

Egyetemi doktori (PhD) értekezés tézisei

**FORRÁSSZABÁLYOZÁS ÉS FELADATFINANSZÍROZÁS AZ ÖNKORMÁNYZATI
RENDSZERBEN**

Bordás Péter

Témavezető: Prof. Dr. Horváth M. Tamás, DSc, tanszékvezető egyetemi tanár



DEBRECENI EGYETEM
Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Debrecen, 2017

1. A doktori értekezés előzményei és célkitűzései

Az önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása változatos képet mutat térben és időben, azaz folyamatosan változik, fejlődik. A pénzügyi önállóság alapját szolgáló eszközök a legváltozatosabb formákban lehetnek jelen, melyek megadják egy rendszer karakterét. Természetesen az önkormányzati pénzügyek nem választhatóak el a központi költségvetéstől, ezer szállal kötődnek ahhoz, többek között a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok révén. Ennek vizsgálata, pontosan a dinamikus változásnak köszönhetően örökzöld téma a pénzügyi jogászok, közpénzügyekkel foglalkozó közgazdászok, tudósok, szakemberek körében. Különösen igaz ez olyan időszakokban, mikor különböző országhatárokon átívelő hatások nagyobb reformfolyamatot idéznek elő.

Hazánkban a rendszerváltáskor kialakuló önkormányzati rendszer több mint húsz éven át működött, változott, fejlődött, mígnem számos tényező hatására jelentős átalakuláson ment keresztül a 2010-es évek elején. A változás érintette a helyi közfeladatok körét, valamint az önkormányzati pénzügyek legfőbb karakterét is. Több korábban helyi szinten ellátott feladat centralizálásra került. Megváltozott a helyi gazdálkodásra vonatkozó szabályozás számos, előtte nem ismert korlátok kerültek beépítésre a rendszerbe. A bevételi szerkezet átalakult, a kormányzati támogatási rendszer új formát öltött. E folyamat kezdetén került a szakmai érdeklődésem körébe a helyi szintű közfeladat-ellátás és az önkormányzatok finanszírozásának kérdése.

A változás megítélése már önmagában is vitás, mind a közigazgatási joggal, mind a pénzügyi joggal és közpénzügyekkel foglalkozó szakemberek körében, számos érveléssel és ellenérveléssel találkozhatjuk szembe magunkat. Pontosán ezért a jelenlegi rendszer értékeléséhez nem lehet figyelmen kívül hagyni a korábbi forrásszabályozási rendszer példaértékű gyakorlatát,¹ eredményeit, megannyi negatív tulajdonsága ellenére sem.

Kutatásom célja, hogy átfogó képet adhassak a magyar önkormányzati rendszer finanszírozásában és feladatellátásában bekövetkező változásokról, összehasonlítva azt a korábbi rendszerrel és a nemzetközi gyakorlattal. Nevezetesen a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény által bevezetett feladatfinanszírozási rendszer vizsgálatára fókuszálva a korábbi forrásszabályozási rendszer gyakorlati tapasztalatait feltárva a változások irányát kívánom bemutatni. Teszem mindezt a helyi

¹ A rendszer példaként történő bemutatása Horváth M. Tamás és társai nevéhez fűződik. Lásd erről részletesebben: HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSI Pál: *A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája*, 1990-2012. In: *Közgazdasági Szemle*, LXI. évf., 2014. február, 127.

közfeladatok rendszerében, a helyi feladatellátásban bekövetkező változások aspektusából. Ehhez segítséget nyújt egyfelől a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokkal foglalkozó fiskális föderalizmus elméleti kerete, mely elhelyezi a korábbi és a jelenlegi rendszert a megoldási lehetőségek dimenziójában, másfelől a nemzetközi gyakorlat elemzése, mely a változás dinamikájára keresi a választ. Ezen túlmenően a két hazai megoldás értékeléséhez a kormányzati transzferek elméletének részletes bemutatására törekszem. Másodlagos célkitűzésem pedig, hogy számos a pénzügyi jog és közpénzügyek területén eddig kevesebbet alkalmazott és elemzett fogalmat, eszközt definiáljak.

A kutatásom középpontjában számos kérdésfeltevés áll. Mi indokolja azt, hogy egyes közfeladatokat helyi szinten lássanak el? Másrészt a helyi feladatellátás milyen pénzügyi forrásokból tevődjen össze, tehát ki finanszírozza azokat, s meddig terjedjen ebben az állam szerepe? Milyen hatást váltott ki az új finanszírozási rendszer bevezetése? Feltehetjük továbbá azokat a kérdéseket is, hogy hogyan kezelte a korábbi, illetve kezeli a jelenlegi rendszer a területi különbségeket?

2. A doktori értekezés hipotézisei

A kutatási célkitűzések figyelembe vételével az alábbi hipotéziseket állítottam fel:

- *A szubnacionális kormányzati szintek, valamint az általuk ellátott közfeladatok szervezésében és finanszírozásában megfigyelhető tendenciák, mint például a decentralizáció vagy centralizáció jelensége ciklikusságot mutat a sokszínű és eltérő nemzetközi gyakorlat fényében is.*
- *A gazdasági válság hatására szinte egész Európában megváltozott a helyi önkormányzatok szerepe és finanszírozása, azaz újragondolásra került a központi és a helyi kormányzat viszonya, tehát e jelenség nemcsak hazai tendencia.*
- *A forrásszabályozási rendszer gyakorlata példaként szolgál az új feladatfinanszírozásnak nevezett megoldáshoz is, annak negatív jellemzőivel együtt.*
- *A feladatfinanszírozásnak nevezett új megoldás nem azzal a tartalommal jelent meg a gyakorlatban, amit az elnevezés mutat, így indokolt a fogalom részletes tisztázása.*

- *A túlszabályozott finanszírozási megoldások, egyrészt sokkal rugalmatlanabbá teszik a rendszert, másrészt a helyi megtakarításokra való ösztönzést csökkentik.*
- *A helyi pénzügyi autonómia egyik fontos elemét képezik a helyi adók, mely szabad felhasználásába történő beavatkozás csorbíthatja a helyi érdekeket. Ahogyan a központi kormányzati támogatások esetében a szabad felhasználású formák erősíthetik a helyi pénzügyi autonómiát.*
- *A finanszírozás változásával egyidejűleg megváltozott hazánkban a helyi feladatok jogszabályban meghatározott köre, mely a gyakorlati feladatellátás során eltérő képet mutat, s egy ún „közfeladat-olló” kinyílásának lehetünk szemtanúi. Ebből következik, hogy létezik a helyi vonzatú feladatok köre, melyek ugyanakkor centralizált formában is ellátásra kerülhetnek, de attól lokális feladatok maradnak.*
- *A kormányzati szintek közötti feladatátrendeződés háttérében centralizációs irányok figyelhetőek meg, mely a közfeladatok finanszírozásában is jelentkezik.*
- *A helyi kormányzás léte önmagában demokratikus érték, mely több a közfeladatok helyi szinten történő hatékony, költségtakarékos ellátásánál, a helyi érdekek reprezentálójá, a települések fejlődésének alapkövei.*

3. A doktori értekezés szerkezete

A dolgozat három nagy szerkezeti egységre, részre tagozódik. Az első rész keretén belül először az elméleti alapvetések megfogalmazására kerül sor, mely tartalma alapvetően a fiskális föderalizmus által a helyi önkormányzatok finanszírozására, a helyi feladatellátásra megfogalmazott standardokat összesíti alapot teremt ezzel a hazai rendszer értékeléséhez. A második fejezet a helyi szintű feladatellátást és annak pénzügyi alapjait vizsgálja egyes európai önkormányzati modellekben, majd az empirikus adatok feldolgozása által az OECD államokban. A harmadik fejezet pedig kifejezetten a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokban alkalmazott eszközökre fókuszál, a kormányzati transferek céljait, formáit jellemzi és rendszerezi azokat.

A dolgozat második részében a nemzetközi és elméleti dimenziót túllépve a hazai gyakorlat empirikus vizsgálatára kerül sor. A rendszerváltástól eltelt időszak vizsgálatát kettébontva teszem meg, melyben az első időszak 1990-től 2010-ig terjed. Azért erre az időpontra esett a választás, mert a korábbi finanszírozási rendszer tiszta formájában eddig érvényesül, s a kormányváltást követően fokozatosan találkozhattunk az új rendszert előkészítő változtatásokkal. E részben tehát, a negyedik és az ötödik fejezetben az ún. forrásszabályozási rendszer empirikus adatait dolgozom fel. Míg előbbi során a bevételi oldalt, az utóbbinál a kiadási szerkezetet veszem górcső alá. A vizsgálat egyediségének tartom, hogy településkategóriánként elemzem az hazai rendszerre vonatkozó aggregált adatokat.

A harmadik részben a 2010 utáni időszak rendszerszerű változásait dolgozom fel. Ezen belül a hatodik fejezetben a feladatfinanszírozáshoz vezető változások kerülnek elemzésre, értékelésre, valamint a feladatfinanszírozás fogalmának meghatározására teszek kísérletet. Majd a 2010 és 2016 közötti központi költségvetési támogatások elemzésére vállalkozom, melynek célja, hogy az adatokon keresztül bemutassam a változás irányát, az új rendszer legfőbb jellemzőit. A hetedik fejezetben a bevételi szerkezet egy másik fontos elemét a saját bevételeket, azon belül is a helyi adórendszerben bekövetkező változásokat dolgozom fel, külön kitérve a települési adó rendszertani és gyakorlati megközelítésére. Végezetül az utolsó, nyolcadik fejezetben a finanszírozásra is hatással levő, 2010 utáni időszakban tapasztalható állami szerepek átértékelődését vizsgálom, kezdve az általános kiváltó tényezőktől a hazai irodalomban és gyakorlatban megjelenő paradigmáig. Tehát a helyi feladatok centralizálásának a helyi költségvetésekre gyakorolt hatását vizsgálom. Külön kitérek az önkormányzati alrendszer költségvetéseiben tapasztalható csökkenés elemzésére, összevetve az Európai Unió tagállamaiban tapasztalható tendenciákkal.

4. A kutatás módszertana

A kutatás dimenziójáról elmondható, hogy időben a hazai önkormányzati rendszer finanszírozását 1990-től 2017-ig vizsgálom a rendelkezésre álló költségvetési adatokra tekintettel. A térbeli kiterjedését tekintve pedig alapvetően Magyarországra fókuszál a kutatás, de a nemzetközi kitekintés keretében a földrajzi értelemben vett Európára, az Európai Unióra, az OECD tagállamaira is kiterjeszkedik.

Kutatásom tudományterületileg multi- és részben interdiszciplinárisnak mondható. A helyi önkormányzatok finanszírozását alapvetően a pénzügyi jog és a közpénzügyek, valamint a

közigazgatás-tudomány módszereivel és szemszögével vizsgálom. Elengedhetetlennek tartom ugyanakkor, hogy a kutatási hipotézisek bizonyítása érdekében más jogágak és más tudományterületek tapasztalatai is feldolgozásra kerüljenek. Így az előzőeket szükséges mértékig kiegészítem az államtudomány, a közgazdaságtan, közösségi pénzügyek, a politikatudomány és a településtudomány ismeretanyagával is. Úgy gondolom, hogy dolgozatomon végigvonul a pénzügyi jog és közpénzügyek azon sajátos szemléletmódja, melyet tudományos műhelyeinkben² az elmúlt évtizedben képviseltünk.

A tudományterületnek megfelelően kutatásom leíró, feltáró és egyben magyarázó jellegű is, mely során többek között a jog-összehasonlító, jogelemző, jogértelmező módszereket használom. Mind az indukció, mind a dedukció logikáját követve elemzem és értelmezem a hazai és a nemzetközi költségvetési adatokat, folyamatokat, jelenségeket. A dolgozat elméleti alapjainak meghatározása során alapvetően a külföldi és részben a hazai szakirodalom eddigi eredményeinek rendszerezésére, egyes fogalmak tartalmának meghatározására törekedtem. Az egyes önkormányzati modellekben érvényesülő finanszírozási és feladat-ellátási technikák bemutatásakor jog-összehasonlító módszert alkalmaztam, valamint adatelemzést végeztem. A hazai önkormányzati rendszer közel három évtizedes gyakorlatának áttekintése során a legnagyobb hangsúlyt a helyi és a központi költségvetési adatok elemzése, rendszerezése kapta, mely eredményét számos táblázatban, illetve grafikonon próbálok szemléletesebbé tenni. Az új ismeretek, problémák feltárásának igénye végigvonul a dolgozaton, melynek célja, hogy új és egyedi eredményekkel járuljak hozzá a tudományterület szakmai diskurzusához. Ugyanis a helyi önkormányzatok forrásszabályozási és feladatfinanszírozási megoldásának részletes kiadás- és bevételoldali számszaki elemzésére rendszerezett módon, egy műben eddig még nem került sor.³ A konkrét kutatási probléma meghatározásához induktív és deduktív hipotézisalkotási módszereket vettem figyelembe, míg az előbbi esetében a tapasztalataimból indultam ki, addig a másik esetében általános elvekből, törvényszerűségekből.

² E körben szeretném kiemelni a Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszékét valamint az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport munkásságát.

³ A témában született Kecső Gábor disszertációja, mely alapvetően a helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállását vizsgálja átfogóan a bevételi oldalon. KECSŐ Gábor: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2016.

5. Az értekezés új tudományos eredményei

A doktori értekezésem alapjául szolgáló kutatásaimat a helyi önkormányzati pénzügyek témakörében végeztem, mely központi eleme a forrásszabályozás és a feladatfinanszírozás elméleti kérdéseinek és gyakorlati tapasztalatainak bemutatása. Vizsgálataim során komplex módon, a kutatási témát megalapozó, illetve az ahhoz kapcsolódó részterületek feldolgozására vállalkoztam.

A fiskális föderalizmus elméleteinek feltárásával világosan látható, hogy a helyi kormányzati egységeknek fontos szerepe van a közfeladatok ellátásában, s így a pénzügyi decentralizáció kérdése is folyamatos aktualitással bíró téma. Az elméletek csoportosításával megpróbáltam összefoglalni, hogy melyek a pénzügyi decentralizáció mellett és ellen szóló legfőbb érvek. Így a decentralizáció mellett szól a helyi ízlés, a közvetlenebb demokrácia, az információs problémák, a Tiebout-hipotézis, Oates decentralizációs teorema, a költséghatékonyság és a Leviathan-hipotézis. Természetesen a pénzügyi decentralizáció ellen is szól számos érv úgy, mint a túlsordulási hatás, a méretgazdaságosság, a szubnacionális szint „potyázása”, a költségvetési illúzió, a túlsúfoltság és klubjavak elmélete, a légyfogó hatás vagy épp a Tiebout-hipotézis kritikái. Mindezek tanulmányozása után egyértelművé vált, hogy a pénzügyi föderalizmus megállapításai nem korlátozódnak pusztán a föderatív berendezkedésű államokra, hanem alkalmazhatóak, megfontolandóak az unitárius államok kormányzati szintjei esetében is.

Az önkormányzati modellek változásának vizsgálata során megállapítható vált, hogy az egykor mintaként szolgáló angolszász és kontinentális modellek tiszta formában csak elméleti síkon léteznek, az utóbbi évtizedekben jelentős változásokon mentek keresztül. Az OECD adatait elemezve azt láthattuk, hogy a GDP arányos helyi kiadások a vizsgált országok többségében vagy stagnáltak, vagy nőttek. Két kivételt említhetünk, még hozzá ez Magyarország és Írország ahol jelentős csökkenés szemtanúi lehetünk, nálunk majdnem kétharmadára estek vissza a helyi önkormányzatok kiadásai. A helyi adóbevétel alakulása ettől eltérő képet mutat, a vizsgált országok többségében csökkent a helyi adóbevétel (16-ban), egyben stagnált, 7 esetben növekedett kisebb-nagyobb mértékben. Ennek az ellentétes ütemnek az eredménye az adósságállományban fedezhető fel, ugyanis 4 ország kivételével mindenütt növekedés mutatott. Magyarország helyzete e körben is speciális, egyetlen ország, ahol a helyi alrendszer adósságállománya radikálisan csökkent, szinte teljesen eltűnt. Továbbá azt a következtetést is levonhatjuk, hogy nincsenek standard válaszok az egyes globális

jelenségekre, így egy válság idején sem, az egyes országok eltérő módon válaszolnak a közfeladatok szintek közötti megosztására és finanszírozására.

A kiadási szükséglet és a bevételi kapacitás kalkulációjának részletes áttekintésével megpróbáltam e, a hazai szakirodalomban háttérbe szorul témakört kiemelni. A kiadási szükséglet számítása körében azzal az elvvel értek egyet, hogy a számított kiadási szükségletnek a keresletet kell finanszíroznia, tehát az a jobbik eset, ha kapcsolatban áll a számítási módszer a helyi közfeladat iránti kereslettel.⁴ A számítását tekintve pedig kétféle módszert különböztethetünk meg. Az egyik eshetőség, hogy becsléssel a közfeladat ellátásához kapcsolódó tényezőket árazza be a központi kormányzat, míg a másik lehetőség, amikor a korábbi teljesítési adatok alapján a valós költségek figyelembevételével határozzák meg a támogatás mértékét. A bevételi kapacitások kalkulációja az előzőhöz képest arra ad választ, hogy a helyi szinten ellátandó feladatok hogyan és mennyiben kerülhetnek helyi forrásból ellátásra. A kétféle megközelítés ismeretében besorolhatóvá válik a magyar önkormányzati rendszer forrásszabályozási és feladatfinanszírozási megoldása.

A támogatások kalkulációján túl, azok tipizálását is elvégeztem. A megoldások rávilágítottak, hogy mindegyiknek meg van a maga szerepe, előnye és hátránya. Tudni kell használni őket, s az ország adottságainak megfelelően a helyi kormányzati szint számára leginkább előnyös formákat választani.

A megosztott és átengedett közbevételek kiegyenlítési technikaként jelennek meg a finanszírozásban, melyek alkalmasak a helyi érdekeltség fenntartására, így ezek működtetése véleményem szerint valamennyi rendszerben ajánlott. Ezért a hazai forrásszabályozásban alkalmazott személyi jövedelemadó-átengedés esetleges visszaállítást indokoltnak tartanám, mely kedvezően hathatna a helyi foglalkoztatás ösztönzésére, illetve a bevételi érdekeltség fenntartására.

Az elméleti jellegű megközelítés után a magyar forrásszabályozási rendszer bevétel, majd kiadás oldalú elemzésére fókuszáltam. A forrásszabályozás idején a fejlettebb települések rendelkeztek magasabb GDP arányos bevétellel, azaz a települési kategóriák növekedésével nőttek a helyi kiadások is. Igazolhatjuk azt az állítást is, hogy a nagyvárosi élet közszolgáltatási szempontból drágább, azaz az egy főre jutó kiadás a városok esetében volt a legmagasabb. A rendszerben egyre több jogcímen érkeztek a különböző központi támogatások a helyi egységekhez, mely által elaprózódottá vált a struktúra. A saját bevételek közül a helyi adók, azon belül is az iparüzési adó jelentette a legnagyobb saját forrást. Ez

⁴ AUTEN, Gerald E.: *The Distribution of Revenue Sharing Funds and Local Public Expenditure Needs*. Public Finance Quarterly 2, July 1974. 32-75.

azonban szintén a nagyobb teljesítő képességgel rendelkező, fejlettebb településeknek kedvezett.

A forrásszabályozási rendszer átfogó elemzése alapján az látszik, hogy a megoldás nem feltétlenül volt működésképtelen, számos egyéb más tényező okozta a rendszer hibáit. Úgy, mint az elaprózott településhálózat, vagy épp az, hogy a finanszírozás változása mellett a méretgazdaságossági és költséghatékonysági kérdések nem kerültek napirendre. Továbbá a feladat- és hatáskör telepítéssel nem tartott egyenlő ütemet a finanszírozási rendszer változtatása. A forrásszabályozási rendszer nehezen tudta kezelni a nagymértékben eltérő, de ugyan olyan jogállású helyi egységeket. A kiadási struktúrában pedig a működési kiadások aránytalanul nagy, a beruházásokhoz kapcsolódó kiadások relatív alacsonyabb volta, valamint a hitelfelvételre, a feladattelepítésre vonatkozó szabályozás hiányosságai voltak a legfőbb gyenge pontok.

A 2010-es kormányváltást követően egyértelműen kimutathatóak azok a változási irányok, melyek a helyi feladatokban és azok finanszírozásában jelentkeztek. Az új önkormányzati törvény nemcsak a helyi feladatok számát csökkentette, hanem a helyi egységek költségvetési gazdálkodását is erősen befolyásolni kívánta. Számos granciális szabály került beépítésre a rendszerbe, mely számottevően korlátozza a helyi pénzügyi autonómiát. Bár az egyes intézkedéseket megvizsgálva azt láthatjuk, hogy mindegyik valamilyen korábbi probléma kezelésére adott válaszként került beépítésre, az együttes hatásuk sokkal mélyebbreható.

A feladatfinanszírozási megoldás részletes elemzésekor próbáltam annak fogalmát meghatározni és rendszerbe helyezni. Ehhez a Möt. előkészítési és elfogadási szakaszában közzétett előterjesztéseket, indokolásokat, javaslatokat hívtam segítségül. Ezek elemzését követően azt a megállapítást tettem, hogy nem a jelenlegi rendszer bevezetése volt az eredeti célja a koncepció előkészítőjének, hanem egy, a kiadási szükséglet kalkulációján alapuló megoldás. Az új önkormányzati törvény elfogadásának és módosításának folyamatában viszont jól látható, hogy az elnevezés változatlansága mellett a tartalma teljes átalakult. Az eredeti koncepciótól való eltérés indoka az lehetett, hogy közeledve a valós alkalmazási időszakhoz rádöbentek a megoldás problematikus részeire, mint például arra, hogy nagyon nehéz, időigényes és költséges a helyi feladatok költségigényének meghatározása. Ezek alapján a fogalom meghatározásakor arra a következtetésre jutottam, hogy a hazai

viszonylatban feladatfinanszírozásnak nevezett megoldás, nem egyenlő a nemzetközi szakirodalmakban ilyenek nevezettel.⁵

A 2010-et követő finanszírozási adatokat elemezve egyértelművé vált, hogy tartalmilag csupán három helyi közfeladat esetében próbálkoztak a feladatalapú támogatások meghatározásával, s az nem került kiterjesztésre. Persze, miután az új önkormányzati törvény eredeti szövegezése megváltozott és csak alternatívaként kínálja a feladatfinanszírozást, így nem kérhető számon e hiányosság. E mellett a támogatások típusai sem mentek keresztül rendszertani reformon, a korábbi rendszerben alkalmazott technikákat alkalmazzák továbbra is. Két rendszertani változást azért mégis kiemelhetünk. Egyfelől a támogatási jogcímek szűkültek, a korábbi 7-8 helyett, mára lényegében 4 formában öltenek testet, másfelől a támogatások nagy része kötött felhasználású lett. Lényegében a feladatfinanszírozás csak feladatokhoz kötött felhasználást jelenti. Ez a vezérfonal fedezhető fel a helyi adórendszer tekintetében is, mely lényegében a központi finanszírozás kiesését hivatott pótolni. A nyílt listát adókivetési jogosítványt üdvözlendőnek tartom, de a hozzákapcsolt kötött felhasználás miatt inkább kényszerű eszköznek érezhetjük, mint sem helyi pénzügyi autonómiát erősítő lehetőségnek.

Az új megoldások hatásai a helyi pénzügyi rendszer nagyságában és eloszlásában is felfedezhetőek. A helyi költségvetések az egyes feladatok centralizálása révén a GDP-hez mérten, annak nagyjából. 7,9%-ára estek vissza a korábbi 12 % körüli mértékről. Ennek hátterében a költségvetési adatok alapján az alapfokú oktatás, egyes egészségügyi és a személyhez fűződő szociális ellátások központi kormányzati feladat-ellátásba történő kerülése áll. A további helyi vonzatú feladatok centralizált formában történő ellátása szintén a helyi autonómia csökkenését eredményezte.

Végezetül a kutatási eredményeim általános összefoglalása után szeretném a hipotéziseimre adható válaszokat megfogalmazni.

- A közfeladatok szervezésében és finanszírozásában megfigyelhető tendenciák, mint például a decentralizáció vagy centralizáció jelensége ciklikusságot mutat, különösen a magyar rendszer tanulságait is figyelembe véve. A rendszerváltás idején megjelent az erősen centralizált rendszer leépítését szolgáló decentralizációs törekvés, mely véget ért a kétezres évek végén, amikor is a nem megfelelő szabályozás és

⁵ Erre utal Kecső Gábor is, amikor a joganyag és a gyakorlat közötti különbségre hívja fel a figyelmet. Lásd: KECSŐ Gábor: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2016.

finanszírozás hatására a problémák fokozódni kezdtek. Erre hivatkozással ismét centralizációs lépések tanúi lehettünk. A nemzetközi tapasztalatokat megfigyelve szintén a ciklikusságra következtethetünk, igaz ebben az esetben a helyi szintek felértékelődését láthatjuk, tehát a legtöbb vizsgált országban a pénzügyi decentralizáció erősödése következett be a válság után, így véleményem szerint a centralizáció és decentralizáció periodikusan ismétlődő jelenség.

- Az a feltevés csak félig igazolható, hogy a gazdasági válság hatására szinte egész Európában megváltozott volna a helyi önkormányzatok szerepe és finanszírozása, azaz újragondolásra került a központi és a helyi kormányzat viszonya, s a jelenség nem csak hazai tendencia. A költségvetési adatok elemzése azt mutatja, hogy a válság hatására történt változás a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokban, de az nem a magyar megoldáshoz hasonló centralizációs folyamattal írható le. Számos esetben épp a helyi szint pénzügyi, újraelosztó szerepének növekedése figyelhető meg. Tehát a gazdasági válság az önkormányzati pénzügyekre is hatással volt, de a vizsgált európai országokban a problémák kezelésében nem a helyi költségvetési megszorítások játszották a fő szerepet.
- A forrásszabályozási rendszer kiadási és bevételi oldalának részletes elemzése rávilágított, hogy azzal az állásponttal kell egyetértennem, miszerint példaértékű modelltől beszélhetünk az 1990-2010 közötti időszakban. Persze a példát úgy kell érteni, hogy egyfelől viszonyítási pontnak tekinthető a mostani vagy bármely jövőbeli rendszerhez, másfelől az új feladatfinanszírozásnak nevezett megoldásnak is mintaként szolgált, hiszen számos eleme kisebb változtatásokkal, de tovább működik.
- Utóbbi megállapításból is már következik, hogy a feladatfinanszírozás valójában nem feleltethető meg a szóösszetétel nyelvtani jelentésének, ugyanis egyfelől a forrásszabályozás logikáját viszi tovább, másfelől a gyakorlat azt mutatja, hogy a kiadási szükséglet számítása nem történik meg valójában. Tehát a hazánkban ekként nevezett rendszer nem azonosítható egyik, nemzetközi gyakorlatban meglévő megoldással sem, legalábbis elnevezése alapján biztos, hogy nem. De ami a gyakorlatot illeti, láthattuk, 2013-ban három helyi közfeladat esetében próbálkoztak csupán a kiadási szükséglet alapján történő finanszírozás megteremtésével, majd technikailag maradt a normatív támogatási forma, kötött felhasználásúvá téve.

- A kormányzati transzferek elméleti vizsgálatának eredményeképpen látható, hogy a szabad felhasználású támogatások mellett több érv sorakoztatható fel, mely közül kiemelendő, hogy nagyobb autonómiát biztosítanak a helyi egységeknek úgy, hogy egyúttal gazdaságosabb és hatékonyabb feladatellátást is eredményezhet, így előnyösebbek az ilyen rendszerek. Bár lehetnek olyan indokok – mint például a felelőtlen gazdálkodás –, melyre hivatkozással a kötött felhasználású támogatások racionálisabbnak tűnhetnek, de úgy vélem, hogy a helyes jogi szabályozás és ellenőrzés révén kell megteremteni a felelős gazdálkodást, nem pedig a támogatások pántlikázásával. Az ilyen megoldások esetében akaratlanul is nagyobb az esélye, hogy a rosszul kiszámolt mértékek miatt egyes feladatokra több pénz jut, míg másra kevesebb, mint szükséges volna, s az átcsoportosítás hiánya megtöri a hatékonyságot.
- Láthatóvá vált az is, hogy a túlszabályozott finanszírozási megoldások, sokkal rugalmatlanabbá teszik a rendszert és a helyi megtakarításokra való ösztönzést csökkentik. Bár hazánkban a támogatási struktúra redukálódott, a szabályozás erősödött, számos korláttal és kiegészítő szabállyal bővült. Ez pedig szerintem oda vezet, hogy az önkormányzati törvényben megfogalmazott helyi érdekelttség fenntartását csökkenti, mely tehát ellentétes az eredeti szándékkal.
- A helyi bevételi struktúra tekintetében a nemzetközi adatok is azt mutatták, hogy a helyi adóbevételeknek van fontosabb szerepe a pénzügyi autonómiában. Azokban az országokban, ahol a decentralizáció mértéke nagyobb, s több feladatot látnak el, ott a helyi bevételeknek, azon belül is a helyi adóknak kulcsszerepe van (jellemzően a „jólétinek” nevezett államokban). A helyi adók rendszertanilag is azt szolgálják, hogy a helyi vonzatú feladatok ellátásához helyben keletkező bevételek álljanak rendelkezésre, elkerülve azt, hogy a központi támogatások nem nyújtanak bizonyos feladatokra forrást. Márpedig, ha a helyi adóbevételeket kötött felhasználásúvá teszik, az megtöri egész helyi adóztatás értelmét és ez is szintén a helyi érdekelttség csökkenéséhez vezet. Ez történt hazánkban is, azt leszámítva, hogy az érdekelttséget kvázi kötelezővé tették az elvárt helyi bevétel (beszámítás) bevezetésével.
- A helyi feladatok jogszabályi szintű csökkenése egyértelmű. A finanszírozás változásával egyidejűleg, pontosabban a finanszírozás hibájaként emlegetett helyi

feladatok túlszorodására válaszul, a legjelentősebb feladatok kikerültek helyi feladat- és hatáskörből. Ugyanakkor a gyakorlati feladatellátás során egy ún „közfeladat-olló” kinyílásának lehetünk szemtanúi, mivel számos feladatot ellátnak az önkormányzatok, melyek nincsenek nevesítve a törvényben. Ebből is adódik az, hogy megkülönböztethetünk úgynevezett helyi vonzatú vagy lokális közfeladatokat, melyek ugyanakkor centralizált formában is ellátásra kerülhetnek, de attól lokális feladatok maradnak. Így többek között az alapfokú oktatás, egészségügyi és szociális ellátás véleményem szerint helyi vonzatú feladat.

- Igazolható az a felvetés is, hogy a kormányzati szintek közötti feladatátrendeződés háttérben centralizációs irányok figyelhetőek meg. A kormányzati szerepek változása nem csak hazai jelenség, mivel időben és térben folyamatosan jelen van. A centralizációs hatás jól kimutatható a helyi költségvetések mértékének csökkenésében, mely európai összehasonlításban is egyedülállónak mondható. A jelenség felfedezhető az alapfokú oktatás, a egészségügyi alap- és szakellátás, a személyhez fűződő szociális ellátások területén, de megjelenik a településüzemeltetési és hálózatos szolgáltatások területén is, szinte a helyi önkormányzatokra vonatkozó valamennyi szabályozási kérdésben találunk erre utaló jeleket.
- Úgy vélem, az a feltevés is helytálló, hogy a helyi pénzügyi decentralizáció léte önmagában is demokratikus érték. A helyi közfeladat-ellátásnak az egyes elméletek és gyakorlati tapasztalatok alapján vannak hatékonysági, gazdaságossági szempontjai, ugyanakkor még ha néha bújtatottan is, de megjelenik a helyi önkormányzás, helyi pénzügyi decentralizáció igénye a demokratikus értékek között, mint amely a központi kormányzat ellenpólusaként képest az egyensúly megteremtésére, egyes kormányzat kudarcok kezelésére, az átláthatóság biztosítására.

Összességében tehát megállapítható, hogy a rendszerváltás idején a központosított hatalom decentralizációja volt a cél, míg a 2010-es években egy ellenirányú folyamat bontakozott ki, mely a lokális feladatok centralizálását (egyések szerint államosítását) helyezte előtérbe. A helyi önkormányzatok finanszírozásának újraszabályozása számtalan korlátot, féket vagy épp stabilizációs funkciót vezetett be, mely ugyanakkor oda vezet, hogy megkérdőjelezhetővé válik a helyi gazdálkodás önállósága. Sőt úgy vélem, hogy a helyi vonzatú feladatok centralizált formában történő ellátása csökkenteni a korábbi helyi szinten

érvényesülő elszámoltathatóságot és átláthatóságot is. Bár elsőnek úgy tűnhet, hogy az új rendszer megoldotta a korábbi problémákat, de ennek az ára a helyi feladatok minimális szintre való szorítása és a pénzügyi autonómia csökkentése volt, mely más problémákat generál. A folyamat értékelésekor a disszertációmban feltárt adatok és hatások révén azzal a szakmai állásponttal kell egyetértenem, amely azt mondja, hogy a fiskális föderalizmus elmélete és a forrásszabályozás gyakorlatának tárgyalása során bemutatott eszközök a helyi önkormányzati működés fontos kellei, amennyiben azok kiiktatásra kerülnek a rendszerből a decentralizáció megszűnését okozhatják.



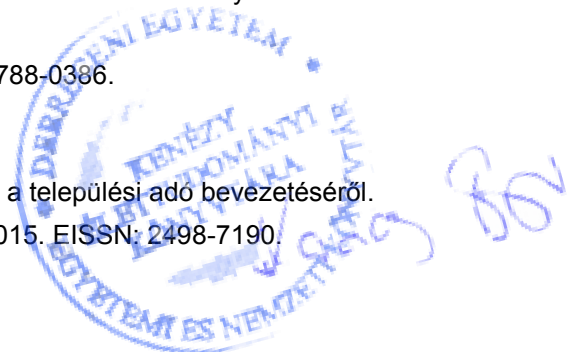
Nyilvántartási szám: DEENK/113/2017.PL
Tárgy: PhD Publikációs Lista

Jelölt: Bordás Péter
Neptun kód: F5OMMZ
Doktori Iskola: Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
MTMT azonosító: 10043608

A PhD értekezés alapjául szolgáló közlemények

Folyóiratcikkek, tanulmányok (10)

- Bordás, P.:** Feladatfinanszírozás-e a feladatfinanszírozás?: A magyar önkormányzatok támogatási rendszerének értékelése.
Közjogi Szemle [Megjelenés alatt], [13] (44099 n szóközzel), 2017. ISSN: 1789-6991.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: B
- Bordás, P.:** A sportfinanszírozás közpénzügyi aspektusai.
In: A sportjog közpénzügyi alapjai. Írták: Bartha Ildikó, Bordás Péter, Nagy Emilia, Varga Judit, Kapitális, Debrecen, 8-31, 2016. ISBN: 9789631250978
- Bordás, P.:** Pénztelen utas nem tud messze menni: a helyi önkormányzatok költségvetési kiadásai 1993-2010 között, majd 2010 után.
Pro Futuro 1, 79-97, 2016. ISSN: 2063-1987.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A
- Bordás, P.:** A települési adó rendszertani és gyakorlati kérdései.
Pro Publico Bono - Magyar közigazgatás 3, 4-12, 2015. ISSN: 2063-9058.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A
- Bordás, P.:** Határtalan hatások a pénzügyi decentralizációban: a forrásszabályozási rendszer értékelése településkategóriák alapján.
Miskolci Jogi Szemle 10 (1), 129-147, 2015. ISSN: 1788-0386.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A
- Bordás, P.:** Ki mint vet, úgy arat - de lesz mit? gondolatok a települési adó bevezetéséről.
Közjavak [elektronikus dokumentum]. 1 (1), 29-33, 2015. EISSN: 2498-7190.
DOI: <http://dx.doi.org/10.21867/KJK/2015.1.7>.





7. **Bordás, P.:** Feladatellátás a testületi működésén keresztül.

In: Gyűrűk és sugarak : Mit nyújt egy magyar város? Szerk.: Horváth M. Tamás, Bartha Ildikó, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, Pécs, 229-244, 2014, (Dialóg Campus szakkönyvek, ISSN 1417-7986)(Közszektor-olvasmányok, ISSN 2064-180X) ISBN: 9786155376351

8. **Bordás, P.:** Jelenségek - voltak, vannak, lesznek.

Közjogi Szemle 7 (2), 71-74, 2014. ISSN: 1789-6991.

MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: B

9. **Bordás, P.:** Az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakítása: a Mötv. pénzügyi rendelkezéseinek tükrében.

In: A magyar önkormányzati rendszer reformja. Szerk.: Bencsik András, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 8-23, 2013. ISBN: 9789636425500

10. Bartha, M., **Bordás, P.**, Révész, Z., Tóth, K.: Közpénz(elj)ünk az Alaptörvényben.

In: Változások a magyar alkotmányjogban : tanulmányok az Alaptörvényről. Szerk.: Balogh Elemér [et al.], Nemz. Közszolgálati és Tankv. K., Budapest, 191-198, 2012, (Hallgatói közjogi dolgozatok, ISSN 2063-7772 ; 1.) ISBN: 9789630855921

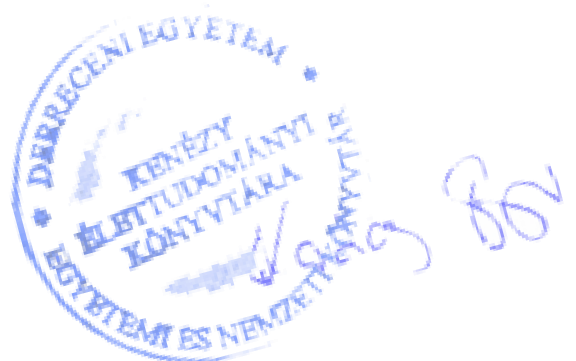
Konferenciaközlemények (2)

11. **Bordás, P.:** A helyi közfeladatok finanszírozási reformja.

In: Tavaszi Szél 2014 = Spring Wind 2014. Szerk.: Csiszár Imre, Kőműves Péter Miklós, Doktoranduszok Országos Szövetsége, Debrecen, 337-344, 2014. ISBN: 9789638956064

12. **Bordás, P.:** A helyi közfeladatok átalakult finanszírozása.

In: IX. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója, 2013. Szerk.: Rixer Ádám, KRE ÁJK, Budapest, 33-37, 2014, (Jog és állam, ISSN 1787-0607 ; 19.) ISBN: 9789639808560





További közlemények

Folyóiratcikkek, tanulmányok (4)

13. **Bordás, P.:** A sportfinanszírozás modelljei.

In: A sportjog közpénzügyi alapjai. Írták: Bartha Ildikó, Bordás Péter, Nagy Emilia, Varga Judit, Kapitális, Debrecen, 32-54, 2016. ISBN: 9789631250978

14. **Bordás, P.:** Közjog és közösség!: Közjogi Albizottság a tudományági együttműködés jegyében. *Közjogi Szemle* 9 (2), 70-71, 2016. ISSN: 1789-6991.

MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: B

15. Bartha, I., **Bordás, P.**, Nagy, E., Varga, J.: A sportjog közpénzügyi alapjai. Campus Kiadó, Debrecen, 192 p., 2015. ISBN: 9789639822559

16. **Bordás, P.:** Közigazgatás-szervezési változások a hajdúk fővárosában. *Jegyző és Közigazgatás* 16 (4), 30-31, 2014. ISSN: 1589-3383.

Időszaki kiadványok (2)

17. Szerk. Horváth, M. T., Bartha, I., **Bordás, P.:** Public goods & governance. Debrecen : MTA-DE Public Service Research Group, 2016-

18. Szerk. Horváth, M. T., Bartha, I., **Bordás, P.:** Közjavak. Debrecen : MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport, 2015-

MTA Állam- és Jogtudományi Bizottsága irányelvei szerint:

„A” kategóriás folyóiratban megjelent publikációk: 3, melyek közül az értekezés alapjául szolgál: 3

„B” kategóriás folyóiratban megjelent publikációk: 3, melyek közül az értekezés alapjául szolgál: 2

A DEENK a Jelölt által az iDEa Tudóstérbe feltöltött adatok bibliográfiai és tudánymetriai ellenőrzését a tudományos adatbázisok és a Journal Citation Reports Impact Factor lista alapján elvégezte.

Debrecen, 2017.04.25.

