

HALMOSI PÉTER

AZ ÖNKORMÁNYZATI HITELFELVÉTEL SZABÁLYOZÁSÁNAK MOTIVÁCIÓJA AZ EURÓPAI UNIÓ ORSZÁGAIBAN

Az önkormányzatok gazdálkodása valamennyi európai országban gyökeres változásokon ment keresztül az elmúlt évtizedekben. A helyi szinten ellátott feladatokat érintő változások a finanszírozási rendszerekben is lényeges változásokat kényszerítettek ki. Az a tény, hogy valamennyi országban jelentős pénzügyi korrekciókat kell végrehajtani, azt jelzi, hogy a közfeladatok forrásigénye és a helyi szinteken rendelkezésre álló források összhangja nem teljesül.¹ A tanulmány a hitelfelvétel szabályozásának elmúlt évtizedekbeli változásán keresztül arra próbál meg választ adni, milyen okokra vezethető vissza a fenti egyensúly hiánya, továbbá, hogy a hitel, mint a költségvetési egyensúly megteremtésének egyik napjainkban igen fontos alternatívája, milyen kockázatokkal járhat. A túlzott eladósodástól, fizetési képzetlenségtől való kormányzati félelem alapvetően befolyásolta és ma is befolyásolja a hitelfelvétel szabályozását az egyes országokban, mindazonáltal a szerző úgy véli, sok esetben hasonló kockázattal kell szembesülnie minden országnak.

BEVEZETÉS

A hitel az önkormányzatok olyan bevétele, amelyet visszafizetési kötelezettség terheli, de amelynek felhasználásában viszonylag nagy szabadságfokkal rendelkeznek. Amennyiben a pénzügyi helyzetet a finanszírozó pénzintézet átláthatónak

találja, és a hagyományos értelemben hitelképesnek minősíti, rendelkezésre bocsátja a kívánt forrást. A hitelképesség azonban az önkormányzatok esetében minőségileg mást jelent, mint a gazdasági társaságok esetében. Bár a kereskedelmi bankok igyekeznek eszerint minősíteni önkormányzati ügyfeleiket, az állam je-

¹ Ennek hazai vonatkozásait tárgyalja Kopányi–Vigvári [2003].

lenléte a háttérben jelentősen módosítja a kialakuló képet.

Az állam – bár közvetlenül egyre kevésbé – közvetett módon rajta tartja óvó tekintetét önkormányzatain, az elmúlt évtized eseményei azonban több szempontból gyengítették ezt a hatást. Meg kell említeni mindenekelőtt az állam egyre bővülő feladatait, amelyeket a társadalmi igények hívnak életre, továbbá a szupranacionális követelményeknek való megfelelési kötelezettséget (pl. Maastrichti Szerződés, Helyi Önkormányzatok Európai Chartája² stb.), amelyek egyre korlátozottabb segítségnyújtást tesznek lehetővé a nehézségekkel küszködő önkormányzatok részére. Az elmúlt évtizedekben felmerülő fiskális jellegű problémák, illetve az új feladatok az átlátható gazdálkodást egyre távolabbi céllá tették. Bár a legtöbb országban kötelezően elő van írva a költségvetési egyensúly *a priori* megteremtése, úgy tűnik, az egyébként általánosságban el nem fogadott önkormányzati csőd lehetőségét is újra napirendre kell tűzni, mivel – bár a megfelelő szankcionálás hiányzik – minden országban növekvő tendenciát mutat a súlyos pénzügyi nehézségekkel küszködő önkormányzatok száma. A jelenség nem korlátozódik az Európai Unió fejletlenebb országaira: Németországban, Norvégiában is előfordul – ez utóbbiban a helyi önkormányzatok 18%-a rendszeresen deficitel zárja a gazdasági évet, ami a törvények

értelmében 4 éves restrukturálási terv végrehajtását vonja maga után a deficit megszüntetése érdekében.

AZ EGYENSÚLYI KÖLTSÉGVETÉSI ELV HIÁNYOSSÁGAI

Az egyensúlyi gazdálkodás törvényi kötelezettségen túl egyben célszerűségi ok is. Musgrave és Musgrave [1989] a kormányzati funkciók térbeliségének tárgyalásakor kifejtik, hogy a jövedelem-újraelosztás, stabilizáció, regionális növekedés, erőforrások elosztása hatékonyabban valósítható meg a központi kormányzat szintjén amiatt, hogy jellemzően homogén adófizetők tartoznak az alsóbb szintű kormányzati egységek illetékességi körébe, így a helyi közszolgáltatásokkal kapcsolatos döntéseket helyi szinten kell meghozni. A méretgazdaságosság, a helyi fogyasztói preferenciák, a túlcsoportulási hatás, a jövedelmek közötti különbség elleni küzdelem az államháztartás teljes kiadási szükségleteit tekintve hatékonyabb lesz magasabb kormányzati szinten.

Vigvári [2003] hazánk uniós csatlakozása kapcsán a fiskális mozgástér bővítésének mielőbbi megvalósítása mellett foglal állást, ami az elindított restriktív folyamat révén négy szűk esztendőt jelent majd. A megállapítást európai szinten is értelmezhetjük, hiszen szintén a musgrave-i központi kormányzati funkciók térbeliségére visszavezethetően, a költségvetési egyensúly kettős nyomásnak van kitéve: egyrészt hatékonyabb közszolgáltatásokat kell nyújtani, másrészt újabb, a felzárkózást lehetővé tevő fej-

2 9. § (2): „A helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állniuk” – a normatív elosztási rendszer a tényleges kiadási szükségleteket nem mindig tudja figyelembe venni.

lesztéseket kell megvalósítani. Az allokációs és redistribúciós funkció bár az egyensúly fenntartása mellett értelmezett, a stabilizációs funkció – ismerve a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetét – mindazonáltal nem zárhatja ki ennek feladását.

Benczes [2003] szerint a fiskális konszolidáció szükségességének oka részben a költségvetési alkufolyamat széttöredezettsége, ami egyúttal a decentralizációs folyamatot is hátráltatja. Az empirikus adatok alapján ugyanis – ez néhány esetben akár ellentmondhat az allokációs elmélet szerinti, a közszolgáltatásoknak a haszonélvezőkhöz való közelítési elvének – decentralizált kormányzat esetén az adósságállomány jelentősen növekszik, és ennek megfékezése érdekében jellemzően csak későn kerül sor kormányzati lépésre. Ezzel ellentétes véleményt képvisel Lane [1997], szerinte ugyanis a decentralizációval átláthatóbbá válnak a közszolgáltatásokkal kapcsolatos költségek, ami megtakarításokhoz vezethet. A decentralizáció növeli a polgárok adófizetési hajlandóságát, ami a finanszírozási teher egy részét leveszi az állam válláról, kielégíti a társadalmi csoportoknak a döntési folyamatokba való beleszólási igényét (erre legjobb példa Spanyolország volt, ahol az egyes régiók történelmileg eltérő jogi státussal bírtak). A decentralizációból fakadó előnyöket az Európai Unió is felismerte, hiszen az 1997-es Amszterdami Szerződés már a polgároknak a döntésekhez való közelebb hozásáról döntött.

Pitti [2004] a hazai önkormányzatok helyzetének értékelésekor a társadalombiztosítási alapok hiánya kapcsán meg-

említi, hogy az jelentősen csökkenti az önkormányzatok mozgásterét, a helyi adók pedig a gyenge helyi fiskális képesség miatt elengedhetetlenek. Péteri [2004] a centralizáció erősödése miatt a közigazgatási és önkormányzati finanszírozási rendszer párhuzamos megvalósításának szükségessége mellett foglal állást.

A költségvetés arany szabály követése nem jelent garanciát arra, hogy nem lesznek komoly pénzügyi problémák a szektorban. A gyakorlatban a kiigazító központi transzferek számának növekedése azt érzékelteti, hogy az önkormányzatokra bízott feladatok hatékony ellátása csak radikális változtatások árán biztosítható. Miután az allokációs és redistribúciós funkciók helyi szinten is megjelennek (lásd helyi, differenciált közjavak, illetve a nyújtott adókedvezmények létezése), a hatáskörök decentralizációja növeli a helyi és ezáltal az államadósságot, továbbá az államháztartás többi alrendszerében elindult folyamatok az önkormányzatokra is kihatnak, ezért úgy vélem, a feladatok és források tisztázása elsődleges feladata valamennyi európai országnak a közeljövőben. Ezek az érvek a helyi saját bevételek arányának növelését indokolják. Az allokációs elmélet fontosságát nem vitathatjuk, az esetleges decentralizációs tervek költségigényére meg kell találni a megfelelő tartalékokat (pl. az adóbeszedés hatékonyságának javítása által).

A költségvetési egyensúly hatásával többet foglalkozó nemzetközi irodalomból Poterba [1995] emelhető ki mindenekelőtt, aki kimutatta, hogy a merev szabályozás – beleértve a kötelező költségvetési egyensúlyt is – nagymértékben

felelős az önkormányzatok válságáért. Inman [1997] vizsgálataiban arra mutatott rá, hogy a törvények általi „*ex ante*” költségvetési egyensúly előírása a szankcionálás lehetőségével együtt képes csak hatékonyabb gazdálkodásra ösztönözni az önkormányzatokat. Kutatásai Borge 1996-os vizsgálatán alapulnak, amely adatok alapján arra a következtetésre jutott, hogy a költségvetési transferek csökkentése az önkormányzati deficitet rövid távon 40%-kal, hosszú távon 20%-kal, az adóbevételek csökkentése viszont rövid távon 80%-kal, hosszú távon 40%-kal növeli.

AZ ÖNKORMÁNYZATI FINANSZÍROZÁSI ESZKÖZÖK KÖZÖTTI SÚLYPONTELTOLODÁS

Mivel az önkormányzatok feladatai országoként különbözőek, természetesen eltérő szerephez jutnak az egyes finanszírozási eszközök. Önmagában az egyes eszközöknek a kiadások fedezésében játszott szerepe nem ítéhető meg statikus szemlélet alapján, ehhez dinamikus megközelítésre van szükség. Bár a feladatokban is vannak változások, a feladat–forrás egyensúly hiánya a pénzügyi nehézségek gyakoriságán, súlyosságán keresztül vizsgálható.

Mielőtt a konkrét szabályozásra rátérnék, érdemes néhány szót ejteni a kilencvenes években Európa-szerte végbement közszolgáltatási centralizációról. A transferfinanszírozás jelentőségének növekedésével egyes közszolgáltatásoknál (pl. oktatás- és egészségügy, idősek gondozá-

sa) felmerült a feladatok újbóli központi szintre emelése. A közszolgáltatások centralizációja mögött valójában alsóbb kormányzati szintekről érkező nyomás volt. Azokban az országokban, ahol ez nem valósult meg, a finanszírozási terhek enyhítése érdekében jelentős kedvezményeket kaptak a helyi önkormányzatok. A kedvezmények legjellemzőbb formája az adott cél érdekében történő hitelfelvétel automatikus engedélyezése volt (pl. Dánia, Németország – idősek gondozásával kapcsolatosan kiadásokra). A korábban említett kötelező költségvetési egyensúly biztosítása néhány országban szintén automatikus hitelfelvételt tett lehetővé (Németország, Franciaország, Norvégia stb.).

A hitelfelvétel, bár a maastrichti kritériumokra veszélyt jelent, valójában – egyúttal – a közszolgáltatások minőségének és mennyiségének fenntarthatóságát is biztosítja! Ehhez gondoljunk végig a következőket: a helyi közjavak előállítása akkor lehet hatékony, ha az igénybevevők között oszlik meg a finanszírozási terhelés. Mivel a fiskális kapcsolatok változása lassú, csak a saját bevételekre való fokozott támaszkodás jelenthet alternatívát. A saját bevételeken belül szintén jelentős az eltérés az egyes eszközök között. Hollandiában az ingatlanadó, Németországban és Magyarországon a helyi iparűzési adónak jut meghatározó szerep. Bár ezek az adótípusok időnként még jelentősebb egy főre jutó jövedelemkülönbséghez vezetnek az egyes önkormányzati illetékeségi területeken, megszüntetésük, kiváltásuk egyelőre nem megoldott. Az önkormányzati pénzeszközök kiegyenlítése többféle módon történik az európai orszá-

gokban (pl. azonos egy főre jutó adóbevétel szintjére kiegészítő transzfer, azonos adóalap szintjére kiegyenlítő transzfer, különböző vegyes megoldások), mivel azonban a központi kormányzat forrásai is korlátozottak, ez – egyéb konszolidációs lépések hiányában – a közjavak minőségének további romlásához vezethet. A közfeladatok ellátása érdekében az európai országok törvényei lehetővé teszik a hitelfelvételt, amely azonban számos kockázattal jár.

MIÉRT KELL FÉLNI AZ ÖNKORMÁNYZATOK HITELFELVÉTELÉTŐL?

Bár a maastrichti fiskális kritériumok korlátozzák az eladósodást, valójában ez csak megfelelő önkormányzati ellenőrzés esetén jelenthet garanciát az államadóság megfékezésére. Ez a helyi számvevőszék, illetve egyéb, az önkormányzatok működését felügyelő intézmények hatáskörével, kapacitásával, a köztük lévő együttműködéssel kapcsolatosan támaszt követelményeket. Amennyiben az ellenőrzés nem megfelelő, az eladósodás megfékezésére a csődszabályozás jelenthet alternatívát.³ Az önkormányzatok csődjét a legtöbb európai országban nem tartják el-

fogadhatónak, mivel az a helyi gazdaságra nézve komoly tovagyűrűző hatással lenne. Ha ugyanis nem képes időben eleget tenni fizetési kötelezettségeinek, a kisebb településeken – ahol az önkormányzat a legjelentősebb megrendelő, foglalkoztató – komoly társadalmi-gazdasági problémák léphetnek fel, amelyeknél a központi kormányzat nem zárkozhat el a helyi szint kimentésétől.⁴

A bíróságok Németországban többször is kimondták, hogy az önkormányzat által kötelezően ellátandó feladatokhoz a szövetségi államnak biztosítania kell a forrásokat (nem lehet elmarasztalni az önkormányzat vezetőit), illetve, hogy a fizetéseképtelen önkormányzatok számára – egyéb finanszírozási eszközök hiányában – nem lehet megtagadni a hitelfelvételt (lásd például az alsó-szászországi Belügyminisztérium 2003. január 24-i ítéletét). Nem csak a föderális országokban, hanem szinte minden országban vannak ellentmondások, feszültségek a jogszabályok között, így tehát gyakorlatilag nincs felső határa a hitelfelvételnek, még akkor sem, ha a maastrichti kritériumok ennek szigorúan ellentmondanak!

Bár jelentős különbség van a folyó és a beruházási célú hitelfelvétel között, nem lehet kategorikusan elzárkózni egyetlen országban sem a folyó tevékenységekkel kapcsolatos hitelfelvételtől, hiszen a fis-

3 Azokban az államokban jellemző az önkormányzati csődszabályozás, ahol a települési önkormányzatok – méretükhöz képest – túl nagy feladatokat kénytelenek ellátni, és nem építettek be a rendszerbe automatikus megelőző mechanizmusokat, illetve nincs szigorú ellenőrzés. Valójában nem a csődtörvénynek a léte, hanem az önkormányzatok felelősségvállalási kötelezettsége és a szűkösen rendelkezésre álló készpénzállomány hat motiválójaként a túlzott mértékű eladósodás elkerülésére.

4 A magyar csőd esetek áttanulmányozása rendkívül tanulságos lehet ebből a szempontból, mivel – bár a csőd lehetősége az esetek többségében segített elkerülni a fizetéseképtelenséget – azokon a helyeken, ahol bekövetkezett a csőd, a követelések kielégítési aránya rendkívül változó volt (10–100%), és jelentős önkormányzati vagyonszéttel végződött. Bővebben lásd: Jókai – Osváth – Sóvágó – Szmetyana [2004].

kális képesség, regionális különbség, strukturális problémák időnként szükségessé teszik, ellenkező esetben ugyanis csődbe jutnának egyes önkormányzatok, ami a legtöbb európai ország politikusai számára elfogadhatatlan. Az egyensúlyi gazdálkodás tehát a hatékonyságot szolgálná, egyéb okok miatt azonban az önkormányzatok deficitet realizálhatnak, amit már csak olyan hitelfelvétel képes megszüntetni, amely nem egyeztethető össze a törvényalkotó akaratával⁵ (Council of Europe, 2002b). Jó példa erre Németország, ahol az újraegyesítést követő többlettranszferek ellenére 2004-ben is több mint ötszörös (!) a nyugati és a keleti tartományok közötti fiskális képesség (Geske, 2003. 730. o.). A helyi önkormányzatok szintjén komoly problémát jelent az eladósodás, ami már az adósságrendezésről szóló szövetségi törvény módosításához vezetett. Lüchow-Dannenberg járásban 2004-ben 134,8 millió euró kiadással és 54,4 millió euró bevétellel számoltak a költségvetés készítésekor, ami 80,4 millió euró hiányt jelent – erre a fedezetet hitelből biztosították (Albers, 2004)! Látható tehát, hogy a látszat ellenére komoly problémáról van szó.

A hitelfelvétel tehát segítheti a közfeladatok ellátását, de egyben veszélyeztet-

heti is azokat. A szabályozás terén sok szempontból hasonló a helyzet az egyes országokban (pl. folyó és felhalmozási célú hitelfelvétel megkülönböztetése, deficit esetén fiskális megszorítások), mindazonáltal az eltérő történelmi fejlődési utat bejáró önkormányzati rendszerek számos sajátos jellemzővel is bírnak.

MI A MAGYARÁZATA A HITELFELVÉTELI SZABÁLYOZÁS SOKSZÍNŰSÉGÉNEK?

A hitel mint finanszírozási eszköz szerepe a közigazgatási rendszert érintő változások mellett a világgazdasági folyamatok által is determinált. Az 1960-as és 1970-es években az alacsony kamatozású hitelek igen népszerűek voltak: Európa-szerte mindenhol jelentős hiteleket vettek fel az önkormányzatok. Az 1980-as években a negatív hitel-reálkamatláb a megtakarítások visszaeséséhez vezetett, ami az 1990-es évek romló makrogazdasági feltételei közepette a beruházási tevékenység jelentős visszaesésével járt. Németországban az újraegyesítés körüli strukturális feszültségek, illetve az erőltetett reálkonvergencia-program következtében a német föderális rendszer működési válságba került (Dohnanyi, 2002. 187–190. o.), ezért a szövetségi állam magára vállalta az önkormányzatok adósságának finanszírozási terhét. A jogszabályi környezet szinte mindenhol késve reagált a világgazdasági változásokra, így fordulhatott elő az, hogy Olaszországban egészen 1973-ig a törvények nem tiltották a folyó kiadások hitelből történő finanszírozását. Nem arról volt szó, hogy a kockázatot

5 A hitel olyan finanszírozási eszköz, amelyért maga az önkormányzat felel, több országban viszont – a törvényi korlátozástól függetlenül – csak a végső korlátot jelentő maastrichti kritériumok küszöbének elérése esetén következik be a hitelfelvétel tényleges tilalma (pl. Lengyelország). A többi országban a „lender of last resorts”, azaz a „végső mentstár”-szerep ezt követően is fennáll a központi kormányzat részéről, ezért úgy vélem, a hitel korlátozott szerepéről csak elviekben beszélhetünk.

nem ismerte fel a kormányzat, hanem arról, hogy biztosítani kellett a közfeladatok ellátását! Bár a közfeladatok egy részét helyi szintről regionális szintre emelték, a transzfer-alapú finanszírozás azonban nem vette figyelembe a teljesítményt, ami végül erkölcsi kockázathoz és túlköltekezésekhez vezetett. 1976-ban az önkormányzatok adóssága már a folyó kiadások 52%-át tette ki, és az újonnan felvett hitelek $\frac{2}{3}$ -át adósságszolgálatra kellett fordítani. Az 1990-es évek közepén indított konvergencia-program során radikálisan lecsökkentették az adósságállományt. Manapság az olasz önkormányzatok bevételeinek csak kb. 4%-át teszi ki a hitel, azt is (1989 óta) az állami Tartalék és Kölcsönalap – tehát állami pénzintézet – folyósítja számukra. A rövid lejáratú hitelt jelenleg a folyó bevételek 25%-áig lehet igénybe venni, maximálisan 3 hónapra. A szabályozási háttér hiányosságai, illetve a nehéz történelmi időszakok emléke a mai napig érezteti hatását a jogi szabályozásban.

A maastrichti konvergencia-kritériumok teljesítése a föderális rendszerekben megköveteli az eladósodás kormányzati szintek közötti megosztását,⁶ általánosan követendő megoldás azonban nem létezik. Ausztriában a központi kormányzat a GDP 2,7%-áig, a helyi önkormányzatok pedig a GDP 0,3%-áig adósodhatnak évente. Nem elegendő azonban az eladósodás szintjének szabályozása, mivel – és ezt pont az osztrák eset teszi nyilvánvaló-

vá – a megfelelő fiskális konszolidáció hiánya esetén ennek betartása nem garantálható. Franciaországban igen szigorú szabályozás van érvényben az önkormányzatok hitelfelvételére, amely a törlesztő részletek nagyságát is szabályozza. A költségvetési egyensúly fennállását havi szinten kell biztosítani. Az önkormányzatok garanciavállalása a folyó bevételek 50%-áig terjedhet, ennél nagyobb kötelezettséget csak közcélú beruházásokkal kapcsolatosan vállalhatnak, feltéve, hogy teljesül az a feltétel is, hogy egy közszolgáltató vállalatért legfeljebb a folyó bevételek 10%-áig vállalnak garanciát (Local public finance in Europe, 2004). A garanciák után céltartalékot kell képezni, ami viszont az éves adósságszolgálat 2,5–10%-ában van maximalizálva (ennek mértéke az egyes önkormányzatok esetében eltérő). A túlköltekezés tehát szigorúan korlátozva van, mindazonáltal igen merevnek tekinthetjük ezt a rendszert, ahol a kiadási szükségletek figyelembevételére nincs garancia.

A hitelfelvétel általános szabályozási kérdései után nézzük meg a folyó és tőkecélú hitelfelvétel szabályozásának szempontjait. Bár alapvetően más közgazdasági okokra vezethető vissza a jogi szabályozás, a gyakorlatban egyre kevésbé lehet különbséget tenni a hitelfelvétel céljai között. A tőkekiadások hitelből történő finanszírozása mellett szóló legfontosabb érv az ún. *generációk közötti transzferek* igénye, amelyek legalább annyira fontosak, mint a generáción belüli transzferek. Ha a haszonelvű adózás elvének ésszerűségét és hatékonyságjavító szerepét elfogadjuk, akkor a több generáció érdekeit

6 A kérdéssel egyelőre csak a föderális államokban foglalkoznak, azonban a közeljövőben minden EU-tagországban napirendre fog kerülni. Bővebben lásd: Lane [1997].

szolgáltató beruházások finanszírozási terheit célszerű megosztani a generációk között. A folyó célú hitelfelvétel általánosan elfogadott szerepe a költségvetési egyensúly megteremtésén keresztül a közfeladatok ellátásának biztosítása. Az önkormányzatok költségvetésében a folyó és tőkecélú kiadások megkülönböztetése az átláthatóságot szolgálja. A határt azonban nem mindig könnyű meghúzni, mivel egyesek újabban az oktatás- és egészségügygel kapcsolatos költségek egyre szélesebb körét (nem kizárólag az épületekre, berendezésekre rekonstrukciójára, beszerzésére fordított pénzeket) tekintik több generáció érdekeit szolgáló beruházásnak. Az átláthatóságot rontja, hogy az önkormányzati folyó és tőkemérleg közötti átcsoportosítás szabályozását illetően az európai országok két csoportra bonthatók: az első csoportba olyan országok tartoznak, ahol nem engedélyezett az átcsoportosítás (pl. Nagy-Britannia, Svájc), a második csoportba pedig azok az országok, ahol ez megengedett (pl. Németország, Belgium). Így, bár a tőkekiadások fedezésére a hitel általánosságban elfogadott finanszírozási eszköz, megint csak arra a következtetésre jutunk, hogy a folyó célú hitelfelvétel sok országban nincs megfelelően korlátozva.

Nem lehet pontosan megállapítani tehát, hogy mennyiben folyó és mennyiben beruházási célra veszik igénybe a hiteleket az egyes országokban. A változatoság arra utal, hogy a törvények nem állapítanak meg olyan, a prudens működést lehetővé tevő hitelarányt, amely alacsony kockázattal járna. Franciaországban és Svédországban összegyűjtik ezeket az

adatokat, de kötelezően nem írják elő annak mértékét. Lengyelországban és Csehországban az adósságtörlesztés összege van csak szabályozva, amely nem haladhatja meg az éves folyó és tőkebevételek 15%-át, Horvátországban 20%-át, Oroszországban 15%-át, Cipruson 250%-át (Council of Europe, 2002a).

Normatív megközelítésben a hitelfelvétel legfelső határát a pénzügyi kapacitás⁷ jelenti. Ez az adósságszolgálattal együttes költségvetési pozíciója az önkormányzatoknak, ami a pozitív egyenleg mértékéig engedélyezi a felhalmozási célú kiadásokat. Hitelt felvenni bármilyen célra lehet, amennyiben az nem vezet az eladósodás romlásához. Mivel azonban a gyakorlatban olyan beruházásokra is szükség van, amelyek nem eredményeznek bevételnövekedést, a pénzügyi kapacitás fenntarthatósága nem mindig biztosított a negatív externáliehatások fellépése nélkül. Az eladósodás kontrollálásának hiánya sem megoldott, mivel nem lehet elmarasztalni a kötelező közfeladatokat ellátó önkormányzatot. Németországban az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 58. cikkelye alapján hozott állásfoglalása szerint az önkéntes feladatok ellátását sem veszélyeztetheti a kötelező feladatok forráshiánya!

A finanszírozó hitelintézetek számára azonnal adódik a kérdés, hogy milyen esélyeik vannak követeléseik behajtására a fentiek tükrében. Az önkormányzatok minden európai országban felelősek saját pénzügyeik alakításáért. A felvett hitele-

7 Az önkormányzatok pénzügyi kapacitásának értelmezéséről I. Vigvári [2002] 298–303. o.

kért garanciaként – néhány nagyon speciális esetet leszámítva⁸ – csak saját, az alapvető közszolgáltatások nyújtásához közvetlenül nem kapcsolódó vagyontárgyaikat ajánlhatják fel, továbbá nem törlesztés esetére azonnali tőketörlesztést sem lehet beépíteni a kölcsönszerződésekbe. Magyarországon a helyi önkormányzatok adósságrendezéséről szóló 1996. évi XXV. törvény lehetővé teszi ugyan a hitelezők és az adós bíróságon kívüli megállapodását, azonban a gyakorlatban a hitelezők jellemzően csak akkor veszik komolyan a fizetéseképtelenség veszélyét, amikor már a teljes hitelezői követelés többszörösen meghaladja az adósságrendezésbe bevonható vagyontárgyak értékét. A német szabályozás ehhez annyiban hasonlít, hogy a fizetési kötelezettség nem teljesítése esetén kötelezően meg kell várniuk a hitelezőknek a helyi tanács ingó és ingatlan végrehajtási engedélyét.⁹

Az egymásnak ellentmondó és egyre áttekinthetlenebb törvények, rendeletek keltette feszültségek csak akkor szűnhetnek meg, ha a teljes önkormányzati finanszírozási rendszert megreformálják. Vígvári [2003] Magyarország esetében egy vegyes finanszírozási stratégia megvalósítása mellett foglal állást, amely a piacosításra és a modernizációra (prog-

ramköltségvetés bevezetése) egyaránt hangsúlyt helyez. Emellett indokolt lenne egy önkormányzati adósságregiszter létrehozása és naprakészen tartása, amellyel a hitelezők is pontos képet kaphatnának az önkormányzatok adósságairól.

ZÁRÓ KÖVETKEZTETÉSEK

A közigazgatási-közszolgáltatási rendszer jelentős kihívásokkal szembesült az európai országokban az elmúlt évtizedekben. A finanszírozási eszközök közötti súlyponteltolódás a források késői decentralizációja miatt következett be, ami a hitel szerepének növekedéséhez vezetett. A romló makrogazdasági környezet a hitelfelvétel szabályozását is kikényszerítette, ez azonban az önkormányzati rendszerek eltérő volta miatt eltérő megoldásokhoz vezetett. Az Európai Unió keltette fiskális konszolidációs kényszer, illetve az önkormányzati gazdálkodás gyakori átláthatatlansága nem teszi lehetővé a hatékony szabályozást, és több országban kedvezőtlen eladósodási folyamatot indított el. Mivel az önkormányzatok folyó és tőkekiadási szükségletei között egyre nehezebb különbséget tenni, a jelenlegi feltételek közepette az eladósodás megállításához javítani kellene az ellenőrzési rendszert, illetve lehetővé kellene tenni az egyes önkormányzatok adósságának megállapítását. Mind a hazai, mind pedig a német tapasztalatok azt mutatják, a fizetéseképtelenné váló önkormányzatok hitelezői részére nem biztosított a követelések teljes megtérülése. Az adósságregiszter létrehozása, bár javí-

8 Például, amikor a központi kormányzat a költségvetési egyensúly helyreállításához nyújt kedvezményes hitelt.

9 Ennek alapja Glashütte város 1929. évi fizetéseképtelenségi esete, amely során a Legfelsőbb Bíróság meghatározta azokat a szempontokat, amelyek alapján a vagyontárgyak értékelését el kell végezni, itt is az alapvető közfeladatok ellátásához nélkülözhetetlen vagyontárgyakra nem terjed ki a végrehajtás.

tana a hitelezők informáltságán, valójában csökkentené az önkormányzatok számára elérhető források mennyiségét. Véleményem szerint átfogó reformokra van szükség, amelyek megszüntetik a jogsza-

bályi ellentéteket, új alapra helyezik a helyenként több mint egy évszázados hagyományokon nyugvó finanszírozási rendszert, és ténylegesen a közfeladatok ellátására koncentrálnak.

IRODALOM

- ALBERS, HEINRICH [2004]: A csődképtelenségtől a fizetési képtelenségig – A helyi költségvetés aktuális problémái. Előadás, 2004. november 10. Bad Iburg.
- BENCES ISTVÁN [2003]: Euró, érvek és ellenérvek. Miniszterelnöki Hivatal, Stratégiai Füzetek, pp. 185–216.
- Council of Europe [2002a]: The risks arising from local authorities' financial obligation. Local and regional authorities in Europe, No. 76. Council of Europe Publishing, August 2002
- Council of Europe [2002b]: Recovery of local and regional authorities in financial difficulties. Local and regional authorities in Europe, No. 77. Council of Europe Publishing, August 2002
- Európa Tanács [1985]: Helyi Önkormányzatok Európai Chartája. <http://www.htmh.hu/dokumentumok/851015h.htm> Letöltve: 2005. január 25.
- KOPÁNYI MIHÁLY–VIGVÁRI ANDRÁS [2003]: Az önkormányzati szektor forrásbevonó képességének növelésével kapcsolatos gazdaságpolitikai kérdések. Pénzügyi Szemle, 11. 1071–1088. o.
- KLAUS VON DOHNANYI [2002]: Reformstau durch Föderalismus. In: Wirtschaftsdienst, 2002/4, 187–190. o.
- GESKE, OTTO-ERICH [2003]: Erwartungen an eine Neuordnung des deutschen Föderalismus. In: Wirtschaftsdienst 2003/11, 721–731. o.
- INMAN, R.–RUBINFELD, D. L. [1997]: Federalism. Berkeley Olin Program in Law & Economics, Working Paper 1138. <http://ideas.repec.org/p/cdl/oplwec/1138.html#provider> Letöltve: 2004. november 29.
- JÓKAI KÁROLY–OSVÁTH LÁSZLÓ–SÓVÁGÓ GYULA–SZMETANA GYÖRGY [2004]: Az önkormányzati adósságrendezések oknyomozása 1996–2003. <http://www.jokay.hu/igekft/magyar/index.php?n=old&kod=20>. Letöltve: 2005. január 25.
- LANE, J. E. [1997]: Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems SAGE Publications
- Oxford University Press [2004]: Local public finance in Europe.
- MUSGRAVE, R. A.–MUSGRAVE, P. B. [1989]: Public finance in theory and practice. McGraw-Hill, New York.
- PÉTERI GÁBOR [2004]: Terítéken az önkormányzatok központi forrásszabályozási rendszere – ahogy a kutatók látják. Elhangzott: „Félúton. A magyar önkormányzati rendszer az Európai Unió csatlakozás folyamatában”, a Belügyminisztérium IDEA csoportjának konferenciáján, Budapest, 2004. október 20.
- PITTI ZOLTÁN [2004]: Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja (Vitaanyag) In: Pénzügyi Szemle, 2004/4, pp. 348–365.
- POTERBA, J. M. [1995]: State responses to fiscal crisis: the effects of budgetary institutions and politics. National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 4375 August 1995. <http://papers.nber.org/papers/w4375.pdf> Letöltve: 2004. november 30.
- VIGVÁRI ANDRÁS [2002]: Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek. KJK–KERSZÓV, Budapest.
- VIGVÁRI ANDRÁS [2003]: Euró, érvek és ellenérvek. Miniszterelnöki Hivatal, Stratégiai Füzetek, pp. 217–243.
1996. évi XXV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról.