

Péteri Gábor:

A régió erőforrásai

Pénzügyi szempontok a regionális önkormányzatok koncepciójának megalapozásához

Budapest, 2003. május 9.

Tartalomjegyzék

| | |
|---|-----------|
| A TANULMÁNY CÉLJA | 3 |
| I. A REGIONÁLIS INTÉZMÉNYRENDSZER GAZDASÁGI, KÖLTSÉGVETÉSI ALAPELVEI | 4 |
| 1. VÁLASZTOTT TÉRSÉGI ÖNKORMÁNYZAT | 5 |
| <i>Képesség a közfeladatok önálló ellátására</i> | 5 |
| <i>Tág önkormányzati feladatértelmezés</i> | 5 |
| <i>Elszámoltathatóság</i> | 5 |
| <i>Szabályozási és szakmai feladatok</i> | 6 |
| 2. TERÜLETFEJLESZTÉSI EGYSÉG | 6 |
| <i>Addicionalitás</i> | 7 |
| <i>Programozottság</i> | 7 |
| 3. ÁLLAMIGAZGATÁSI, KÖZIGAZGATÁSI FELADATKÖR | 7 |
| II. A PÉNZÜGYI-FINANSZÍROZÁSI RENDSZER CÉLJAI | 8 |
| 1. RÉGIÓ, MINT ÖNKORMÁNYZAT FINANSZÍROZÁSI CÉLJAI | 9 |
| <i>Befolyásolás forrás-kiegészítéssel</i> | 9 |
| <i>Egységes és egyértelmű feladattelepítés</i> | 10 |
| <i>Finanszírozási szabályok</i> | 10 |
| 2. RÉGIÓ, MINT TERÜLETFEJLESZTÉSI EGYSÉG FINANSZÍROZÁSI CÉLJAI | 12 |
| 3. ÁLLAMIGAZGATÁSI DECENTRALIZÁCIÓ | 13 |
| III. KÖZÉP-EURÓPAI TAPASZTALATOK | 13 |
| IV. KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYOZÁSI TECHNIKÁK | 14 |
| 1. SAJÁT FORRÁSOK | 14 |
| <i>Regionális adók</i> | 14 |
| <i>Illetékbevételek, bírságok</i> | 15 |
| <i>SZJA pótdadó</i> | 15 |
| <i>Felhalmozási és tökebevételek</i> | 15 |
| <i>Díjbevételek</i> | 16 |
| 2. ÁTENGEDETT BEVÉTELEK | 16 |
| <i>Megosztott ÁFA</i> | 16 |
| 3. ÁLLAMI HOZZÁJÁRULÁSOK ÉS KÖZPONTI TÁMOGATÁSOK | 16 |
| <i>Biztonságos feladatellátás</i> | 17 |
| <i>Területi kiegyenlítés</i> | 17 |
| <i>Fejlesztési támogatások</i> | 18 |
| <i>Területfejlesztési támogatások</i> | 18 |
| 4. HITELBEVÉTELEK | 18 |
| 5. EGYÉB ESZKÖZÖK | 19 |
| V. A RÉGIÓ ERŐFORRÁSAI | 20 |
| <i>Kiadások, bevételek</i> | 20 |
| IRODALOM | 23 |
| MELLÉKLETEK | 25 |

A tanulmány célja

Az IDEA program többször hangsúlyozott célja egy államszervezeti reform előkészítése. Ez az ambíciózus kutató-fejlesztő munka - a hazai közigazgatási reform hagyományait követve – elsősorban szerkezeti átalakításokban gondolkodik. Tehát a régió és a kistérség, mint új formációk létrehozását kívánja előkészíteni. További önkorlátozásként a program nem csak a „szinteket”, hanem azok számát és területi kiterjedését is adottnak tekinti. Ez a két külső feltétel a megalapozó munkák számára eltérő jelentőségű.

Az utóbbi, tehát a területi egységek számára, határaitra vonatkozó elvárás könnyebben kezelhető és ezért inkább elfogadható. Nem lehet az állami működés minden egyes elemét egyszerre megváltoztatni, így a megyei határokat követő régiókat adottnak tekintjük az előkészítés során. A későbbiekben majd biztosan lesz lehetőség kisebb határmódosításokra, a regionális központok szerepének tisztázására.

Nehezebben kezelhető viszont az első kiinduló feltétel, amely szerint az államszervezeti reform elsődlegesen az állami-közigazgatási és a helyi önkormányzati szintek átrajzolását jelentené. Az IDEA program a megoldandó feladat részeként kezeli a pénzügyi-elosztási módszerek megváltoztatását, de ennek a részfeladatnak is az az elsődleges célja, hogy az új szintek működőképességét biztosítsa.

Ebben a reformprogramban kisebb hangsúlyt kapnak magának az államnak, a közigazgatásnak és az önkormányzatoknak a *működésére* (és nem a szervezeti rendjére) vonatkozó továbbfejlesztési javaslatok. Tehát senki nem vizsgálja azt, hogy az új területi struktúrában egy minisztérium feladatellátási gyakorlata hogyan változik, az ágazati és területi szakpolitikáknak milyen módszereit lehet eredményesen alkalmazni, a változások milyen követelményeket támasztanak a közigazgatás új szintjein dolgozókkal szemben.

Ezek nélkül pedig nem képzelhető el a szerkezeti formák megváltoztatása sem. Az 1990.évi helyi önkormányzati reform példája is azt bizonyítja, hogy szervezeti (és pénzügyi) változásokra akkor van lehetőség, ha a rendszerben már megérették azok a működési feltételek, amelyek kikényszerítik a strukturális váltást. Egy évtizeddel ezelőtt a politikai szempontokon túl a közigazgatás és a pénzelosztás mechanizmusai is a változtatást igényelték. Bebizonyosodott a centralizált technikák működésképtelensége és ezért állt készen már az 1980-as évek végére az önkormányzati reform program. A kedvező politikai körülmények csak felgyorsították a változásokat.

Ebből következően a mostani tervezett reform program kidolgozásakor is azt kell megvizsgálni, hogy hol vannak meg leginkább a változtatás belső feltételei és milyen külső kényszerekkel lehet számolni. Nyilván oda kell az átalakítás súlypontját helyezni, ahol legegyszerűbben elérhetők a változások, illetve ahol legnagyobb a külső nyomás. Más megközelítésben a reform-munkálatok részeként ki kell dolgozni azokat a mechanizmusokat is amelyek hiányoznak az átfogó reformhoz. Ezek időben követhetik a szerkezeti változásokat, de ha elmaradnak, akkor eredménytelen lesz a közigazgatási és államszervezési szintek átrendezése.

A tervezett átalakítások súlypontja így véleményem szerint elsősorban a kistérségi szint lesz. Ugyanis az elmúlt egy évtized tapasztalatai alapján itt foghatók meg leginkább azok a problémák, amelyek az elaprózott települési önkormányzati rendszerből és a decentralizációhoz nem alkalmazkodó központi igazgatásból adódtak. Itt mára felhalmozódott már annyi feszültség, hogy a szervezeti és szerkezeti változásoknak a legtöbb érintett szereplő részéről megvan a támogatottsága. A régió azonban nem tekinthető ilyennek, még akkor sem ha a kistérség ellenpontjaként képzeljük el.

A régiós szintre irányuló változtatási szándékok mögött sokkal inkább a „külső” erők jelennek meg. A régiók vonatkozásában két kényszerítő feltétel fogalmazódott meg: a politika decentralizációjának szándéka és az európai uniós csatlakozásból adódó követelmények. A politika valamiféle hatalom-megosztási egyensúllyal próbál érvelni, amely szerint regionális ellenpontok (vagy bázisok) létrehozása növelné a politika játékterét és ezzel eredményesebbé tehetné a fokozatosan „kétpártivá” váló demokráciát.

Ennek megítélése azonban nem egyértelmű, a magyar unitárius államszervezetben a területi ellenpontok kialakítása ugyanígy előidézhetik a centralizációt és a hatalom koncentrációt is. A települési és a megyei önkormányzati választások felértékelődése a nyertes parlamenti pártok számára éppen azt mutatja, hogy mindenki a saját helyi csatornák és területi „csápok” kiépítését tekinti fő céljának.

Az Európai Unióra történő hivatkozás is bonyolultabb annál, mint ami általában a közfelfogásban megjelenik. Azon már szerencsére túl vagyunk, hogy a régiók létrehozását formális csatlakozási követelménynek tekintjük. De az EU „egységes európai közigazgatási térre¹” vonatkozó elvárásának megértésétől viszont még nagyon messze állunk. Eszerint ugyanis a különböző országok együttműködése akkor lesz eredményes, ha a közös értékekre építve hasonló és ezért egymás számára is érthető mechanizmusokat alakítanak ki a résztvevők.

Ennek viszont a regionalizmuson túl számos olyan eleme van, ami a magyar közigazgatásból és közszolgáltatás szervezésből még hiányzik. Így például nem működik jól a szakma-politikai elképzelések kidolgozásának és elfogadtatásának gyakorlata, hiányoznak a decentralizációhoz igazodó állami mechanizmusok (ellenőrzés, tervezés), nem eléggé átlátható az állami és a politikai döntéshozatal.

Mindezekből a tanulmány – és talán az IDEA munkacsoport – számára is az következik, hogy a közszektor átalakítása sokkal összetettebb, mint a közigazgatási szintek pontos és szakszerű megtervezése. Itt most ugyanis még csak hivatkozni lehet olyan eszközökre, eljárási módszerekre és intézményekre, amelyek létrehozatala mindenképpen szükséges a tervezett reformokhoz. A regionális területi reformot ezért olyan első lépcsőnek kell tekinteni, amely jó esetben kikényszeríti a közeg megváltozását. Várhatóan nem fordítva zajlanak majd az események, amikor is az új közigazgatási szint betagozódik a jelenlegi működési mechanizmusokba.

Ezen reform-értelmezés szerint a tanulmány célja kettős: (i) pénzügyi-gazdasági szempontokat ad a regionális intézményrendszer megtervezéséhez és (ii) bemutatja a regionális önkormányzatok lehetséges pénzügyi és egyéb erőforrásait, valamint finanszírozási technikáit. Tehát több szempontból is szűkíteni kellett a témánkat: nem foglalkozunk a kistérségekkel, csak megemlítünk olyan fontos mechanizmusokat és intézményeket, amelyek a pénzügyi reform más elemeit képezik. Sajnos nem tudunk pénzügyi előreszámításokat sem végezni. A regionális intézményrendszerrel foglalkozó közös kutató-tervező munka alapján a következő lépésben remélhetőleg lesz lehetőség a részletes számítások elvégzésére és a modellezésre.

I. A regionális intézményrendszer gazdasági, költségvetési alapelvei

Az elképzelések szerint a régióknak három alapvető funkciója van². Választott helyi önkormányzati szintként működik, területfejlesztési feladatokat lát el és államigazgatási,

¹ Lazareviciute and Verheijen, 2000

² Horváth M.T., 2003

közigazgatási feladatkörrel rendelkezik. Az IDEA program regionális munkacsoportjának az a célja, hogy a három különböző jellegű funkció kapcsolódásának lehetőségeit és szervezeti megalapozásának feltételeit megvizsgálja. Itt most ehhez a munkához javasolunk néhány pénzügyi-gazdálkodási szempontot.

1. Választott térségi önkormányzat

A tervek szerint a regionális önkormányzatoknak a hulladékgazdálkodás, a vízbázis védelem, a szennyvíztisztítás, a közút fenntartás, az egészségügy, a közgyűjtemények, az idegenforgalom és a környezetvédelem terén lesznek feladatai. A választott régió hatáskörei, feladatai és eszközei részben a megyei önkormányzatoktól történő feladatátvétellel, részben a ma még állami funkciók átcsoportosításával fognak kialakulni. A pénzügyi alapok megtervezésekor ezeket a funkciókat a jelenlegi önkormányzati rendszer értékei alapján kell a költségvetési rendszerbe illeszteni. Ez a következőkben felsorolt alapcélok megvalósítását jelenti.

Képesség a közfeladatok önálló ellátására

A választott önkormányzati jellegből következik, hogy a regionális területi önkormányzatnak alkalmasnak kell lennie a funkciói önálló ellátására. Ez tehát kizárja azt, hogy a választott testület működése állami döntések utólagos jóváhagyására, „lebontott” központi tervek szentesítésére korlátozódjon. Meg kell teremteni a saját ágazati és területi politika folytatásának feltételeit. A regionális önkormányzatnak így saját elosztású forrásokkal kell rendelkeznie, a hivatali szervezetének alkalmasnak kell lennie a szakma-politikai döntései előkészítésére, végrehajtására és ellenőrzésére.

Az egyes ágazati feladatok esetében ez az általános elvárás természetesen más és más konkrét eszközöket igényel. Így ez jelenthet konkrét intézményfenntartást (pl. az egészségügyben), a fejlesztési programok lebonyolítását (hulladékgazdálkodás, vízügy), de a tervezési, szakmai támogatási és szabályozási eszközök is igényelnek forrásokat.

Tág önkormányzati feladatértelmezés

A magyar helyi önkormányzati rendszer kialakult szabályait követve a kötelezőeken túl a regionális önkormányzatoknak lehetőséget kell adni további feladatok ellátására. Ezek a választható, önkéntes funkciók illeszkednek a mai önkormányzati rendszer azon általános alapelveéhez, amely szerint az állami és az önkormányzati feladatok mereven nem választhatók szét. A regionális önkormányzat is láthat el állami funkciókat, a felelősség sok esetben közös más szintekkel, még akkor is ha a konkrét feladatok különböznek. Ebből az elvből a pénzügyi rendszerre is adódnak következmények, például az, hogy az önkormányzati autonómia épülhet ugyanazon közösségi bevételfajtára. Nem feltétlenül kell csak saját és kizárólagos adófajtát keresni a helyi szint számára. Azonos adóalapokra építve az egyes kormányzati szintek eltérő adópolitikát is folytathatnak, ilyen módon is megosztva a forrásokat.

Elszámoltathatóság

A regionális önkormányzat esetében az elszámoltathatóság általános követelménye különösen azért fontos, mert a mai megyehatárokat követő régiók esetében kevésbé fog érvényesülni a térségi kötődés és identitás. Ennek következtében reális esély van arra, hogy a régió társadalmi beágyazódottság nélküli egyszerű közvetítő szervezetté válik, amelyik nem igazán területi önkormányzat, de nem is része a központi döntéshozatalnak. A térségi kötődést és elszámoltathatóságot azonban növelni lehet olyan pénzügyi mechanizmusokkal, amelyek

megfoghatóvá teszik az önkormányzat működését a régióban lakók, az ott működő vállalkozók számára.

A régióknak így olyan bevételi forrásokkal kell rendelkezniük, amelyek kötődnek a térségben képződő adottságokhoz és jövedelmekhez, az elköltésük helyben látható eredményeket hoz. Ugyanígy a regionális önkormányzatnak a gazdaság szereplői számára is kézzel fogható előnyöket kell a biztosítania, ami a befektetésekben, a munkaerőpiacon és technológiai fejlődésben is érzékelhető. Ezekre az önkormányzat nyilván csak közvetett módon tud hatni, de rendelkeznie kell azokkal a koordinációs eszközökkel és saját motivációval, amelyek helyi-térségi gazdaságfejlesztést a régió feladatává teszik.

Szabályozási és szakmai feladatok

A többszintű helyi önkormányzati rendszerbe illeszkedve a régióknak tervezési jogosítványokkal, szakmai segítségnyújtási és szabályozási eszközökkel kell rendelkeznie. A régió csak úgy válhat fontos intézménnyé, ha saját jogon is ellát ilyen térségi feladatokat. Ezek a közvetett befolyásolási eszközök továbbra is lehetővé teszik a települési, kistérségi önállóság érvényesülését. Ugyanakkor viszont közelebb is viszik a központi igazgatási funkciókat a helyi szinthez. Ezt az alapelvet az egyes funkciók telepítésekor az ellátási feladatok részleteinek kibontásakor, az egyes ágazati szabályozások megfogalmazásakor kell szem előtt tartani³.

2. Területfejlesztési egység

A széles hatáskörű és sokféle feladatot ellátó helyi önkormányzati rendszerben nincs szükség párhuzamos területfejlesztési tervezésre és pénzelosztásra. A választott helyi önkormányzat regionális szinten sem különül el a területfejlesztés regionális intézményrendszerétől. A helyi önkormányzatokat, mint az egyik legfontosabb regionális-területi-települési szereplőket képessé lehet tenni a területfejlesztési feladatok ellátására. Az eddigi IDEA reform elképzelések szerint a megyei területfejlesztési tanácsoktól átvett feladatok, az agrártámogatások, a foglalkoztatási feladatok, gazdaság- és befektetés-ösztönzés, az infrastruktúra fejlesztések finanszírozása és támogatása kerülne át a régiókhöz. Ezek a feladatok szorosan kapcsolódnak a szűken vett közszolgáltató jellegű önkormányzati funkciókhoz.

Más előkészítő munkacsoportok is hasonló következtetésre jutottak⁴. Ezek szerint a régió gazdaságfejlesztési feladatai a közvetlen beruházásokon túl a versenyképesség javításának általános feltételeinek biztosítása (üzleti szolgáltatások, információ biztosítása). De ugyanígy a regionális területfejlesztési feladatkörbe tartozik az infrastrukturális hálózatok kiépítése (úthálózat, repülőtér, kommunikáció), vagy a környezetvédelem és a regionális marketing.

Amennyiben így fogjuk fel a regionális önkormányzatok területfejlesztési feladatait, akkor ehhez nyilvánvalóan pénzügyi eszközöket és koordinációs mechanizmusokat is kell hozzárendelni. A régióknak tehát saját jogon képesnek kell lennie ezen nagyrértékű beruházások finanszírozására és lebonyolítására. Ez egyrészt saját forrást igényel, másrészt

³ Erre épül egy korábbi közös javaslatunk, amely a kormányzati funkciók differenciált továbbfejlesztésére és nem újabb szintek formális létrehozására teszi a hangsúlyt (K. Davey-Horváth M.T.-Péteri G, 2000). Ezek szerint ágazatonként részletekbe menően kell átrendezni és újrafogalmazni a jogszabályalkotás, finanszírozás, felügyelet, az ellenőrzés és minőségbiztosítás, valamint az irányítás módszereit. Ezzel a vizsgált ágazatok mindegyikében el lehet érni a kívánt hatékonysági és eredményességi célokat, anélkül, hogy a nagy megrázkódtatással járó területi átszervezésre sor kerülne.

⁴ Pálné, K.I., 2001, 67. oldal

pedig hozzáférést a külső forrásokhoz. A kiegészítő források származhatnak a magánszférából (partnerségi alapon, hitelfelvételből), vagy más kormányzati szintektől is érkehetnek (kiegészítő, addicionális források).

Addicionalitás

A többszereplős területfejlesztési rendszerben a közszektoron belül is egymást kiegészítik a különböző kormányzati szintek forrásai. Ehhez az elvhez kell kapcsolni az önkormányzatiság azon alapszabályát, amely szerint választott testületek között nem lehet újraelosztási kapcsolat. Tehát egy térségi-területi önkormányzat nem rendelkezhet olyan jogosítványokkal, amelyek alapján meg tudná változtatni a települési önkormányzat döntéseinek célját. A kiegészítő források nyújtása természetesen nem jelent ilyenfajta beavatkozást, még ha a régió közvetlen befolyással is van a település, vagy a kistérség fejlesztési politikájára.

Ugyanígy a régió számára is megnyílnak országos-központi, vagy európai uniós források. Itt valójában az a pénzügyi-gazdasági kérdés, hogy ezek a kiegészítő bevételek (i) milyen csatornákon (ágazati, vagy inkább területi), (ii) milyen tervezési eljárások során (programozottság módja) és (iii) milyen szervezeti rendszerben kerül el a régiókhoz. (Ez utóbbi azt jelenti, hogy milyen a szakmai – pénzkezelési - ellenőrzési és monitoring jogosítványok egyensúlya. Erről az államigazgatási feladatok között lesz szó.)

Programozottság

Gazdasági szempontból talán a régió számára a legtöbb hasznot a jól működő koordinációs és tervezési mechanizmusok hoznák. A regionális szint kiemelt feladata ugyanis a kistérségi és települési programok területfejlesztési és ágazati tervezés során történő koordinációja. De ahhoz, hogy a régió szintjén is működjön a programozás számos feltételnek kell teljesülnie. Elsődlegesen tényleges tervezési jogosítványokkal és pénzügyi befolyással kell a régióknak rendelkeznie, egyébként nem működik a koordináció. Ezen túl a régióra vonatkozóan adatokkal és információkkal kell a regionális önkormányzatnak rendelkeznie, mert csak így képes a közvetítői, tervezői szerepét ellátni. Mindehhez a megvalósítás során is biztosítani kell az eszközöket (lásd később a tervszerződésről írottakat).

3. Államigazgatási, közigazgatási feladatkör

Számos közigazgatási és államigazgatási feladat ellátása már mai is regionális alapon történik. Egy vizsgálat szerint a számbavett húszféle állami feladat többsége (öt kivételével) átszervehető úgy, hogy azok határai a tervezett hét régiós rendszerhez igazodjanak (lásd 1. sz. melléklet). Ezek a delegált feladatok azonban csak részben illeszthetők a tervezett helyi önkormányzati (finanszírozási) rendszerbe. Mivel alapcélnak tekintettük, hogy választott helyi önkormányzati szintek között ne alakulhasson ki alá-fölrendeltségi kapcsolat, ezek a feladatok az önkormányzati finanszírozáson kívül maradnak. Államigazgatási szervezési rendjük másfajta értékek szerint alakul, finanszírozási szabályaik külön csatornán történik.

Egy ponton azonban nagyon szoros együttműködésre van szükség a választott régiók és a különböző ágazati és dekoncentrált szervek között. Ez pedig a területfejlesztés tervezési és finanszírozási rendszere. Az EU követelményeinek megfelelően ugyanis ma az ágazati-minisztériumi rendhez illeszkedően működnek a központi hivatali rendszerek: így a SAPARD hivatal, a program végrehajtási egységek, a Központi Finanszírozási és Szerződéskötési Egység, a pénzügyi igazgatás mechanizmusai (államháztartási hivatalok, Magyar Államkincstár), vagy a miniszterelnökségen belüli önálló sodó hivatalok. (Mindezekkel természetesen párhuzamos az ellenőrzés (audit) és a monitoring rendszere is.)

Ha a régiók, mint önkormányzati és területfejlesztési egységek nem lesznek képesek átvenni ezekből a fontos lebonyolítási (állami) feladatokból, akkor a régió többi feladatkörében sem lesz elég erős. Decentralizáló államszervezeti reform azt jelentené, hogy ezek a területfejlesztési megvalósítási feladatok - a központi felelősség megtartása mellett – beépülnek az új regionális struktúrákba. Amint majd a közép-európai országok legutóbbi regionális reformjaiból is látható, ez a feladat nem egyszerű és könnyen további centralizációhoz vezethet.

II. A pénzügyi-finanszírozási rendszer céljai

A hármas funkciót ellátó régió finanszírozási rendszerének megtervezésekor a következő fontos alapelveket kell rögzíteni:

a) Az új helyi önkormányzati szint létrehozásának *költségvetési szempontból semleges hatással* kell járnia. Mivel a meglévő feladatok újratelepítéséről van szó, a reform nem okozhatja a teljes adóteher növelését. Ezért a meglévő helyi és központi költségvetési források átrendezésével és nem új típusú adók bevezetésével kell a regionális szintre kerülő önkormányzati feladatok fedezetét biztosítani.

Ez természetesen lehetővé teszi, hogy a helyi önkormányzatok részére jutó közösségi források teljes összege is növekedjen. Amennyiben a régió képes a rendelkezésére álló saját bevételeket jobban kihasználni, vagy eredményesebben behajtani és a meglévő adóalapját is bővíteni tudja, akkor az összes helyi önkormányzati forrás is nőni fog.

b) *A feladatok decentralizációjával* és átszervezésével várható az önkormányzati működés *hatékonyságának növekedése* is. Az új régió önkormányzati és területfejlesztési feladatai a közszolgáltatási rendszer egészét tekintve feltehetően megtakarítást fognak eredményezni. Általában egy jól megválasztott feladatstruktúra, a hozzárendelt forrásdecentralizáció és a működési önállóság a közszektor eredményességét és hatékonyságát növeli.

c) Bővítheti viszont a helyi önkormányzati rendszer rendelkezésére álló forrásokat, hogy elsősorban a területfejlesztés *új külső forrásokkal* is rendelkezni fog. Az Európai Unió támogatásából éves szinten az ország bruttó hazai termékének közel két százaléka érkezik majd EU-s támogatásként. Ennek természetesen csak egy része kerül be az önkormányzati rendszerbe és annak is csak egy töredéke jut el közvetlenül a régióhoz. De optimista becslésként feltételezhető, hogy a vidékfejlesztési és a kohéziós alapokból származó többletforrások (évente mintegy EUR 500 Millió) képesek lennének 50%-kal is megnövelni a jelenlegi helyi önkormányzati beruházások értékét. Ebből a régiónak is részesednie kell.

Lehetséges külső forrás a magánszektorból származó hozzájárulás. A közösségi szektor-magánszféra együttműködésének változatos formái nálunk is kezdenek elterjedni. Ezek lényege, hogy az egyszeri, nagy beruházási költségeket (részben) a magánszektor fedezi. A magánbefektetők számára a beruházás megtérülését a hosszabb időtávon át biztosított közösségi bevételek teszik lehetővé. Ezzel mindkét fél nyer: a magántőke biztonságosan kihelyezhető, a szolgáltatások minősége javul és a közszféra kiadásai pedig egyenletesebbé válnak. A magánszektorból származó külső források bevonásának lehetősége várhatóan növekedni fog.

Ezen kiindulási pontok alapján a régió finanszírozási rendszerének céljait a háromféle ellátandó funkció sajátosságaiból kiindulva lehet megtervezni. Így a továbbiakban a pénzügyi célokat is külön-külön vizsgáljuk fel, de úgy, hogy továbbra is a regionális önkormányzat lesz a középpontban. Az államigazgatási feladatok decentralizációjának költségvetési céljait és módszereit itt most nem vizsgáljuk.

1. Régió, mint önkormányzat finanszírozási céljai

Befolyásolás forrás-kiegészítéssel

A regionális szint pénzügyi rendszerének kialakítását bármely más választott helyi önkormányzat létrehozásához hasonló általános célok vezérik. A régió elsődlegesen térségi funkciókat lát el, tehát a települési és kistérségi szinten nem, vagy nem hatékonyan finanszírozható feladatokért felelős. A szubszidiaritás általános elvére építve a pénzügyi rendszernek biztosítani kell, hogy az egyes szintek finanszírozási módszerei egymást kiegészítsék.

Az alapelvek között már rögzítettük, hogy ez a *kiegészítő szerep* nem jelentheti azt, hogy a régió, mint választott önkormányzat közvetlenül beavatkozik más helyi önkormányzat napi döntéseibe. Így tehát nem lenne célszerű az egységes elvek alapján történő helyi önkormányzati működési támogatások továbbosztásának jogát a régióhoz telepíteni. Nem fogadható el az a sokszor hangoztatott érv, amely szerint a minisztériumokban kevés információ áll rendelkezésre, a területi önkormányzatok „jobban ismerik a települési problémákat”. Ez csak azt mutatja, hogy a támogatási formát helytelenül választották meg, vagy az elosztást végző szervezet nem jól működik.

Így tehát nem javasoljuk, hogy a régió a települési önkormányzatoknak a saját (települési) működtetési feladataik ellátásához alanyi jogon járó támogatások elosztásában részt vegyen. Nem javítaná az önkormányzati rendszer hatékonyságát ha egy újabb elosztási szint ékelődne a központi költségvetés és települési önkormányzat közé. Sem a költségvetési kiadások, sem a bevételek oldalán nem cél a választott önkormányzati szintek közötti függés erősítése⁵.

A régió, mint területi önkormányzatnak azonban számos olyan eszköze lehet, amellyel *befolyásolni képes* a település önkormányzatok feladatellátását és pénzügyeit. Ezek a regionális források azonban alapvetően két célt szolgálnak:

(i) a térségi feladatok ellátását, tehát a települések közötti infrastruktúra kiépítését és a területi ellátó intézmények működtetését, valamint

(ii) a települések határain túlnyúló szolgáltatások fedezetének biztosítását⁶.

A régió tehát a saját jogon végzett beruházásaival (pl. útépités), vagy saját, speciális ellátást biztosító intézmények fenntartásával (pl. kórház) alakítani képes a települési döntéseket. Lehetnek szabályozási jogosítványaihoz kapcsolódó pénzügyi forrásai is, amelyekkel közvetlenül képes a helyi önkormányzatokra hatni (pl. infrastruktúra, vagy ellátó hálózatok tervezési költségeinek átvállalásával).

A települési önkormányzatok közigazgatási határain túlnyúló szolgáltatások finanszírozásához szintén hozzájárulhat a regionális önkormányzat. A hatékonysági szempontok, vagy egyszerűen a feladat szervezésének földrajzi, technikai racionalitása sok esetben szükségessé teszi, hogy az adott település a saját igényeinél nagyobb kapacitású létesítményt hozzon létre, vagy üzemeltessen. Az optimális méretű regionális

⁵ A nyugat-európai (nem szövetségi) államok tapasztalati is azt mutatják, hogy az ilyen újraelosztási jellegű támogatások aránya alacsony a régiók költségvetésében (1-14%). Council of Europe, 1988

⁶ Erre az elvre épül a „költségvetési föderalizmus” módszertana (Shah, 1994, Bird, 2000, Csillag, 1999, OECD, 2001). Ezek szerint minden kormányzati szintnek megvan a maga saját feladatköre, amelyhez többféle forrás is rendelkezésre áll. A funkciók azonban elkülönülnek és igazodnak a nyújtott szolgáltatások és feladatkörök jellegéhez. A forrásoldalon a saját bevételek teremtik meg a hatékonyság és az elszámoltathatóság alapjait, a támogatásokra pedig a vertikális (eltérő típusú önkormányzatok közötti) és a horizontális (területi) kiegyenlítés érdekében van szükség.

hulladéklerakók, szennyvíztisztítók, vagy a hidak, városi megkerülő utak megépítése mind olyan térségi feladatok, amelyek a közvetlenül érintett települési önkormányzatokon túl a nagyobb térségnek (a régió egészének, az országnak) is előnnyel jár. Ezért a közösségi haszonért a magasabb szintű területi egységnek is fizetnie kell, tehát hozzá kell járulnia a beruházási, működési költségekhez.

Egységes és egyértelmű feladattelepítés

A helyi önkormányzati feladatok telepítésére általában érvényes, hogy egyértelmű és törvényben rögzített feladat meghatározásra van szükség. A régiók esetében tisztázni kell, hogy milyen szolgáltatásszervezési munkamegosztás áll fenn a kistérségekkel, a társulásokkal, a nagyvárosi önkormányzatokkal és a megyei intézményfenntartó tanáccsal. Egységes és egyértelmű a feladattelepítés nélkül, amikor vegyesen és túlságosan rugalmas módon történik a feladatmegosztás, akkor ezt forráselosztás sem tudja majd követni⁷.

Azt is tudomásul kell azonban venni, hogy a reform során ennek a követelménynek majd nehezen lehet megfelelni. A kelet-európai országok regionális reformjai is folyamatos lépések sorozatából áll, de a nyugat-európai tapasztalatok is a rugalmas, sőt még időben régióként esetleg el is térő feladattelepítésre utalnak⁸. A túlzott rugalmasság természetesen hatékonyságvesztéssel járhat, de az új feladatokra készen álló régiók hatáskörökkel történő felruházása fontos „tanulási” lehetőséget jelenthet mind a központ, mind a többi régió számára.

Finanszírozási szabályok

A régióhoz telepített közszolgáltatási feladatok fedezetét is biztosítani kell. A működtetés és a fejlesztések pénzügyi alapjai többféle forrásból tevődnek össze. A feladatátrendezéshez igazodó a *tulajdoni* viszonyokat is át kell alakítani. Ez a költségvetési szektorba tartozó, jellemzően humán szolgáltatások (egészségügy, szociális ellátás) esetében egyértelműen megoldható. A piaci közüzemi szolgáltatások esetében erre viszont már csak az önkormányzati szférán belül van lehetőség. Itt is tudomásul kell venni, hogy a vegyes tulajdonú cégek, vagy létesítmények esetében a regionális önkormányzat csak egyik szereplője lesz a többszektorú közszolgáltatási rendszernek.

A regionális önkormányzat pénzügyi alapjainak kialakításakor a helyi önkormányzati pénzügyek általános szabályaiból kell kiindulni. Ezek szerint többféle pénzügyi technikára épül a finanszírozás, mert az egyes eltérő költségvetési célokhoz különböző módszerek szükségesek. Egy finanszírozási módszertől általában csak egyfajta pénzügyi hatás várható el, ezért lesz a régiók költségvetési rendszere is „több lábbon álló”. A helyi önkormányzati költségvetési szabályozás céljait az alábbi 1. sz. táblázatban foglaltuk össze.

⁷ Regionalizációs modell azonban nincs. A régiók létrejötte mögött meghúzódó sokféle (történelmi, etnikai, politikai, földrajzi, gazdasági, stb.) indok eltérő hatásköröket eredményezett. Council of Europe, 64

⁸ Council of Europe, 64

Helyi önkormányzati költségvetési szabályozórendszer céljai

| <i>Általános költségvetési célok</i> | <i>Szabályozórendszeri célok a helyi önkormányzati költségvetés</i> | |
|---|---|--|
| | <i>kiadási oldalán</i> | <i>bevételi oldalán</i> |
| 1. Helyi érdekeltség megteremtése | Ösztönzés a hatékony és takarékos feladatellátásra | Saját forrás növelési érdekeltség |
| 2. Szolgáltatási minimum, biztonságos feladatellátás garantálása (<i>eltérő</i> típusú önkormányzatok számára) | Hozzájárulás az a) eltérő feladatokhoz és a b) különböző fajlagos költségek miatt | Támogatás a forráslehetőségek különbségeinek kiegyenlítésére |
| 3. Területi kiegyenlítés (<i>azonos</i> típusú önkormányzatok között) | Támogatás a fajlagos költségekben meglévő különbségek közelítésére | Támogatás a bevételi kapacitások kiegyenlítésére |

Ezek szerint a finanszírozási módszerek a költségvetés kiadási és bevételi oldalán háromféle célt szolgálnak:

1. Biztosítják azt, hogy a regionális önkormányzatok érdekelték legyenek a saját forrásaikkal való hatékony gazdálkodásban. Erre bevételi oldalon a saját bevételi lehetőségek adnak lehetőséget. Kiadási oldalon pedig a gazdálkodási önállóság és a költségek áthárítását kizáró támogatási politika a garancia.
2. Természetesen a régiók esetében is szükség van támogatásokra. Ezekre egyrészt a régiók sajátos feladatai miatt szükséges: a nagyterségi ellátó rendszerek és a méretekből következő fajlagos költségkülönbségek miatt a kell támogatni a regionális önkormányzatokat. Mivel a régió saját forrásai feltehetően kisebbek lesznek, mint más helyi önkormányzat esetében, így ezt a támogatási rendszernek is figyelembe kell vennie.
3. Végül pedig a régiók között meglévő területi különbségek miatt is szükség van központi támogatásokra. Ennek módszere nyilván másfajta lesz, mint az előző csoportban említett állami hozzájárulások esetében: itt figyelembe kell venni azt, hogy (i) valóban a költségek és nem az „indokolatlan” többletigények miatt térnek el a fajlagos költségek és (ii) a támogatási rendszer a régiót erőfeszítésekre ösztönzi, annak érdekében, hogy a saját forrásait az elvárt (minimális/átlagos) szintre hozza.

Ezen helyi önkormányzati költségvetési alapcélokból következően a régiónak is jelentős és stabil *saját forrásokkal* kell rendelkeznie. Az állami hozzájárulások és a központi *támogatások* elosztásakor a regionális önkormányzatok esetében is alkalmazni kell a normativitást, tehát a formalizált szabályokra, elosztási képletekre – és nem egyedi (politikai, adminisztratív) döntésekre - épülő támogatási gyakorlatot. Ennek konkrét technikáiról a későbbiekben lesz szó.

Végül pedig a régiók számára is alapkövetelmény, hogy a forráselosztás minél nagyobb részben *előre látható és jól tervezhető bevételeket* biztosítson az önkormányzatoknak. Ennek módszerei mind arra épülnek, hogy a központi költségvetési tervezés vagy a szabályozás több évre előre rögzíti a forráselosztási elveket és arányokat. Tehát nem konkrét támogatási összegeket kell megígérni a régiók számára sem, hanem a gazdaság fejlődését jellemző tényezőkhöz kell kötni a költségvetési elosztás szabályait. Fontos feltétel az is, hogy ezekre a mutatókra ne legyen közvetlen hatása a régiónak (nem szerencsés egy szektort „megvédeni”

az esetleges restriktiótól, amint az ma a közoktatási ágazat kiadásainak százalékában megadott támogatási összeg garantálásával történik).

Így például a tervezhetőséget segíti az átengedett adóbevételek megosztási arányainak több évre történő rögzítése, az állami támogatások bizonyos fajtáinak a központi költségvetés teljes összegének vagy egyes központi költségvetési bevételek százalékában történő előírása, vagy az önkormányzati saját források összegéhez kötött területi kiegyenlítő alapok képzése. Mindenek természetesen az az ára, hogy csökken a központi költségvetési politika mozgástere, de ugyanakkor a közszektor egészének eredményessége növekszik.

2. Régió, mint területfejlesztési egység finanszírozási céljai

Felfogásunk szerint a területfejlesztés alapvetően önkormányzati feladat, ezért a területfejlesztés döntési és intézményrendszere nem válik el a választott önkormányzati rendszertől regionális szinten sem. A régió létrehozásával azonban a területfejlesztés többcsatornás finanszírozási rendszerén belül új lehetőségek nyílnak meg. Ezek kiaknázását a költségvetési-pénzügyi rendszernek is elő kell segítenie.

A nagyobb és gazdaságilag homogén területi egységek létrehozásával jobban ki lehet aknázni a régió gazdasági adottságait. A nagyobb gazdasági potenciálból következően a régió eredményesebben tud együttműködni a magánszektorral. Nagyobb szerepe lehet a helyi (regionális) gazdaságfejlesztésben; a közszolgáltatási és infrastrukturális feladatok ellátása inkább épülhet a köz- és a magánszektor együttműködésének modern, piaci alapú technikáira; eredményesebb lehet a hitelfelvételre épülő infrastruktúra fejlesztések és települési-kistérségi támogatások finanszírozásában.

A régiók területfejlesztési feladatai a jelenlegi minisztériumi feladatok átvételével is bővíthet⁹. Ezek szerint a *foglalkoztatáspolitikai* célú támogatások, a *vállalkozásfejlesztés* előirányzatai közül a kis-és középvállalkozásfejlesztésre fordított támogatások, valamint az *agrár- és vidékfejlesztési* támogatások közül csoportosíthatók át pénzeszközök és feladatok a regionális önkormányzatokhoz.

A mai területfejlesztési célú támogatási formák európai uniós elosztási elvek alapján történő értékelése két érdekes sajátosságra hívta föl a figyelmet (2.sz. melléklet). Ezek szerint a számbavett területfejlesztési célú támogatások leginkább az addicionalitás és a programozottság követelményeinek felelnek meg. Tanulságos azonban, hogy az átláthatóság és a többi jövedelemtulajdonos bevonását célzó *partnerség* a legkevésbé jellemző a mai támogatási formákra.

A régió létrejöttével elsősorban ez utóbbi esetében várható kedvező irányú elmozdulás. A régió nagyobb térséget képvisel, így talán a több piaci erőforrás mozgatására lesz képes. De a területfejlesztési döntések átláthatóságát is növeli ha a *regionális monitoring* rendszere kiépül és kapcsolódik az operatív programok végrehajtásához¹⁰.

Amennyiben a régió része lesz a beruházási forráselosztásnak és a programozásra épülő *tervezési döntéseknek*, úgy ez alapvetően meg fogja határozni a régió súlyát. Ennek egyik eszköze a fejlesztési és az ágazati tervezés, amelyhez a régióknak jogosítványokat és pénzügyi eszközöket kell kapnia. Fontos lenne a területfejlesztéshez kapcsolódó *regionális tervszerződések* gyakorlatának kiépítése is. Erről a szabályozási technikák között részletesebben lesz szó.

⁹ Az IDEA program keretében részletes szabályozási koncepciót vázolt fel Bende-Szabó, 2003

¹⁰ Ahogyan ezt Pálné, K.I, 2001, is javasolja

3. Államigazgatási decentralizáció

A regionális szinten működő állami szervek finanszírozási technikái a hagyományos költségvetési tervezésre épülnek, így ezek kívül vannak ezen tanulmány keretein. Természetesen ezen államigazgatási feladatok közül egyes hatáskörök a régióhoz kerülhetnek át. Akkor azonban az már a régió „saját” feladatkörébe fognak tartozni; a régió, mint helyi önkormányzat finanszírozási szabályai lesznek rájuk érvényesek. Ezeket a delegált feladatokat finanszírozási szempontból nem lenne célszerű elkülöníteni. Az állami és önkormányzati feladatok merev kettéválasztását egy szervezettípusra vonatkozóan a finanszírozási gyakorlat általában nem tudja követni.

III. Közép-európai tapasztalatok

A regionális önkormányzatok erőforrásainak és pénzügyi rendszerének tervezésekor elsősorban az önkormányzati finanszírozás általános alapelveire lehet építeni. A régiók értelmezésének változatossága miatt nehezen lehet a nemzetközi példák tapasztalatait általánosítani. A regionalizációnak ugyanis az adminisztratív regionalizációtól kezdve, az önkormányzati rendszer révén történő regionalizáción át a föderális államokig terjedően sokféle formája létezik¹¹. Ezek mindegyikében, az adott országra jellemző történeti fejlődés során, egyedi pénzelosztási és finanszírozási rendszer jött létre.

Talán éppen ebből a sokféleségből következik, hogy az Európa Tanács *európai regionális önkormányzati kartája* hosszú szakmai és politikai előkészítés után is csak tervezet maradt¹². Ebben a dokumentumban olyan általános finanszírozási követelményeket rögzítenek, mint például, hogy a régiók forrásainak előre láthatóknak kell lenniük; a régióknak “kellően” sokféle és a gazdaság teljesítményéhez igazodó bevétellel kell rendelkezniük.

A karta három alapvető forrástípust említ meg. A saját forrásokat, a támogatásokat és a pénzügyihoz történő hozzáférés biztosításával a hitelbevételeket. A saját adóbevételek között a legfontosabb az adókulcsok megállapításának önállósága, ami azt jelenti, hogy az adóigazgatás (behajtás) megosztható más szintekkel, (vagy régiókkal) és közös adóalapok pótdóztatásával is önálló bevételhez juthat a régió. A saját bevételek közé sorolja a karta azokat a megosztott bevételeket, amikor a régiókkal történő egyeztetés alapján alakul ki az adómegosztás mértéke és elosztási mechanizmusa. Az általános felhasználású támogatásokat és állami hozzájárulásokat előre meghatározott objektív kritériumok alapján kell elosztani.

Ezeket az alapelveket ilyen általánossági szinten elfogadhatónak lehet tekinteni. A tervezett magyar regionális reform számára a kelet-európai országok regionális reformjai konkrétabb tapasztalatokat is nyújtanak. *Csehországban* (2000-ben) és *Lengyelországban* (1998-ban) jött létre korábban középszintű, többféle funkciót ellátó választott regionális önkormányzat¹³. (Szlovákiában is történtek változások, de ezek kiindulópontja jelentősen eltért a magyartól és még nincs kellő információ az eddigi tapasztalatokról.)

Mind a cseh, mind a lengyel regionális reform jellemzője volt, hogy *politikai, adminisztratív* indokok és kevésbé a pénzügyi racionalitás érvei mozgatták. A cseh régiókról szóló

¹¹ Marcou, 2002

¹² Council of Europe, 1997

¹³ Halász, 2001, Glowacki, 2002, Swianiewicz, é.n., Act 129 of 2000.

törvényben a finanszírozási kérdések elő sem kerülnek (bár a képviselők javadalmazásáról egy egész fejezet tíz paragrafusban rendelkezik). Mindkét országban átmeneti törvényekkel biztosították a régiók működőképességét, éppen azért mert nem volt megegyezés az ellátandó konkrét feladatokról és a finanszírozás szabályairól.

Mindkét országban kísérletet tettek arra, hogy az önkormányzati, területfejlesztési feladatokat összevonják a különböző jellegű államigazgatási funkciókkal. Ebből azonban az következett, hogy az utóbbiak váltak dominánssá. Így a régió adminisztratív vezetője (vajda, hejtman) különösen fontossá vált, mivel a kormányzati egyeztetések az ő kezében vannak. A rendszer központ függését jelzi, hogy a lengyel „regionális tervszerződések” egyébként jó módszere fontos egyedi befolyásolási eszköz lett.

A régiók *finanszírozási szabályai* nem csak *késéssel* alakultak ki, hanem alapelveikben is módosultak. A cseh régiók bevételeinek 84%-a oktatási célú támogatás és csak 3%-a megosztott (ÁFA, SzJA és társasági adó) bevétel, amit egyébként az átadott feladatok arányában és nem a képződés helye szerint juttatnak el a régióknak. Lengyelországban a régiók mindössze az önkormányzati források 5%-a felett rendelkeznek és az ő költségvetésüket is az állami támogatások határozzák meg (42% feladathoz, célhoz kötött támogatás; 38% általános támogatás). A saját források aránya csekély (6%), a fennmaradó rész megosztott adóbevétel (14%).

Mindezek a tényezők arra utalnak, hogy a nem szerves fejlődés során kiérlelt regionális önkormányzatok inkább csak az államigazgatás részét képező, függőségi rendszerbe betagozott területi egységek lettek. Identitásuk kevésbé alakult ki, amit mutatnak az alacsony választási részvételi arányok, a politikai pártközpontoktól való függés és az ebből következő „tiltakozó” szavazási eredmények¹⁴.

IV. Költségvetési szabályozási technikák

A regionális önkormányzatok költségvetési-pénzügyi rendszerének kialakításakor az európai és hazai hagyományokra épülő modern önkormányzati finanszírozási elveket kell alkalmazni. Ezek a korábban rögzített célokból következően a saját és megosztott forrásokra, állami támogatásokra, hitelre, valamint egyéb jogosítványokra épülnek. Az egyes forrástípusok alkalmazására és mértékére vonatkozóan csak akkor lehet javaslatot tenni, ha körvonalzódnak a régió ellátási feladatai.

1. Saját források

Regionális adók

A magyar régiók – szövetségi államokhoz viszonyítva - kis méretűek, így nem túl nagy gazdasági térséget fednek le. Ebből következően azok az adófajták, amelyek egy állami méretű régió esetében jól működnének, itt kevésbé alkalmazhatók. A tartományi méretű régiók esetében felmerül annak lehetősége, hogy valamilyen fogyasztáshoz kapcsolódó adók a regionális önkormányzatokhoz (is) tartozzanak¹⁵. Az ÁFA típusú adók az adóigazgatás bonyolultsága miatt kiesnek a régió lehetséges saját adóbevételei közül.

¹⁴ Oxford Analytica, 2001. Sept 26.

¹⁵ Bird, 2000

A gépjárművekhez kötődő adók mellett azonban már több érv is szól. A súlyadó, vagy a benzin fogyasztási adója ugyanis elvileg már szolgálhat a régió térségi környezetvédelmi feladatainak fedezetére. Ezek adminisztrációja viszonylag egyszerű. A gondot itt inkább az jelenti, hogy a súlyadó most került teljes mértékben a települési önkormányzatokhoz és ennek „visszavétele” nem lenne célszerű. A *benzin regionális fogyasztási adójának* alkalmazása pedig csak akkor lenne a gyakorlatban kivitelezhető, ha a benzin árában - a kulcsok törvényi korlátozásával - nem alakulhatnának ki túlságosan nagy eltérések. Ez ugyanis biztosan jelentős régióhatár menti „benzinturizmust” indítana el.

Regionális saját forrásként azonban sokkal inkább elképzelhető az *iparüzési adóhoz* hasonló típusú bevétel. Egy régióon belül beazonosíthatók a gazdasági társaságok bevételei (központ és telephely általában nem különül el). A régió méretéből következően a forgalomhoz kötött adóalap egyedi eltérései kiegyenlítődnének és ezért a régiók költségvetése nem mutatna túlságosan nagy ingadozást. A jelenlegi iparüzési adó régióval történő megosztását azonban nem javasoljuk. Ez inkább a létrehozandó kistérség számára kínálkozik megfelelő forrásnak, hiszen ezen keresztül jobban közelíthetők az ingázásból adódó hasznok és költségek. A régiók számára inkább a *társasági adóhoz hasonló helyi adó* lehetőségét kellene biztosítani.

Illetékbevételek, bírságok

A mai jellemzően megyei költségvetésbe kerülő *illetékek* átadhatók a régióknak. Ha városokkal történő megosztás szabályai nem is változnak, ennek révén akkor is jelentős saját forrás képződne. A *bírságokból, termékdíjakból* befolyó bevételek azon köre telepíthető a régióhoz, ahol egyébként is van feladata az önkormányzatnak (pl. környezetvédelem). Ez szintén elősegítené a régió szintjén a közösségi feladatok és a képződő bevételek egymáshoz rendelését.

SZJA póttadó

Regionális önkormányzat által kivetett *SZJA póttadó* jól illeszkedne egy új típusú önkormányzati finanszírozási rendszerbe. A mellette szóló érvek és technikák már korábban leírásra kerültek¹⁶. Ezek szerint a központi személyi jövedelem adórendszer részeként működne ez a helyi póttadó. A törvényben meghatározott adóalapra vetné ki a regionális önkormányzat a maga saját adókulcsát. Ennek mértéke azonban korlátozott lenne, meghatározott minimum és maximum határérték között lehetne kivetni.

A regionális SzJA póttadó kulcsának korlátozása garantált forráshoz juttatja a régiót és csökkentti a különböző szintek közötti adóversenyt. A minimumkulcsok előírásával megoldható lenne az adóerő képesség mérésének problémája is, hiszen ezen a szinten minden régióknak kellene erőfeszítéseket tennie a póttadó alkalmazására.

A központilag meghatározott adóalap és a központi adó összegére számított regionális póttadó nem befolyásolja az adórendszer progresszivitását. Amennyiben a regionális póttadó bevezetése együtt jár a központi adókulcsok csökkentésével, akkor ez összességében nem jelent nagyobb adóterhet a lakosság számára. Pusztán egyfajta forrásátcsoportosítást eredményez, amelyen keresztül azonban biztosítható a regionális önkormányzat lakossági elszámoltathatósága.

Felhalmozási és tőkebevételek

A régió saját eszközeinek értékesítésből és a privatizációból származna a tőkebevételek kisebb része. Sokkal jelentősebbek lennének azonban az Európai Uniótól átvett és az államháztartás ma is működő csatornáin keresztül átadott bevételek.

¹⁶ Davey-Péteri., 1998

Díjbevételek

A szolgáltatási *díjbevételek* a régió szintjén várhatóan kevésbé fontos források lesznek. Nem várható, hogy a regionális önkormányzat olyan üzemeltetési feladatokat látna el, amelyek révén a régió költségvetése jelentős bevételhez jutna. Ha lesznek is regionális településüzemeltetési feladatok, akkor azok feltehetően vállalkozási formában fognak működni, amikor a díjbevételek a szolgáltató szervezetnél képződnek.

2. Átengedett bevételek

Megosztott SzJA

A központi személyi jövedelemadó átengedett részéből lakóhely szerint vagy más elosztási képlet alapján részesülhetnek a regionális önkormányzatok. A lakóhely szerint visszajuttatott SzJA előnye, hogy közvetett módon hatni tud a regionális önkormányzat a képződő forrásaira, hiszen a jobban teljesítő gazdaság, vagy a jobb anyagi helyzetű rétegek vonzása növeli az átengedett adók összegét is. Hátránya viszont, hogy növeli a régiók közötti különbségeket.

A központi SzJA visszakerülhet a régiókhoz elosztás révén is. A mai megyei önkormányzati személyi jövedelemadó részesedéshez hasonlóan a régiók is számíthatnak az ellátási feladataikhoz juttatott és a kiegyenlítési célokat szolgáló megosztott bevételekre. Ezen megosztott bevételek elosztási szabályait azonban már a támogatási rendszer részeként kell megtervezni.

Kisebb jelentőségű regionális forrásként jöhet még szóba a *forrásadóként beszedett SZJA*. Ez mivel nem kötődik lakóhelyhez a jelenlegi költségvetési szabályozás szerint nem kerül be a megosztott SzJA körbe. A régiók számára azonban ez pótlólagos forrás lehet, amit népességszám arányosan, vagy a képződött SzJA bevétel arányában lehet elosztani a régiók között.

Megosztott ÁFA

A régió, mint nagy gazdasági egység lehetőséget kínál arra is, hogy az *ÁFA bevétel* egy része visszakerüljön az önkormányzathoz. Előnye, hogy jelentős mértékű, stabil forrás és az SzJA-hoz hasonlóan a régióknak van korlátozott hatása a képződő adó összegére. Közvetett módon ez az adó összekapcsolja a régió gazdaságát és az önkormányzat térségfejlesztési feladatait.

Az ÁFA megosztás aránya éppen a bevételek tervezhetősége miatt hosszabb távra rögzíthető és ezzel a régió költségvetési bevételei kiszámíthatóbbá válnak. Az átengedés módszere többféle lehet: történhet komplex mutatószám alapján, amelyben szerepelhet a népességszám (ami arányos a foglalkoztatottak létszámával), a régió területe, az ÁFA-köteles cégek árbevétele és/vagy állóeszközeinek értéke. Ez mind azt segítené elő, hogy az adott nagytérségben képződő ÁFA összegéhez jól igazodjon a visszajuttatott összeg.

3. Állami hozzájárulások és központi támogatások

Az elsődlegesen működési célokat szolgáló állami hozzájárulások elosztása a régiók esetében hasonló módszerekkel történhet, mint más korszerű önkormányzati támogatási rendszerek esetében. Ezek Európában bevált általános módszereit és magyarországi alkalmazhatóságának feltételeit már több tanulmány is összegezte¹⁷.

¹⁷ Council of Europe, 64; Council of Europe, 65; Council of Europe, 74, Bird-Wallich, 1992, Davey-Péteri, 1998

A régiók pénzügyi rendszerének kialakításakor talán éppen azért lesz könnyebb ezeket a technikákat elfogadtatni, mert a máshol már bevált támogatás elosztási módszerek tervezése és modellezése egyszerűbb feladatot jelent. Hét nagyméretű régióra sokkal könnyebb számításokat végezni, mint 3200 települési önkormányzat esetében. A kisméretű, feladataikban és bevételi lehetőségeikben eltérő települési önkormányzatok között jelentős különbségek vannak. A támogatások modellezése valóban bonyolult feladat, hiszen sokféle, nehezen számszerűsíthető tényező miatt jelentkeznek az állami támogatási igények. Ezért is hagyatkozott a támogatási rendszer az ÖNHIKI számát tekintve sok önkormányzatot érintő, de valójában kevés forrás újraelosztásával járó mechanizmusára.

A régiók között azonban feltehetően kisebb különbségek vannak. A nagyobb területi aggregátumok esetében, különösen ha kizárjuk az önkéntes (egyedi) feladatátadás lehetőségét, akkor viszonylag stabil lesz mind a bevételi, mind a kiadási struktúra. Így az 1.sz. táblában felvázolt költségvetési célokhoz hozzárendelhetők a forráselosztási módszerek. A támogatási rendszer természetesen így is több elemből áll, hiszen a régió esetében is különböző szabályozórendszeri célnak kell megfelelnie.

Biztonságos feladatellátás

A régió, térségi önkormányzati (kiegészítő) feladataihoz kapcsolódóan legnagyobb részben *statisztikai mutatószámokhoz* kötött támogatást kell kapnia. Azokhoz az általános szociálpolitikai, népegészségügyi, foglalkoztatáspolitikai feladatokhoz, amelyek céljait és eszközeit a régió önkormányzatának kell kialakítania, olyan módon kell az állami hozzájárulásokat eljuttatni, hogy azok kövessék a ténylegesen felmerülő feladatok mértékét. Így a munkanélküliek, az idősek, vagy az eltartottak számából képzett mutató lehet a központi támogatás elosztásának alapja. Ezek a mutatók amennyiben jól jellemzik az ellátási igényeket, akkor segítségükkel pontosan megtervezhető a támogatások összege is.

A mai állami hozzájárulási rendszert követve a szolgáltatások minimumszintű biztosításához normatív támogatásban fognak részesülni az intézményfenntartó régiók. Ennek bevált módszere az *ellátási feladatmutatóhoz kötött* támogatás, ami a költségek egy részét fedezi. Összességében várhatóan ez a támogatási forma kisebb súlyú lesz, hiszen a regionális önkormányzat csak kevés saját intézményt fog fenntartani.

A helyi önkormányzati finanszírozási rendszerben meglévő egyéb *központi forráslehetőségek* (államháztartáson belül átvett pénzeszközök, központosított előirányzatok) a régiók számára is rendelkezésre állhatnak. Hasonlóan az Egészségbiztosítási Alapból átadott pénzeszközöket is el kell juttatni a kórházakat fenntartó önkormányzatokhoz. Ennek szabályai igazodnak az egészségbiztosítás finanszírozási és tervezési rendszeréhez.

A regionális önkormányzatok költségvetésének *bevételi oldalán* meglévő különbségeket is ki kell egyenlíteni. A viszonylag alacsony mértékű saját bevétel és a javasolt jól mérhető és tervezhető pótdóztatási rendszer lehetőséget ad arra, hogy mérni lehessen a régió adóbevételi kapacitását (fajlagos adóalapját) és adó-erőfeszítéseit (az alkalmazott adókulcsot).

Ezeket a régiók átlagához viszonyítva működtethető egy *forráskiegyenlítési* célú állami támogatási rendszer. A támogatás technikáját azonban úgy kell kialakítani, hogy egyrészt ösztönözze a saját bevételek növelését, tehát egy minimális adó-erőfeszítést a támogatási rendszer megköveteljen. Másrészt a támogatási rendszerből származó előnyöknek mindig alatta kell maradnia a magasabb adókulcsokkal elérhető többletbevételnek. Ellenkező esetben a régiók állami hozzájárulás függése erősödne és nem törekednének a saját forrásaik feltárására és kihasználására.

Területi kiegyenlítés

A nagyrégiók között jelentős infrastrukturális különbségek alakultak ki. Ezek kiegyenlítése részben a régiók feladatkörébe tartozik, hiszen ez az önkormányzati szint lesz felelős a térségi

közüzemi szolgáltatások egy részéért, itt jelenik meg a területfejlesztési feladatok egy csoportja. A régió, annak ellenére, hogy központi források továbbosztását nem végzi, mégis befolyásolni tudja a települési, kistérségi fejlesztési politikákat.

Ebből következően szükség van a *kiegyenlítő állami forrásokra*, amelyek elsődleges célja a fejlesztési döntések támogatása. Ez a területi forrás-újraelosztás megoldható a régiók közötti „szolidaritást” kifejező regionális kiegyenlítési alap működtetésével, de a központi költségvetésből is biztosíthatók a támogatások. A támogatási technikáknak az előző pontban leírt elveket kell követniük, tehát figyelembe kell venniük mind a költségvetés kiadási, mind bevételi oldalán megjelenő különbségeket.

Fejlesztési támogatások

Az önkormányzati fejlesztések támogatásában változást elsősorban a területfejlesztési támogatások tervezésének és elosztásának új rendszere hozhat. A *cél és címzett* támogatásai rendszerét nem érdemes alkalmazni a régiók esetében. Az alanyi jogosultság elvére épülő céltámogatási rendszer 1990.évi bevezetése akkor jó módszer volt a fejlesztési források ellenőrzés nélküli központi osztogatásának megakadályozására. Mára azonban már kiderült, hogy a szakmai előírásokkal és a létesítmény kapacitására számolt költségnormákkal sem lehet a rendszer pazarlását megfogni. Az évenkénti determináció gyakorlatilag kiüresítette ezt a támogatási formát.

Problémát jelent az is, hogy az állami támogatás (egyébként elvileg helyes) százalékos formában történő számítása nem működik, mert az önkormányzatok többsége már így is a maximális költségen tervezi a beruházásait. Tehát így az önkormányzat adottságától és a beruházástól függetlenül minden egyes támogatott gyakorlatilag a létesítmény kapacitásának egységére vetítve ugyanannyi összeget kap.

Területfejlesztési támogatások

Az ágazati minisztériumoktól átveendő állami feladatok jelentős része támogatások továbbosztását jelenti. A már említett foglalkoztatási és képzési támogatások, a helyi vállalkozásfejlesztési források, valamint az agrár- és vidékfejlesztés előirányzatai új forrásokat jelentenek. Ezek szabályozási rendszere és elosztási gyakorlata (testületi formák működtetése, helyi döntési mozgástér korlátozása) majd a későbbiekben alakítható ki.

4. Hitelbevételek

A regionális önkormányzat térségi és infrastruktúra fejlesztési feladataihoz feltehetően nagyobb mértékben fogja igénybe venni a hiteleket és más banki konstrukciókat. A területfejlesztési és ezen belüli is a közmű-beruházási feladatok az EU szakmai követelmények és a társfinanszírozási kényszerek miatt szükségessé fogják tenni a hitelfelvételt¹⁸.

A régió, mint nagy és stabil költségvetéssel rendelkező önkormányzat számára újabb hitelfelvételi formák is meg fognak nyílni. Elképzelhető az is, hogy az elaprózott önkormányzati hiteligényeket nagy hitelfelvevőként a régió kedvezőbb kondíciójú továbbhitelezéssel tudja biztosítani a települési önkormányzatoknak¹⁹. Újfajta eszközként

¹⁸ Egy világbankos tanulmány csak a közművek területén a GDP 2%-ra becsülte a hiteligényt. SNDP, 1999

¹⁹ Ennek a módszernek egy továbbfejlesztett változatát alkalmazták például a kanadai Quebec tartományban. A vízhálózat kiépítése ebben az elaprózott telepléshálózatú régióban jelentős külföldi hitelfelvétellel valósult meg. A hitelt az állami (tartományi) tulajdonú beruházó cég vette fel és ő kezelte az állami támogatásokat is. A hitelt viszont a hálózat tulajdonosává váló önkormányzatok fizették vissza, amelyek így olcsóbb hitelhez jutottak és

kínálkozik a régió számára a hitelfelvételi garanciaalap, vagy részleges kockázati garanciaalap működtetése is²⁰.

Külső korlátot jelent viszont a maastricht-i államháztartási deficit és adósságállomány korlátozás. A túlköltekezésre inkább hajlamos központi költségvetések általában mindenhol szigorú előírásokat alkalmaznak – a jellemzően inkább szufficites – helyi önkormányzati hitelfelvétel és garanciavállalás mértékére²¹. Ezekhez viszonyítva a magyar szabályozás (saját bevételek arányában előírt adósságszolgálat és szabályozott adósságrendezési eljárás) haladónak tekinthető.

A regionális önkormányzatok esetében viszont problémát fog jelenteni, hogy éppen itt, ahol a legnagyobb a hiteligeny, viszonylag alacsony lesz a saját források szintje. Ezért a régiók esetében feltehetően majd további bevételfajtákat is be kell vonni a hitelfelvételi korlát számításába. A megosztott bevételek elég jelentősek és biztonságosak ahhoz, hogy a hitelkorlát képletébe bekerüljenek.

5. Egyéb eszközök

A régió tágan értelmezett erőforrásai közé tartoznak a tervezési jogosítványok, vagy esetlegesen a fogyasztóvédelmi, árszabályozási hatósági jogok (pl. az energiaszolgáltatás terén). Ezek révén a regionális önkormányzat jelentősen képes befolyásolni a területén lévő más helyi önkormányzatokat és szolgáltató szervezeteket.

Elsősorban a régió, mint tervezési egység feladatai bővíhetnek. A humán közszolgáltatások (közoktatás, szociális ellátás) terén a megyei társulásokkal közösen lesz a tervezésnek jelentősége. A területfejlesztési és infrastrukturális programok esetében pedig a *regionális tervszerződés* hozhat változást a központi-helyi kapcsolatokba²². Ennek lényege, hogy - francia mintára - megállapodás jön létre a központi támogatással megvalósuló regionális programokra, illetve az önkormányzati támogatást élvező ágazati minisztériumi projektekre.

A regionális tervszerződés a program végrehajtásának minden elemét pontosan rögzíti és ezzel csökkenti annak az esélyét, hogy a hosszú élettartamú projektek során bármelyik fél egyoldalúan megváltoztassa a szándékát. A tervszerződés tárgyának bele kell illeszkednie a testületek által elfogadott területfejlesztési programokba és a tervszerződés eljárási szabályait is törvény rögzíti. Mindezen formai garanciák ellenére Lengyelországban azért a régiók a minisztériumokkal szemben továbbra is kiszolgáltatott pénzügyi helyzetben vannak, a régiós önkormányzatok összetételéből adódóan inkább humán infrastruktúra fejlesztésre irányulnak a tervszerződések és a régiós testületekben többséget képező kisebb önkormányzatokat szolgálják ezek a fejlesztések²³.

még a közös fejlesztés előnyeiből is részesültek. A vízprogram megvalósításával, közel három évtized után az állami cég kapacitásai leépültek, gyakorlatilag megszűnt.

²⁰ Az előbbire lásd Csillag, 2001. A részleges kockázati garanciaalap még csak javaslatként merült fel a Világbank részéről, mint egy olyan újfajta banki termék, amely – kormányzati viszontgaranciák rendszerébe ágyazva - csak a hiteltörlesztés folyamatosságára biztosítana garanciát. Ez utóbbi egyik előnye, hogy nem befolyásolja az államháztartás hiányának mértékét. (Kopányi M. előadása, 2003. május 7.)

²¹ Council of Europe, 71

²² A regionális tervszerződés lehetőségét, mint a végrehajtás egyik eszközét említi meg Pálné, 2001. A lengyel tapasztalatokról pedig lásd Glowacki, 2002.

²³ Swianiewicz, é.n.2

V. A régió erőforrásai

Az önkormányzati és területfejlesztési feladatokat ellátó régió pénzügyeit több feltétel alakítja. Logikusan először a régió közszolgáltatási és területfejlesztési funkcióit kell meghatározni. Ezek telepítése után képzelhető el a feladatok jellegéhez igazodó bevételfajták kiválasztása. A valóságban azonban a reformok során a bevételi struktúra együtt alakul a kiadási lehetőségek tervezésével, hiszen sok esetben a régió eszközei határozzák meg az elvégezhető feladatait.

Ezért most a munka ezen első szakaszában a régió erőforrásainak becslése inkább csak arra irányul, hogy a vázolt *finanszírozási elvek pénzügyi következményeit* bemutassa. A regionális modell túlságosan sok eleme bizonytalan, ezért csak durva becslésre van mód. Ezekkel az első közelítő számításokkal azonban az a célunk, hogy a több szálon futó IDEA program más szakterületein dolgozókat állásfoglalásra készítsük.

A pénzügyi-finanszírozási elvek első tesztelése legjobban úgy végezhető el, hogy a konkrét hatások és következmények egy lehetséges változatát bemutatjuk. Tehát a következőkben felvázolt forráslehetőségek csak egy lehetséges változatot és semmiképpen nem a megoldást jelentik. Korlátozzuk ezt a becslést azzal is, hogy most csak az ország egészére vonatkozó, aggregált számokat becsülünk meg, az egyes régiókra vonatkozó modellezés jóval később lehetséges.

Ahogy az előzőekben leírtuk a régió pénzügyi forrásokkal és tágan értelmezett szabályozási jogosítványokkal rendelkezik. A pénzügyi lehetőségek egyrészt a *költségvetési, közszolgáltatási* feladatok ellátását biztosítják, másrészt a *területfejlesztés* eszközrendszerét képezik. A területfejlesztésen belül rendelkezésre állnak közvetlen pénzügyi források (támogatások, saját fejlesztési eszközök) és közvetett befolyásolási módszerek (adókedvezmények, hitelgaranciák, koncessziós jogok, valamint a magán és közszektor együttműködésére épülő változatos fejlesztési formák).

A régió erőforrásainak másik nagy csoportja a *szabályozási* jogosítványokból áll. Ide tartoznak azok a nem számszerűsíthető eszközök, amelyek a térség fejlődését segítik, azzal, hogy az összehangolt és fenntartható fejlődés irányába terelik a magán és közszféra szereplőit. Ezek elsődlegesen a területfejlesztési tervek és programok, de a különböző ágazati szabályozások (pl. környezetvédelem) és fejlesztési koncepciók (pl. infrastruktúra, felsőoktatás). Fontos intézményi eszköz lehet magának a regionális önkormányzatnak az érdekérvényesítési képessége is.

Kiadások, bevételek

Az *kiadási igények* oldaláról kiindulva az eddigi elképzelések alapján két feladatcsoport átvétele biztos: a régió a

- (i) megyei önkormányzat bizonyos funkcióit vállalja át és
- (ii) aktív területfejlesztési politikát fog folytatni.

(i) Ma a megyék a helyi önkormányzatok költségvetésének 10-12%-ával rendelkeznek és feladataik többsége *intézményfenntartásra* irányul. Feltesszük, hogy a regionális önkormányzat a mai megyei önkormányzatok közszolgáltatási funkcióinak felét fogja átvállalni (a helyi önkormányzati költségvetés 5%-a). (2. sz. Tábla)

A regionális önkormányzat kiadásai és bevételei

Mrd Ft

| <i>Kiadások</i> | <i>Bevételek</i> |
|--|---|
| <p>1. <i>Intézmény fenntartás</i> (helyi önkormányzati költségvetés 5%-a)</p> <p style="text-align: right;">120</p> | <p>1. <i>Saját bevételek</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Illetékbevételek (45) • Helyi társasági adó, bírság (20) • SzJA regionális póttadó (15) <p style="text-align: right;">80</p> |
| <p>2. <i>Fejlesztési kiadások</i> (GDP 0,5%-a)</p> <p style="text-align: right;">105</p> | <p>2. <i>Megosztott források</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • ÁFA 4%-a (63) • SzjA (mai megyei részesedés, 22) <p style="text-align: right;">85</p> |
| <p>3. <i>Átvett minisztériumi feladatok</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Foglalkoztatási és képzési támogatás 50%-a (24) • Agrár- és vidékfejlesztés támogatása (40) • Vállalkozásfejlesztésre (11) <p style="text-align: right;">75</p> | <p>3. <i>Állami támogatások</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Támogatások és állami hozzájárulások (40) • Területfejlesztési támogatások (75) • EU források (15) <p style="text-align: right;">135</p> |
| | <p>4. <i>Hitelbevétel</i></p> <p style="text-align: right;">5</p> |
| <p>Összes kiadás</p> <p style="text-align: right;">300</p> | <p>Összes bevétel</p> <p style="text-align: right;">300</p> |
| <p>GDP 1.4%-a</p> <p>A 2003. évi helyi önkormányzati költségvetési kiadások 12.6%-a</p> | |

(ii) Az Európai Unió követelmények alapján elvárt infrastrukturális ellátottsági szintek és a mai állapotok összevetésével sokféle beruházási igényszámítás készült. Ezekkel az a probléma, hogy rendszerint az adott ágazat forrásigényét, vagy a hitelt kínáló bank szolgáltatásait hivatottak igazolni. Az egyik ilyen becslés szerint magyar helyi önkormányzatoknak a csatlakozás évében a GDP 3%-át kitevő beruházásokat kell teljesíteniük²⁴. Ez azt jelentené, hogy az önkormányzati költségvetés negyedét *fejlesztési* célokra kellene felhasználni (szemben a mai 12%-os részesedéssel). Így beruházási feladataik jelentősek lesznek: a GDP 0.5%-a.

A *minisztériumoktól átvett* területfejlesztési feladatok részben szakracionális és részben politikai szempontok alapján fognak kialakulni. A regionális önkormányzatok feladatai a már említett foglalkoztatási, agrár- és vidékfejlesztési, valamint kis- és középvállalkozás támogatási területekre irányulhatnak. Ezek elemei, elosztási módszerei, nagyságrendje nyilván hosszabb idő alatt fognak kialakulni. Ebben a leegyszerűsített számításban mind kiadási, mind bevételei oldalon 75 milliárd forintos előirányzattal számoltunk.

Össességében ezek a tételek a mai helyi önkormányzati költségvetés 12-13%-át teszik ki. Ez a 300 milliárd forintos költségvetési kiadási becslés hangsúlyozottan csak egy lehetséges irányzám.

²⁴ SNDP, 1999

Forrásoldalról ezt a regionális önkormányzati költségvetést a korábbiakban vázolt bevételi lehetőségek alapján a következők szerint lehet felépíteni:

a) saját bevételek körében az *illetékbevételek* (45 Mrd Ft, ami a központi költségvetésnek jutó összegnek felel meg); a régióhoz kerülő *bírságok* és az iparüzési adóhoz hasonló *társasági adóbevételek* (20 Mrd Ft), valamint az *SzJA pótdadó* (15 Mrd) lenne a jelentősebb forrás. (Összesen: 80 Mrd Ft)

b) megosztott forrásként szóba jöhet az *ÁFA* (4%, azaz mintegy 63 Mrd Ft), valamint a mai is újraelosztásra kerülő *SzJA megyei része* (22 Mrd). (Összesen: 85 Mrd Ft)

c) állami hozzájárulások nagyságrendje és elosztási módszere a régióhoz kerülő feladatokhoz igazodik. A központi források főbb összetevői az *intézményi támogatások* (ide értve az egészségbiztosítási alaptól származó pénzeket is (40 Mrd Ft), a *területfejlesztésre* szánt különböző költségvetési források (75 Mrd), valamint az Európai Unió vidékfejlesztési és strukturális politikákat szolgáló források (20 Mrd). Összesen: 135 Mrd Ft.

d) Mindezeket kiegészítik a *hitelforrások*, amelyek a mai önkormányzati hitelek összegéből kiindulva további mintegy 5 Mrd forintot jelenthetnek.

Ezzel a forrásszerkezettel a becsült regionális költségvetés egyensúlyba hozható. De itt is hangsúlyozni kell, hogy ezek az irányszámok inkább csak arra valók, hogy a vázolt finanszírozási-pénzügyi technikák jobban értelmezhetőek legyenek és funkciók telepítéséhez valamiféle irányszámot adjanak.

Ezután következik még csak az aggregált adatok pontosítása, valamint a legnehezebb feladat: az elvek tisztázása után a részletes tervezés és modellszámítás. A regionális léptékű erőforrás-becslést az IDEA program második szakaszában, az alapvető politikai döntések meghozatala után lehet elvégezni. Ehhez a megyei és a települési önkormányzati valamint a területfejlesztési pénzügyi információs rendszerből kell adatokat átvenni.

Irodalom

- 129 Act of 12 April, 2000 on the regions (Czech Republic)
- Bende-Szabó, G., 2003: Regionális önkormányzati feladat- és hatáskörök de lege ferenda. Problémaelemzés és szabályozási koncepció. Kézirat, IDEA Program, regionális munkacsoport
- Bird, R., 2000: Subnational revenues: realities and prospects. *In: Decentralization and accountability for the public sector. Annual World Bank conference on development in Latin America and the Caribbean. The World Bank, Washington, DC*
- Bird, R. 2001: Intergovernmental Fiscal relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes. Inter-American Development Bank, Washington DC
- Bird, R.-Wallich, Ch, 1992: Financing Local Governments in Hungary. Policy Research Working Papers, WPS, 869, The World Bank, Washington, DC
- CLRAE, 1997: Draft European charter of regional self-government. Council of Europe, Strasbourg
- Council of Europe, 1988: Financial instruments and the role of finance in regional institutions. Strasbourg
- Council of Europe, 64.: Regionalisation and its effects on local self-government. CDLR, Strasbourg, é.n.
- Council of Europe, 65: Limitations of local taxation, financial equalisation and methods for calculating general grants. CDLR, Strasbourg, é.n.
- Council of Europe, 71: Effects on the financial autonomy of local and regional authorities resulting from the limits set at European level on national public debt. CDLR, Strasbourg, 2000
- Council of Europe, 74: Methods for estimating local authorities' spending needs and methods for estimating revenues. CDLR, Strasbourg, 2001
- Csillag, I., 1999: A fiskális föderalizmus és a magyar önkormányzatok. Kézirat, Pénzügykutató Részvénytársaság, Budapest.
- Csillag, I, 2001: A helyi önkormányzati pénzügyi rendszerbe illeszkedő garanciarendszer létrehozásának lehetőségei. Közigazgatás-fejlesztési füzetek 5. szám. MEH, Budapest
- Davey, K.-Péteri G., 1998: A helyi önkormányzati pénzügyi rendszer átalakítási lehetőségei. „Helyi önkormányzati know-how” program. Pontes Kft, Nagykovácsi.
- Davey, K.-Horváth, M.T.-Péteri, G., 2000: A helyi önállóság és önkormányzati feladatok. Közigazgatás-fejlesztési füzetek 1. szám. MEH, Budapest
- Glowacki, W., 2002: Regionalization in Poland. *in: Marcou, 2002*
- Halász, I., 2001: A regionális önkormányzatok és z átfogó közigazgatási reformok a „visegrádi csoport” országaiban. *In: Szigeti E., (Szerk), 2001: Régió, közigazgatás, önkormányzat, MKI, Budapest*
- Horváth M.T.: A regionális önkormányzatok szervezeti struktúrája. MKI, Budapest
- Ivancsics, I. 2001: A területi államigazgatási szervek regionális alapokra helyezésének lehetőségei. Közigazgatás-fejlesztési füzetek 4. szám. MEH, Budapest
- Lazareviciute, I.-Verheijen, T., 2000: Efficient and Effective Government: Practices, Procedures, Institutions. *In: Péteri-Simek, 2000*
- Marcou, G., (Editor) 2002: Regionalization for Development and Accession to the European Union: a Comparative Perspective. LGI Studies, OSI/LGI, Budapest

- OECD, 2001: Territorial Governance. Territorial Development Service, DT/TDPC (2001) 9
- Oxford Analytica, 2001: The political impact of regional reforms in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia. September 26.
- Pálné, K.I. (Szerkesztő), 2001: Az EU konform területfejlesztési régiók kialakítása. Közigazgatás-fejlesztési füzetek 4. szám. MEH, Budapest
- Péteri, G.-Simek, O., (Editors) 2000: European Union enlargement and the open society agenda: local government and public administration. LGI Studies, OSI/LGI, Budapest
- Shah, A., 1994: The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies, The World Bank, Washington, DC
- Shah, A. 1998: Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or for Worse? The World Bank, Washington, DC
- SNDP, 1999: A regionális és települési kormányzati rendszer modernizációja Magyarországon. Közigazgatás-fejlesztési füzetek 2. szám. MEH, Budapest
- Swianiewicz, P. é.n.: Local Government System in Poland (kézirat, évszám nélkül)
- Swianiewicz, P. é.n2: Central Government Support for Local Government Investments and Regional Contracts in Poland (kézirat, évszám nélkül)
- Szepesi és munkatársai, 2003: Capital investment funding in Hungary. *In: Davey, K.:* Investing in regional development: policies and practices in EU candidate countries (megjelenés alatt) LGI Books, OSI/LGI, Budapest

Mellékletek

1.sz.melléklet

Területi államigazgatási szervek regionális alapon történő szervezésének lehetősége

| | | |
|-----|---|---|
| 1. | Földhivatal | Regionális szervezés nem javasolt, mert helyi ismeretekre van szükség |
| 2. | Földművelődésügyi Hivatal | Feladatai átadhatók az önkormányzatoknak, kiszervezhetők, ezért megszüntetése várható |
| 3. | Állategészségügyi és Élelmiszer-ellenőrző Állomás | Bővülő hatósági feladatok, speciális helyi ismeretek szükségesek, ezért a régió nem javasolt |
| 4. | Növény-egészségügyi és Talajvédelmi Állomás | Bővülő hatósági feladatok, speciális helyi ismeretek szükségesek, ezért a régió nem javasolt |
| 5. | APEH | Regionális szinten megszervezhető a legtöbb adóhivatali funkció |
| 6. | KSH | Új típusú regionális feladatokhoz igazodóan szükség van regionális igazgatóságokra is |
| 7. | Közlekedési Felügyelet | Régiókban megszervezhető |
| 8. | Munkaügyi Központok | Megyei központok közötti átcsoportosítással regionális központok létrehozhatók |
| 9. | ÁNTSZ | Vannak regionális feladatok, amelyekre regionális szervezet létrehozása javasolható |
| 10. | Nyugdíjbiztosító | Regionális léptékű feladatok vannak, amelyekre szervezet alakítható (egységes információs rendszer az APEH, OEP szervezeteivel) |
| 11. | OEP | Regionalizáció megkezdődött |
| 12. | Mértékhitelítő hivatalok | Több megyére kiterjedő hatáskör már ma |
| 13. | Magyar Geológiai Szolgálat | Hét régiós szervezet |
| 14. | Területi Biztonsági Műszaki Felügyelet | 10 területi egység átalakítható a hetes régióbeosztáshoz |
| 15. | Területi Főépítész Iroda | Regionális alapon szervezett (7+1) |
| 16. | Környezetvédelmi Felügyelőség | Vízgyűjtő területekre szervezett helyett hét régiós szervezeti beosztás kialakítható |
| 17. | Vízügyi Igazgatóság | Vízgyűjtő területet követő regionális szervezés képzelhető el |
| 18. | Nemzeti Park Igazgatóság | Régió nem javasolt |
| 19. | Hírközlési Felügyelet | Regionális szervezés megoldható |
| 20. | Közigazgatási Hivatal | Regionális szervezés megoldható |

Forrás: Ivancsics, 2001

Területfejlesztési támogatások minősítése az Európai Unió elosztási elvei alapján²⁵

| <i>Támogatási programok, alapok</i> | <i>Koncentráció</i> | <i>Programo- zottság</i> | <i>Partnerség</i> | <i>Addicionalitás</i> | <i>Átláthatóság</i> |
|---|---------------------|------------------------------|-------------------|-----------------------|---------------------|
| 1. PHARE program | 5 | 5 | 1 | 4 | 3 |
| 2. SAPARD program | 2 | 5 | 4 | 5 | 3 |
| 3. ISPA program | 2 | 5 | 2 | 5 | 3 |
| 4. Címzett és céltámogatások | 4 | 2 | 3 | 3 | 4 |
| 5. Területfejlesztési céllelőirányzat | 5 | 4 | 4 | 5 | 3 |
| 6. Gazdaságfejlesztési céllelőirányzat | 3 | 4 | 2 | 5 | 2 |
| 7. Térségi gazdaságfejlesztési céllelőirányzat | 3 | 4 | 2 | 5 | 2 |
| 8. Kis- és középvállalkozás fejlesztési céllelőirányzat | 3 | 4 | 2 | 5 | 2 |
| 9. Idegenforgalom fejlesztési céllelőirányzat | 3 | 3 | 2 | 5 | 2 |
| 10. Környezetvédelmi Alap céllelőirányzat | 3 | 2 | 3 | 5 | 2 |
| 11. Vízgazdálkodási céllelőirányzat | 3 | 3 | 3 | 5 | 3 |
| 12. Útfenntartási és fejlesztési céllelőirányzat | 2 | 2 | 3 | 5 | 4 |
| 13. Adókedvezmények | 4 | 4 | 2 | 1 | 5 |
| 14. Phare program: emberi erőforrás fejlesztés | 5 | 5 | 1 | 4 | 3 |
| 15. Munkaerő Piaci Alap | 4 | 4 | 4 | 3 | 4 |
| 16. Munkaerő-fejlesztési Phare program | 4 | 5 | 3 | 5 | 2 |
| 17. Munkaerőfejlesztés – helyi közmunka program | 4 | 4 | 2 | 1 | 4 |
| 18. Diákhitel | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 |
| <i>Átlag</i> | <i>3.3</i> | <i>3.7</i> | <i>2.4</i> | <i>4.0</i> | <i>2.9</i> |

Forrás: Szepesi és munkatársai, 2002

²⁵ Szakértői értékelés alapján, ahol 5. osztályzat jelöli azt ha az adott támogatási forma teljesen megfelel a megadott kritériumnak, 1. ha egyáltalán nem