

szerepet játszott. Az összegzés további részében az utolsó tíz év változásairól számolt be a szerző.

A magyar regionális kutatások közül kiemelkedik a dunántúli terület vizsgálata. Az eredetileg néhány fős kutatócsoportból Európában számon tartott Intézet jött létre. Az átalakulás folyamatában nagy szerepet játszott Rúzsás Lajos, aki előtt méltán tisztelegtek kollégái és barátai. A régiót

kutató, de a provincialitás veszélyét mindig elkerülő történész munkássága példamutató. A szakma szeretete, a tudományos pontosság, az eredmények továbbadása és az új generációk kinevelése tartozik a rúzsási életúthoz, melyet remélhetőleg méltón folytatnak az utódok.

Majdán János

AZ ÖNKORMÁNYZATOK VAGYONOSODÁSI FOLYAMATA

Pitti Z.–Varga S. (1995) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 169 o.

Az elmúlt években az önkormányzati gazdálkodás és a szakmai érdeklődés középpontjába a helyi költségvetés problémái kerültek. A vagyongazdálkodást érintő kérdések közül napirenden volt természetesen a *tulajdonmegosztás mint a helyi önállóság feltételrendszere*. A szerzők szándéka szerint *kézikönyvként* megjelenő kötet a téma fontossága, *aktualitása és gyakorlati hasznosíthatósága* miatt is nagy érdeklődésre számíthat.

Az *elméleti igény*vel feldolgozott témakörök a történelmi fejlődést elemző és a mai gyakorlatot leíró részeknél, sőt a lehetséges jövőbeli (változásokat) alternatívákat felvázoló fejezetekben is, *széles körű információk elemzésének* tapasztalatain nyugszanak. Külön dicséretes a szerzőknek az a törekvése, mellyel az elemzés alapjául szolgáló *adatbázist* az olvasó számára is hozzáférhetővé teszik a 26 mellékletben, a 115. oldaltól a 169. oldalig tartó

terjedelemben. Mindezek mellett az egyes fejezetek mondanivalójának alátámasztására is sok adatot, táblázatot találunk.

Feltétlenül egyet kell értenünk a szerzőkkel abban, hogy az önkormányzati szféra vagyongazdálkodása a nemzetgazdaság és az államháztartás szempontjából is fontos kérdés, hiszen már ma is az önkormányzatok tulajdonát képezi a nemzeti vagyon kb. egynegyede. (3–4000 Mrd Ft), mely az állam vállalkozói vagyonának mintegy kétszerese. A stratégiai gondolkodók azzal számolnak, hogy a következő évek tulajdoni mozgásai már a helyi társadalom érdekszférájában, az önkormányzatok körében fognak létrejönni (11. o.).

A nagyon rövid, de a téma szempontjából fontos mondanivalót tartalmazó történeti rész az 1870–1990 közötti időszak pénzügyi szabályozásait elemzi. Megállapítja, „...hogy az autonómiára vonatkozó elvek soha nem érvényesültek maradéka-

lanul, egyfelől a gyakorlatban nemcsak nehéz, de sokszor lehetetlen volt az országos és a lokális községi érdekű feladatok között választóvonalat húzni, másfelől a gazdálkodási körülmények soha nem biztosítottak optimális finanszírozási feltételt.” (13. o.) E megállapítás a községek és a városok esetében is érvényesnek tűnik hosszú történelmi korszakokon keresztül, valójában napjainkig. Sajátosan tükrözik a településfinanszírozás problémáit a területi és a települési különbségek.

Az 1990. évi helyi önkormányzatokról szóló törvény a településeket jogi státusuk és vagyoni önállóságuk, sőt gazdasági elkülönülésük irányába mozdította el – és ezt a folyamatot, vagyis a „községgé válást és a városodást a pénzügyi szabályozás is ösztönözte (pl. a községi két millió forint, a városok nagyobb összegű SZJA kiegészítése). 1994-ben már SZJA kiegészítésben részesült a városok 62%-a, a községek 88%-a, összességében a települések 86%-a, vagyis 2692 település (40. o.).

Az önkormányzati rendszer elaprózott, *alacsony mértékű az önkormányzati rendszer koncentrációja*. Ez kisebbrészt politikai, nagyjából gazdasági (*gazdaságossági*) következményekkel járhat (26. o.).

A könyvben részletesen elemzik a szerzők a helyi önkormányzatok költségvetésének bevételi szerkezetét, a különböző források elosztási mechanizmusait és az egyes források súlyának, településtípusonkénti eltéréseit.

„A helyi (saját és átengedett) bevételek aránya 1990-ben 46%-ról indult és 41%-on nyugszik meg 1995-ben. Sokak szerint ez rendkívül kevés, mert – ezzel szemben – az állami támogatás magas részaránya az

önkormányzatoknak a központi költségvetéstől való erős függőségét idézi elő.” (50. o.). A szerzők véleménye, hogy „...a függőség valóban erős, de nem a központi költségvetéstől, hanem az ország (a nemzetgazdaság) anyagi erejétől...” (50. o.). Ugyanakkor a *jelenlegi önkormányzati struktúrában a feladatokhoz viszonyítottan kevés pénzt is gazdaságtalanul hasznosítják*.

A helyi önkormányzatok GDP-n és államháztartáson belüli részesedése a feladatok növekedésével nem változott megfelelő arányban, 1995-ben a GDP-n belüli részarányuk 15% (mely megközelítőleg egyezik az 1990. évi részaránnyal), az államháztartási mérlegben pedig a szféra 22%-os részaránya kisebb, mint volt az előző években, ami jelzi, hogy „...az államháztartáson belül is visszaesett az önkormányzati gazdaság részesedése...” (51. o.).

Köztudott, hogy az újraelosztás az önkormányzati szférában preferálta a kistelepüléseket, a községeket és relatíve háttérbe szorította a megyéket. Fontos figyelemztető megállapítás, hogy „...a községeknek az országos fejlesztési kiadásokból való részesedése jóval nagyobb, mint a kiadások egészéből, vagy ezen belül a folyó (működési) kiadásokból való részesedése.” (52. o.) Ugyanakkor a szerzők szerint valószínűsíthető, hogy a működési gondok a későbbiekben jelentkezni fognak.

A könyv nagy érdeme, mondhatnám újszerűsége, hogy az önkormányzatok gazdasági alapjainak elemzése mellett foglalkozik a gazdálkodás rendjének kérdéseivel, így a *tervezéssel, a számvittel, valamint az ellenőrzéssel*.

A szerzők különös szerepet tulajdonítanak a fogalmi meghatározásnak, különösen az önkormányzati vagyont illetően. Álláspontjuk szerint az önkormányzati vagyon fogalmát a hatályos törvények szellemiségéből (Ötv., számviteli törvény, vagyonátadási törvény) a piac által diktált értékítéletből, a gazdálkodás módosult pénzügyi feltételeiből, valamint a helyi közösségek igényeiből kiindulva lehet közelítő pontossággal – meghatározni. Ugyanitt az alábbi definíciót adják (56. o.):

„Az önkormányzati vagyon a település(ek), illetve a megye közösségének kizárólagos tulajdonában lévő immateriális javak, tárgyi eszközök, befektetett pénzügyi eszközök, valamint készletek, követelések, értékpapírok és pénzeszközök értékének – tartozásokkal csökkentett – összege, amelyek a közösség által választott testület(ek) döntésétől függően lakossági ellátásra igénybe vehetők, vagy a közösség felhatalmazásával a törzsvagyon kivételével – vállalkozási célra mobilizálhatók, vagy a piacon adásvétel tárgyát képezhetik.” A definíciónak fontos eleme, hogy felhívja a figyelmet a vagyon összetett jellegére, annak nettó módon történő értelmezésére (kötelezettségekkel csökkentett eszközérték!) és a használat során történő, vagy a piac minősítése szerinti értékelésre.

E szemléletmód gyakorlati alkalmazásával elemzik a szerzők a vagyon összetételét és megállapítják, hogy „A vagyon mint erőforrás komoly szerepet játszik a helyi közösségek megerősödésében, eszközszerkeztésük bővülésében. Talán nem túlzás azt a következtetést megvonni, hogy kialakulóban van egy olyan helyzet, amelyben a települési szolgáltatások színvonala –

mind több helyen – már nem az állami támogatások volumenétől, hanem a saját gazdálkodás eredményességétől függ. Véleményem szerint ez ma még kissé túlzó megállapítás éppen a saját bevételi források korlátozottsága, az állami támogatások részaránya és a túlzott mértékű központi adóteher miatt. Természetesen fontos a jövőbeli változások szempontjából, hogy a saját gazdálkodásban rejlő lehetőségeket feltárják az önkormányzatok, amennyiben a központi szabályozás bevételorientált jellege hosszabb távon is garantált és a kötelező feladatok ellátásához a finanszírozási feltételek is stabilabb gazdálkodási kereteket teremtenek.

Az önkormányzati vagyon strukturális jellemzőit elemezve a számviteli kategóriák szerinti sajátosságok közül fontos megállapítás, hogy a vagyon dinamikus növekedése és a vagyonstruktúra átalakulása azért is figyelmet érdemel, mert „...az értékpapírok megjelenése és a részvény-csomagok és üzletrészek uralkodó vagyonelemmé változása az önkormányzati gazdálkodás stratégiai jelentőségű változását sejtetik. Ma még a forrásoldal legjellemzőbb sajátossága, hogy az önkormányzati saját források magas mutatói elsődlegesen a gazdálkodás költségvetési jellegét (a közfeladatok ellátásának biztonságigényét) hangsúlyozzák, de közvetetten az önkormányzati gazdálkodás zártságát is jelzik, hiszen a külső források (legyenek azok szállítói teljesítések, kötvénykibocsátások, kereskedelmi hitelek) ma nem juthatnak számottevő szerephez...” (67. o.).

Az önkormányzati vagyon értékelése terén számtalan feladatot jelölnek meg a szerzők – az információs rendszertől a döntési jogkörök szerinti vagyoneértékelés

kérdéséig, illusztrálva az ezekkel kapcsolatos problémákat a becslési eljárásokon alapuló adatokkal kapcsolatban (16. sz. melléklet, 143. o.). „A számadatok egyértelműen jelzik, hogy a törzsvagyon *alulértékelt*.” (68. o.). Mindezek mellett a területi és települési különbségek kezelése, a *hazai kiegyenlítő rendszer* hatókörének bővítése és hatékonyságának növelése sem tűr halasztást, mivel nélküle a vagyonnal (kiegészítő jövedelemmel) nem rendelkező önkormányzatok behozhatatlan hátrányba kerülnek. A *számvetési törvény előírja a vagyonértékeléssel kapcsolatos feladatokat*, melynek jelentős része az önkormányzati szférában még nem megoldott (pl. az egy évnél hosszabb ideje birtokolt értékpapírok piaci árfolyamon történő értékelése és nyilvántartása). Egyre inkább tudatosul az önkormányzati szférában, hogy a vagyomból származó *előnyök* mellett *komoly kötelezettségek* is megjelennek a gazdálkodás terén.

A „*vagyonosodás*” egyfelől az önkormányzatok mozgásterének bővülését, másfelől gazdálkodási felelősségük növekedését eredményezte. A legfőbb kérdés most a vagyongazdálkodás adottságainak számbavétele, a vagyonnal járó kötelezettségek feltérképezése, majd a kezelési és működési stratégia kialakítása. Ennek során *minimál program* – a szerzők megfogalmazása szerint – a *vagyonvesztés elkerülése, maximált program* a vagyon hasznosítása révén pótlólagos jövedelemhez jutni (ami részben a működés feltételeit javíthatja, részben további tőkefelhalmozás forrása lehet.) Az *önkormányzati vagyongazdálkodás legizgalmasabb kérdése, hogy az 1990–94. évi vagyonosodás*

egy múltó időszak, vagy egy új fejlődési periódus kezdete? (76. o.)

„*Halaszthatatlanul szükség van a vagyongazdálkodás makroszintű filozófiájának kialakítására, az elmaradt jogi és pénzügyi szabályozás pótlására, majd a központi elvek és a helyi sajátosságok figyelembevételével az önkormányzati vagyონrendeletek átfogó megújítására. Enélkül nem várható, hogy megmozdul az önkormányzati vagyon, mozgás nélkül viszont a vagyon nem gyarapodik, hanem fogyni fog.*” (79. o.). Mindezek szervezeti, személyi, információs, technikai feltételeinek elvi és gyakorlati kérdéseit is elemzik a szerzők.

Külön figyelmet szentelnek a könyv írói az amortizáció kérdésének mint a vagyonstabilizáció eszközének, mely különösen fontos azért, mert az elszámolt, relative nagyon alacsony amortizáció mellett a valóságos vagyonpótlás még kisebb. Ma ugyanis az amortizációt (melynek kulcsa is alacsony!) az általában irreálisan alacsony könyv szerinti érték alapján kell elszámolni és nem az eszköz reális újrabeszerzési értékén. „A jövőben az önkormányzatoknak maguknak kell gondoskodniuk az értékvesztő vagyon pótlási fedezetéről, mely csak akkor teljesülhet, ha megtörténik az önkormányzati vagyon felértékelése, ha kialakul az önkormányzatok sajátosságait figyelembe vevő amortizációs rendszer.” (89. o.)

A vagyonkezelés és hasznosítás lehetséges modelljei címet viselő fejezetben (95–103. o.) az önkormányzatok által választható vagyonkezelési lehetőségek, illetve vállalkozási formák típusait tekintik át a szerzők, érintve a szervezeten belüli, szervezeten kívüli, illetve a kettő kombináció-

ján alapuló lehetséges megoldások előnyeit-hátrányait.

Az önkormányzati szabályozás és a vagyongazdálkodás jövője függ a közigazgatási és az államháztartási rendszer korszerűsítésének irányától, a helyi adózás továbbfejlesztésétől, a vagyonosodási folyamat jövőbeni eseményeitől.

„A végső válasz attól függ, hogy az országos irányítás tud-e megfelelő szakmai segítséget adni az önkormányzatok felkészüléséhez, illetve hogy az önkormányzatok képesek-e biztosítani a rendelkezésükre bocsátott vagyon megóvását, s képesek-e különbséget tenni mai és holnapi érdekeik között (111. o.).

A rövid távú feladatok között legfontosabb teendő a vagyon induló állapot szerinti értékének megóvása, az önkormányzati vagyon (át)értékelése, az amortizációs rendszer megújítása és egy hatékony kiegyenlítő mechanizmus kialakítása.

A hosszú távú feladatok között kiemelhető a vagyon racionális működtetése, mely komoly tartalék lehet az önkormányzati források bővítésében. Mindehhez ki kell alakítani az önkormányzati sajátosságoknak megfelelő vagyonértékelési módszereket és fontos hasznosítani a külső (szerződéses) vagyongazdálkodó tapasztalatait.

Az ebben rejlő lehetőségek hasznosítása kétirányú közeledést igényel: az önkormányzatoknak tudatosan kell oldaniuk a külső szervezetekkel szembeni bizalmat

lanságukat, másrészt a potenciális vagyongazdálkodóknak is tudatosan kell készülniük – nem taktikai, hanem stratégiai megfontolásból – az önkormányzati sajátosságok megismerésére, mely ma még az önkormányzati szférán belül sem eléggé ismert és feltárt területe a gazdálkodásnak (111. o.).

A vagyongazdálkodás terén valójában a tét nem kicsi, annak kell elejét venni, hogy a szabályozatlanságra, vagy a szakszerűtlen gazdálkodásra hivatkozással az önkormányzati vagyon egy múltó gazdaságtörténeti emlékké váljon (112. o.).

Az önkormányzati gazdálkodás ugyanis fontos elágazási ponthoz érkezett: „...meg kell újítani a hagyományos költségvetési gazdálkodást, de a közösségi tulajdon birtokában meg kell tanulni a vállalkozói logikára épülő döntési mechanizmust is.” (112. o.).

Az önkormányzatok vagyonosodási folyamatát elemző és a vagyongazdálkodás széles körű kérdéseit tárgyaló könyv úgy az elméleti, mint a gyakorlatban dolgozó szakemberek számára fontos kézikönyv lehet.

Megismerése és a benne felvetődő kérdések továbbgondolása a gazdaságpolitika, a gazdasági szabályozás és a kutatás számára is lényeges feladatokat jelöl ki, ugyanakkor jól hasznosítható az önkormányzati döntések előkészítésénél és az oktatásban egyaránt.

László Mária