

## LÁSZLÓ MÁRIA: AZ ÖNKORMÁNYZATOK GAZDASÁGI ESZKÖZRENDSZERE

(PhD-értekezés, Janus Pannonius Tudományegyetem,  
Természettudományi Kar, Pécs)

GÓDOR CSABA

A pécsi Janus Pannonius Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Karán 1996 szeptemberében *Regionális politika és gazdaságtan* szakirányú doktori képzési program indult Dr. Sántha Attila tanszékvezető egyetemi tanár irányításával. A képzés célja, hogy a résztvevők a regionális tudományok különböző területeinek ismeretanyagát mind tökéletesebben sajátítsák el és így a hazai tudományos élet oktató, kutató szakembereivé váljanak. A magas színvonalú képzést több felsőoktatási intézmény neves oktatója, az *MTA Regionális Kutatások Központjának* számos nemzetközileg elismert kutató szakembere és komoly szakmai, gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező külföldi előadók nagy száma biztosítja. Ennek a képzési programnak a keretén belül került sor első ízben 1998. február 20-án *László Mária* „Az önkormányzatok gazdasági eszköztudományi rendszere” című PhD-disszertációjának nyilvános vitájára. A dolgozat aktualitását az önkormányzati rendszer gazdálkodási sajátosságai, annak ellentmondásai adják, valamint azoknak a problémás területeknek a megnevezése, melyekkel a szerző egyben a szükséges módosítások irányát is kijelölte.

"Forró témához nyúl az, aki az önkormányzatok működésének, gazdálkodásának bármely szeletével kíván foglalkozni" írja *Dr. Lados Mihály* opponensi véleményének bevezetőjében. *László Mária* valójában napjaink egyik bonyolult kutatási területének vizsgálatára, a települési önkormányzatiság szerteágazó problematikájának gazdasági szempontú elemzésére vállalkozott, elsősorban a települések önálló gazdálkodását és forrásbővülési lehetőségeit állítva a kutatás középpontjába. A szerző közel másfél évtized empirikus kutatásának eredményeit és tapasztalatait foglalja össze, amit részben az *MTA Regionális Kutatások Központjának*, részben a *JPTE TTK Általános Társadalomföldrajz és Urbanisztikai Tanszék* kutatásainak keretén belül és részben az OTKA finanszírozásban több éves önálló kutatásként végzett el. *László Mária* ugyanakkor a szakirodalom átfogó tanulmányozásának a témához kapcsolódó leglényegesebb ismereteit is összegzi munkájában, a lehetőségekhez mérten egyszerre érintve makro- és mikroökonómiai kérdéseket, tartalmát tekintve interdiszciplináris jelleggel. A dolgozat így "már régóta megérett és esedékes szintézis egy olyan témában, amelynek *László Mária* országos szakmai körökben elismert szakértője" írja *Pálné Dr. Kovács Ilona* opponensi véleményében.

A szerző egyik legjelentősebb eredménye, hogy bemutatta azt a diszkrepanciát, mely a hazai önkormányzati modellt jellemzi, és amely egyben talán a rendszer legnagyobb ellentmondása is: az önkormányzatok kiterjedt politikai, közjogi szabadságához egy korlátozott és felülről determinált eszköztudományi rendszer "tartozik", amely az esetek többségében nem jelent mást, mint az állami támogatások

mechanikus felhasználását a működtetés céljaira. Önmagában az a tény, hogy a mindenkori éves költségvetési törvények szabályozzák az állam és az önkormányzatok viszonyának materiális alapját, magában hordozza azt a problémát, hogy a központi költségvetés helyzetétől, eszközrendszerétől és a központi források elosztásának mechanizmusától erősen függő önkormányzati gazdálkodás alakulhatott ki. Mindez nemcsak finanszírozási, pénzügyi kérdéseket érint, hanem a centralizált döntési mechanizmus továbbélésével korlátozza a helyi kezdeményezéseket, a helyi szereplők partneri együttműködését is.

Ugyanakkor nemcsak a központi források nagysága és aránya, hanem a forráselosztás mechanizmusa is növeli az önkormányzatok központtól való függőségét - állapítja meg a szerző -, mert nem teszi lehetővé a pénzügyi források biztonságos tervezését, magán viseli a spontaneitás jegyeit éppúgy, mint az önkormányzatok alkufolyamataiban pillanatnyilag meglévő erőviszonyokat, vagy éppen a pályázati rendszer konfliktusait. Az önkormányzati rendszer kialakulásának kezdetétől fogva tisztázatlan az állam szerepe és kötelezettségvállalása a finanszírozás és a feladatmegosztás kérdésében. A rendszer alulf finanszírozott abban a tekintetben, hogy az önkormányzatok kötelező feladatainak ellátásához az esetek döntő többségében nem elegendők a központi források, ami miatt az önkormányzatok kénytelenek helyi, saját forrásaikat is igénybe venni. Több önkormányzat a működéséhez szükséges eszközöket részben az önkormányzati vagyron részleges feléléséből biztosítja. Ezzel a napi gondok túlélése érdekében a hosszú távú fennmaradás és a tartós működőképesség ténye kérdőjeleződik meg. Ez egyrészt determinálja a helyi fejlesztési döntéseket, másrészt akadályozza a helyi sajátosságoknak és igényeknek megfelelő egyedi szolgáltatás-szervezési modellek kialakulását csakúgy, mint a költségtakarékos megoldások alkalmazását.

„Az önkormányzati gazdálkodás problémái jórészt a jogi szabályozás területén fellelhető hiányosságokra vezethetők vissza” - írja a szerző. A törvényalkotó ugyanis nem választott modellt az önkormányzati gazdálkodás szempontjából, aminek következtében a kívánt mértéknél is több szubjektív és politikai elem került a gazdálkodásba. Erre utalva - az első fejezetben - egy kiválóan szerkesztett táblázatban az önkormányzati autonómia, illetve a gazdálkodási formák szintézisét tárja elénk *László Mária* oly módon, hogy ezzel lehetővé válik a hazai önkormányzati modell értékelése nemzetközi összefüggésben. Az itt felsorolt szempontok közül a dolgozatban a választott témának megfelelően hangsúlyossá válik a koordináció, a kapcsolatrendszerek és a csere, valamint az elosztás módjának kérdésköre, amely egyben meghatározza a helyi gazdaság és a helyi hatalom együttműködési pályáit is. Mindezt történelmi kontextusba helyezve is láthatjuk, hiszen - a második fejezetben, a tanácsrendszer sajátosságainak tárgyalása során - a helyi gazdaság és a helyi költségvetés kapcsolatrendszerével részletesebben is foglalkozik a szerző.

Az önkormányzati rendszer működési sajátosságait elemezve - a harmadik és negyedik fejezetben - a szerző megállapítja, hogy a forrásallokáció folyamatait jelentős mértékben befolyásolja, hogy hazánkban a területi és települési különbségek az ország gazdasági fejlettsége által indokolt szintnél nagyobbak. Mindez a központi és a külső források iránti elvárásokat, a centralizáció továbbélését erősíti egy olyan időszakban, amikor a cél a helyi erőforrások feltárása és a helyi önállóság fokozása lenne. A normatív támogatási forma disszonanciája

nem kis mértékben csökkentheti (és csökkenti is) az önkormányzatok önállóságát. A nagyszámú normatíva miatt a rendszer nem a szabadon felhasználható állami támogatás igazságos felosztását, a bevétel-orientált tervezési modellt jelenti meg, hanem sokkal inkább a kiadás-orientált tervezési modell továbbélését jelenti. Mindezek mellett a központosított újraelosztás nem ösztönzi az önkormányzatokat tranzaktív gazdálkodásra és a jelenlegi finanszírozási rendszer sem felel meg a méretgazdaságosság követelményeinek. Ezt támasztják alá azok az eredmények is, melyeket a szerző a költségvetési folyamatok vizsgálata során állapított meg, elemezve a költségvetési szerkezetének alakulását Magyarországon mind a bevételi, mind a kiadási oldal tükrében.

Önálló egységet képez a tanulmányon belül egy megyei felmérés, melyet az ötödik és a hatodik fejezet ismertet. *László Mária* Baranya megyében településtípusonként és településméretük szerint elvégzett költségvetés-elemzése alapján a dolgozatban az önkormányzati gazdálkodás- és eszközrendszer, valamint a településszerkezet összefüggései is feltárára kerültek. Az is igaz azonban, hogy egyetlen megye elemzésével nem lehet általános és messzemenő következtetéseket levonni, csakúgy, mint egyetlen év adatainak felhasználásával trendeket bemutatni. A szerző mégis megfelelő módon használja fel, és jó érzékkel kapcsolja össze a kapott adatsorokat megállapításainak alátámasztására. Rámutat arra, hogy a törvényekben megfogalmazott települési egyenlőség, a településhierarchia megszüntetése a gyakorlatban eltérő esélyeket jelent a különböző típusú és különböző méretű települések csoportjainál, a forráshoz jutást, a forrásszerkezetet, és ezen keresztül a gazdálkodási önállóságot illetően is.

Az elemzések így tanulságosak, szakmailag korrektek és hozzájárulnak a dolgozat értékének növeléséhez. A dolgozat utolsó fejezetén belül - a megelőző fejezetek elemzési eredményeinek szintéziseként - az önkormányzati gazdálkodás neuralgikus pontjait és a továbbfejlesztés fő területeit emeli ki a szerző. Mindezt a legfrissebb szakmai megállapítások összegzésével teszi meg a szerző, a lehetséges elméleti irányok meghatározása mellett. Olyan problémákra hívja fel itt a figyelmet, mint például a térségi finanszírozás kérdésköre, a fejlesztési források biztosításának lehetősége, a közszolgáltatások méretgazdaságosságának problematikája, vagy az intézményi gazdálkodás megoldásának nehézsége. Említésre méltó még az adórendszer módosításának szükségessége, a kötelező önkormányzati feladatok finanszírozási dilemmája, és a bevétel-orientált gazdálkodási rendszer továbbfejlesztésének fontossága is.

Jól szerkesztett, bőséges irodalmi háttérrel, nagyszámú tény- és érvanyaggal rendelkező dolgozatban számos táblázat és több színes ábra is segíti az elemzést. *László Mária* disszertációjának tartalmi megállapításai, az eredményeket alátámasztó empirikus munka mennyisége és feldolgozásmódja, valamint elméleti, szakmai, kutatói kvalitásai alapján alkalmasnak bizonyult a PhD-fokozat megszerzésére.