

BUDAPEST-MODELL

Egy liberális várospolitikai kísérlet

Szerkesztette

Pallai Katalin

Konzulensek

Atkári János, Láng László, Tóth Sándor

Borítófotók

Demszky Gábor

Budapest, 2003

Felelős kiadó:

*Nyílt Társadalom Intézet Alapítvány – Budapest
Önkormányzati és Köszolgáltatási Reform Kezdeményezés (OSI/LGI)*

Nádor utca 11., H-1051. Budapest
Telefon: (1) 327 3104

A könyv megjelenését támogatta:

Világbank, Világbank Intézet, DEXIA,
Nyílt Társadalom Intézet Alapítvány – Budapest / Önkormányzati és Köszolgáltatási
Reform Kezdeményezés (OSI/LGI)

Tanulmányok © World Bank, World Bank Institute
A könyv egésze © Nyílt Társadalom Intézet

A tanulmányokban leírt vélemények nem szükségszerűen egyeznek meg a kiadó, a támogatók vagy a szerkesztő véleményével. A tanulmányok tartalmáért kizárólag a szerzők felelősek.

A megállapítások, következtetések és vélemények a szerzők véleményét tükrözik és nem szükségszerűen azonosak a Világbank igazgató Tanácsa vagy az általa képviselt országok véleményével. A Világbank nem garantálja a könyvben található adatok pontosságát.

Minden jog fenntartva. Jelen könyvet vagy annak részeit tilos reprodukálni, adatrendszerben tárolni, bármely formában vagy eszközzel – elektronikus, fényképezési úton vagy más módon – a kiadó engedélye nélkül közölni.

ISBN 963 9419 48 6

TARTALOM

<i>Bevezető</i>	5
<i>Szerzők, közreműködők</i>	8
VÁROSPOLITIKA	11
Demszky Gábor: LIBERALIZMUS A GYAKORLATBAN	13
Credo I	14
Credo II	24
Napjaink problémája	31
Pallai Katalin: VÁROSPOLITIKAI STRATÉGIA ÉS MEGVALÓSÍTÁSÁNAK ESZKÖZEI	33
Értékrend és célok	34
A kontextus	36
Stratégiai tervezés	45
A Budapest-modell elemei a startégiai tervezésben	48
Várospolitikai Budapest	52
Értékelés és további adalékok	66
KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁS	73
Pallai Katalin: A KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁS REFORMJA	75
Alapfogalmak	76
Az intergovernmentális feltételrendszer	84
A helyi gazdálkodás kiinduló feltételei	97
Célok és stratégia	99
A reformfolyamat felépítése	106
Értékelés és tanulságok	128
Eredmények	138
Pallai Katalin: A KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁS ELEMEI	143
Pénzügyi tervezés	143
A működési költségvetés átalakítása	150
A beruházások tervezése	163
Hitelpolitika	169
KÖLTSÉGVETÉSEN KÍVÜL KEZELT KÖZSZOLGÁLTATÁSOK	181
Pallai Katalin: INFRASTRUKTÚRA-POLITIKÁK	183
Az örökség	183
A kihívás	185
Stratégia	188
A fejezetben szereplő tanulmányok tartalma	205
Értékelés és tanulságok	207
Valentiny Pál: KÖZSZOLGÁLTATÁSOK DÍJSZABÁSA	219
A piaci körülmények között nyújtott közszolgáltatások egyes jellemzői	220
Az árszabályozás típusai	222
Szolgáltatási kötelezettség, méltányossági megfontolások	223
Árszabályozás a Fővárosi Önkormányzatnál	227
Árszabályozás és támogatási rendszerek	233

Győri Péter: A BUDAPESTI DÍJKOMPENZÁCIÓ RENDSZERE	237
Előzmények	237
A BLT bemutatása	239
Eredmények és tanulságok	243
Vince Péter:	
ÖNKORMÁNYZATI SZEREP EGY NEM PRIVATIZÁLT KÖZMŰVÁLLALAT ESETÉBEN	245
A budapesti távfűtés sajátosságai	245
A fővárosi funkciók kialakulása	246
Önkormányzat tulajdonosi szerepben	247
A díjszabás alakulása	250
A gazdálkodás stabilitása és a szociális felelősség	254
Záró megjegyzések	255
Voszka Éva: A BUDAPESTI KÖZLEKEDÉSI VÁLLALAT ÁTALAKÍTÁSA	257
Részvénytársaság – felemás piacokon	257
Szervezeti és működési reformok	260
Pénzügyi helyzet, finanszírozás	267
Új kísérletek és kitérés pontok	272
Merre tovább?	277
Szűcs Ferenc: KÖZÜZEMI PRIVATIZÁCIÓ	283
Bevezető megjegyzések	283
Kezdeti lépések	283
Eredményesen lezárt privatizációs tranzakciók	289
Privatizáció a víziközmű-ágazatban	292
A privatizációs modell működésének gyakorlati tapasztalatai	304
Pallai Katalin: INFRASTRUKTÚRA-FEJLESZTÉS	309
Az örökség és a kihívás	310
Az infrastruktúra-politikák átalakulása	316
A KERETFELTÉTELEK ÉRTÉKELÉSE	335
Horváth M. Tamás–Péteri Gábor: EGY ÉVTIZEDNYI MŰKÖDÉS KERETFELTÉTELEI	337
Kormányok önkormányzat-politikái a nemzetközi környezetben	338
Gazdasági és urbanizációs feltételek	350
A fővárosi önkormányzati rendszer szabályozási változásai	364
Költségvetési mozgástér	373
Helyi önkormányzati pénzügyek alakulása	374
FÜGGELÉK	385
Táblázatok	
1. A Fővárosi Önkormányzat bevételei, 1991–2002	393
A bevételi jogcímek tartalmi meghatározása	395
2. A Fővárosi Önkormányzat Kiadásai, 1991–2002	399
3. A Fővárosi Önkormányzat hitelfelvételei, 1990–2002	401
4. Közműszolgáltatások bevételei, 1991–2002	403
5. Közműszolgáltatások kiadásai, 1991–2002	405
6. Díjhátralékok, 1991–2002	407
Részletes tartalomjegyzék	409

BEVEZETŐ

Nagyon bonyolult dolog egy várost irányítani. Nap mint nap összehasonlíthatatlan dolgok között kell választania az erre vállalkozó politikusnak. Döntenie kell, hogy esetenként a szennyvizek tisztítását, a közlekedési feszültségek oldását, vagy az oktatás, vagy szociális ellátás fejlesztését helyezze előtérbe. Jogosnak érezheti mindegyik terület szükségleteit, a rendelkezésre álló forrásokból egyszerre mégsem teljesítheti valamennyit. Arányokat kell szabnia a különböző célok érvényesítésekor, és olyan stratégiákat kell találnia amelyek révén a nemes célok nem maradnak a jóakarató ábránd szintjén, hanem a megvalósulás reményével kecsegtetnek.

Budapest sokszínű, izgalmas, hagyományokban és értékekben gazdag, ugyanakkor komoly problémákkal küszködő nagyváros, melyet igazi kihívás jól vezetni. Különösen nehéz feladat volt ez azokban az években, amikor – a szocialista működésmódot elhagyva – a városnak és az önkormányzatnak olyan stratégiát kellett találnia, amely illeszkedik a formálódó demokrácia és a piacgazdaság feltételrendszeréhez.

A szocializmus idején kialakult, a központi irányítástól erősen függő helyi politika szemléletét, amely a helyzethez alkalmazkodva a központi támogatások maximalizálására törekedett, olyan szemléletmódnak kellett felváltania, amely – szintén a helyzethez, de a megváltozott helyzethez alkalmazkodva – az autonóm önkormányzatok erőforrásainak optimális felhasználására törekszik. Ennek a szemléletváltásnak megfelelően kellett átalakítani a helyi politika végrehajtását szolgáló szervezetet is. Mindezt úgy, hogy a rendszerváltást követő években még sem a régi demokráciákban kikristályosodott elvrendszer nem szabályozta a közszféra működését, sem a fejlett piacgazdaságokat jellemző gazdasági erő nem volt adott.

Budapest-modellnek azt a megközelítést és a várospolitikai megoldások azon módszereinek rendszerét nevezzük, amelyeket az elmúlt tizenkét évben alakított ki a városvezetés, pontosabban annak meghatározó személyiségei.

A Budapest-modell a posztszocialista adaptációs időszak terméke. Ebben az időszakban a gazdálkodás átalakítása nemcsak az önkormányzati önállóság nyújtotta lehetőségek kihasználásához volt elengedhetetlen, hanem a felelős irányítás és a kiegyensúlyozott működés biztosításához is. A budapesti várospolitika formálódását ezért nem valamely elvont jövőkép, hanem a környezet adta feltételekből és a gazdálkodási lehetőségekből kiinduló politika határozta meg: az adaptációs folyamat középpontjába a gazdálkodás, ezen belül a tervezés reformja került.

Könyvünk gerincét is a gazdálkodás elemzése adja. A tanulmányok az általános várospolitika alakítását és a stratégiai tervezés folyamatát éppúgy a gazdálkodással összefüggésben mutatják be, mint a szakmai kérdéseket. Mindebből érzékelhető, hogy nem technikai kérdésként kezeljük a gazdálkodást, hanem olyan tevékenységként, amely a városvezetés elveit és céljait fordítja le a gyakorlatra és a legfontosabb politikai döntések megvalósulásának eszköze.

Nem a várospolitika formálásában résztvevők feladata eldönteni, hogy Budapestet jól vagy rosszul irányították az elmúlt tizenkét évben. Az „utca embere” mindenesetre – a nagyvárosi élet feszültségei, a kisebb-nagyobb elégedetlenségek ellenére – a rendszerváltás óta folyamatosan lényegében ugyanazt a városvezetést tisztelte meg bizalmával. Nem túlzás ezt úgy értelmezni, hogy a főváros polgárainak többsége helyesli azt, ahogy a város vezetése a nagyvárosi problémákat az elmúlt tizenkét évben kezelte. Már csak ezért is érdemes e gazdálkodási racionalitásból kiinduló szemléletet alaposan szemügyre venni. A jelzett időszak története, a városvezetés módszerei, nehézségei és eredményei megérdemlik az átfogó elemzést. Erre tesz kísérletet e gyűjtemény.

Gondolatmenetünk az adott kontextusba helyezve mutatja be a reformokat. Az első tanulmány azt a politikai környezetet ábrázolja, amelyben a folyamat lejátszódott. A második részletesen elemzi az önkormányzat működésének feltételrendszerét és az átalakulás során kialakított átfogó politikát. E két tanulmány alapozza meg a gazdálkodási reform tárgyalását. Ezután a gazdálkodási reform folyamatának vizsgálata következik, különválasztva a költségvetési gazdálkodás átalakítását és a költségvetésből kikerült, önálló társaságok által biztosított közműszolgáltatásokra vonatkozó politikát. Az egyes reformok és döntések taglalása a politikaformálás logikáját követi: először minden esetben a kiinduló helyzetet és a liberális értékrend alapján kialakítható megközelítést mutatjuk be, majd erre épül az elemzés, amely a megvalósult lépéseket és eredményeket vizsgálja.

Témánk tehát a budapesti várospolitika formálódása a rendszerváltás utáni első tizenkét évben. A fejezetek a várospolitika különböző területeit tekintik át. Ahhoz, hogy az egyes területek politikáinak leírása megfelelő közegbe kerülhessen, a politikai környezet egyes elemei, a fővárosi vezetés értékei, alapelvei és a várospolitika formálásának alapvető eszközei a fejezetekben elkerülhetetlenül ismétlődnek. E redundanciát azért vállaltuk, hogy az egyes fejezetek és tanulmányok külön-külön is olvashatóak legyenek.

A szerzők a reformfolyamat alakításában közvetlenül részt vevő, illetve azt belülről ismerő szakértők, akik egyfelől tényeket, eseményeket közölnek, másfelől arról informálnak, hogyan látják a változások alakítói önnön eredményeiket és kudarcaikat. Mivel a szerzők nem pusztán dokumentumokból rekonstruálják a történeteket, arról is írnak, ami a dokumentumok mögött van és – esetenként – formálta az eseményeket. Rávilágítanak olyan tényekre és meggondolásokra is, amelyeket vagy amelyek jelentőségét külső elemző kevéssé ismeri vagy elsikkadna fölötte, következésképp a kíváncsi utókor elemzői előtt is rejtve maradnának.

Bár a szerzők a leírt folyamat részesei voltak, mindent megtettek azért, hogy kritikus és elemző módon írjanak és – lehetőség szerint – semleges képet adjanak a történekről. Egyedül a kötetet záró – a reformfolyamat környezetét, a magyar önkormányzatiság 12 éves történetét elemző – tanulmány megírására kértünk fel a budapesti reformokban közvetlenül nem érintett szerzőket.

Budapest elmúlt tizenkét évében mindenképpen szerepet játszott az a tény, hogy a liberális politikuskoknak meghatározó szerepük volt a város vezetésében annak ellenére, hogy a szabdemokrata főpolgármester az első négyéves ciklusban kisebbségben, a következő három

ciklusban a szocialista párttal alkotott koalícióban vezette, illetve vezeti a várost. Az is fontos körülmény, hogy az országos politikában – bár a rendszerváltás idején a liberális elvek fontos szerepet tölthettek be – a vizsgált időszak zömében más politikai értékek mentén alakultak a döntések. A Budapest-modellt elemezve e kötet szerzői megkísérik nyomon követni, hogy miként alakult a Fővárosi Önkormányzat politikája az állandóan változó – és gyakran az elképzeléseik ellenében ható – feltételrendszerben. Mindez jó példa arra, hogyan valósulhatnak meg a liberális elvek a gyakorlatban, s milyen keretek (és korlátok) között illeszkedhetnek egy alapvetően nem liberális értékekhez igazodó feltételrendszer elemeihez.

Egy nagyvárost irányítani fölemelő és embert próbáló feladat. Különösen szép kihívás egy olyan hagyományokban, ellentmondásokban és problémákban gazdag város esetén, mint Budapest. A magyar főváros irányításának buktatói és eredményei biztosan tanulságosak lehetnek mindazok számára, akiket érdekel a kelet-európai átalakulás folyamata, vagy pedig foglalkozásuk miatt érintettek, és tanulsággal szolgálhatnak a posztszocialista országok városvezetői és polgárai számára is, akik hasonlóan göröngyös úton járnak.

LECTORI SALUTEM!

Pallai Katalin

SZERZŐK, KÖZREMŰKÖDŐK

ATKÁRI JÁNOS, politikus, 1994 óta Budapest gazdasági ügyekért felelős főpolgármester-helyettese. Korábban könyv- és lapszerkesztő, számos gazdasági és gazdaságfilozófiai tárgyú könyv, tanulmány fordítója. 1991-től dolgozik önkormányzati területen, előbb a Főpolgármesteri Hivatal sajtófőnöke, majd a Főpolgármesteri Kabinet vezetőjeként, 1994 óta választott tisztségviselőként.

DEMSZKY GÁBOR, politikus, 1990 óta Budapest főpolgármestere. Jogász és szociológus. A rendszerváltás előtt egy társadalomtudományi szakfolyóirat szerkesztője volt, szociológiai kutatási programokban vett részt. A demokratikus ellenzék egyik vezéralakjaként az AB szamizdat kiadó egyik alapítója. A magyar liberális párt, a Szabaddemokraták Szövetsége alapító tagja és vezető tisztségviselője. Hivatali ideje alatt valósultak meg és nevéhez fűződnek mindazok a várospolitikai reformok, amelyekről a Budapest Modell könyv szól.

GYŐRI PÉTER, közgazdász, szociológus. A szociológiai tudományok doktora, egyetemi oktató. Városszociológiai kutatásokat vezetett a budapesti szegények helyzetének vizsgálatáról, számos tanulmánya jelent meg az alacsony jövedelmű háztartások lakáshelyzetéről, életmódjáról, eladósodásáról az 1980-90-es években. 1990-2002 között önkormányzati képviselő, a Fővárosi Közgyűlés Szociálpolitikai és Lakásügyi Bizottságának elnöke. Vezető szerepet játszott többek között a budapesti hajléktalanokat segítő rendszer, valamint a díjkompenzációs rendszer, továbbá a leromlott városrészek rehabilitációját szolgáló rendszer kialakításában és működtetésében.

HORVÁTH M. TAMÁS, jogász, közigazgatási szakértő. Az MTA doktora, egyetemi tanár, (KLTE, Állam- és Jogtudományi Kar), a Magyar Közigazgatási Intézet főigazgató-helyettese. Könyveket és tanulmányokat publikál a közigazgatás, a helyi önkormányzatok és a közszolgáltatások szervezése tárgy körében. Döntés-előkészítő tanulmányokat készített számos országban, elsősorban az önkormányzati jogalkotás keretében.

LÁNG LÁSZLÓ, önkormányzati szakértő. 1992 óta a Főpolgármesteri Kabinet (Iroda) munkatársa, egy ideig vezetője, jelenleg a Tervkoordinációs Csoport vezetője. Résztvevője a budapesti várospolitikai, gazdálkodási reformok kidolgozásának, megvalósításának. Korábban tanár, fordító, könyv- és lapszerkesztő.

PALLAI KATALIN, önkormányzati és várospolitikai szakértő. 1991 óta dolgozik a Főpolgármesteri Kabinetnek (Irodának). Közreműködőként és konzulensként résztvevője a budapesti várospolitikai, gazdálkodási reformok kidolgozásának, megvalósításának. Több átfogó várospolitikai koncepció kidolgozásának szakértői csapatát vezette. Szerteágazó oktatói és önkormányzati tanácsadói munkát végez a régió több országában nemzetközi szervezetek és külföldi cégek megbízására.

PÉTERI GÁBOR, közgazdász, PhD, a budapesti Nyílt Társadalom Intézethez tartozó Helyi Önkormányzati és Közszolgáltatási Reform Kezdeményezés (LGI) kutatási igazgatója. A Magyar Közigazgatási Intézetnél eltöltött egy évtized után független szakértőként dolgozott az angol Know How Fund, az USAID és a Világbank magyarországi projektjein. 1996-97-ben aktívan részt vett az Önkormányzati Szövetségek Tanácsának, a helyi önkormányzati szövetségek közös szervezetének létrehozásában. Számos publikációja jelent meg a helyi pénzügyek, a költségvetési gazdálkodás, a helyi önkormányzati politikaformálás és a közoktatási pénzügyek témakörében.

SZÜCS FERENC, közgazdász. A Pénzügykutató Rt. vállalkozásokért felelős igazgatója. 1989 óta szervezi és irányítja a Pénzügykutató Rt. vállalkozói tevékenységét és vállalati tanácsadói üzletágát. 1991 óta elsősorban az önkormányzati közművállalatok átszervezésével, privatizációjára való felkészítésével, privatizációs tranzakciók lebonyolításával, beruházási és egyéb speciális elszámolási konstrukciók kidolgozásával foglalkozik a fővárosban és más megyei jogú városokban.

TÓTH SÁNDOR, önkormányzati szakértő. A rendszerváltás után kerületi képviselő és alpolgármester volt. 1992-től az Expo-iroda munkatársa, a beruházási programok koordinátora volt. 1994 óta a gazdasági ügyekért felelős főpolgármester-helyettes irodavezetője. Résztvevője a budapesti várospolitikai, gazdálkodási reformok kidolgozásának, megvalósításának.

VALENTINY PÁL, közgazdász. Az MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpontjának tudományos főmunkatársa, kandidátus. Legfontosabb kutatási területe a szabályozott piacok elmélete, a hálózatos közszolgáltatások szabályozásának és privatizálásának kérdései. Szakértőként részt vett a magyarországi privatizációs folyamat feltételrendszerének kialakításában. 1994 és 1998 között tagja volt a Magyar Villamossági Művek Igazgatóságának. A Fővárosi Önkormányzat megrendelésére tanulmányokat készített a közszolgáltatások privatizációjának és deregulációjának nyugat-európai tapasztalatairól. Tagja volt a Fővárosi Önkormányzat privatizációs tanácsadói testületének, a Fővárosi Vízművek privatizációjával foglalkozó munkacsoportnak. 1993 óta tagja a Fővárosi Gázművek Igazgatóságának.

VINCE PÉTER, közgazdász, az MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpontjának tudományos főmunkatársa. Fő kutatási területe a vállalatok viselkedése, a monopolizált ipari struktúra átalakítása és decentralizációja, energiapolitika, a közszolgáltatások privatizációja és szabályozása és a vállalati vezetés az átalakuló gazdaságokban. 1993-2003 között a Budapesti Távhőszolgáltató Rt. igazgatóságának tagja, 2003-tól a Fővárosi Közgyűlés Pénzügyi Ellenőrző Bizottságának a tagja.

VOSZKA ÉVA, közgazdász, a Pénzügykutató Rt. munkatársa. Az elmúlt években több könyve és tanulmánya jelent meg a nagyvállalatok átalakulásáról és privatizálásáról. 1996 óta a BKV igazgatóságának tagja.



VÁROSPOLITIKA



DEMSZKY GÁBOR

LIBERALIZMUS A GYAKORLATBAN

Feltételezem, hogy különösen külföldi olvasóinkat – nyugati és keleti gazdálkodási kultúrkörre elkülönítve őket – törekvéseink, eredményeink alapvetően különböző okokból érdekelhetik.

A nyugati kultúrkört azért érdekelheti a Budapest-modell névvel illetett kelet-európai önkormányzati gazdálkodási szisztéma, mert – elsősorban üzleti, banki kapcsolatok révén – látva látja, hogy Budapest valahogy megkapaszkodott a piacgazdálkodás és a többpárti demokrácia világában. Megáll a lábán, menedzseli ügyeit, még ha nehézségektől kisérvé és nem is egyenletes színvonalon. Hogyan csinálja?

A keletieket, elsősorban a helyi önkormányzatokat, városirányítási szakembereket azért, mert maguk is forrásgondokkal küszködnek, és látják: Budapest hitelképes és jó adósnak számít. Hogyan csinálja? (Shakespeare Jágójával szólva: „Szerezz pénzt!” – Hogyan?)

Lássuk tehát, hogyan. Én magam is erős kísértést éreztem, hogy bővebben kitérjek egy-egy érdekes részkérdésre, de végül nem így döntöttem: az itt következő tanulmányok szerzői majd éppen ezeket írják le, értékelik – nem veszem el a kenyérüket.

Túl a fővárosi gazdálkodás alappontjainak igen rövid áttekintésén, inkább azt próbálom meg érzékeltetni, liberális politikusként én magam hogyan értékelem az önkormányzati rendszer jelentőségét és összefüggését a gazdálkodással, hogyan éltem meg az önkormányzati gazdálkodással kapcsolatos problémákat, milyen körülményeket tartok különösen fontosnak, milyen jelenségeket és tanulságokat ajánlok politikusként az olvasó figyelmébe.

Az új politikai pártok egyikének sem volt tapasztalata 1990-ben arról, általában hogyan lehet és kell demokratikus körülmények között politizálni. A rendszerváltás utáni új városi politikai vezetésnek nem volt közigazgatási tapasztalata sem. Önkormányzati területen még az a rövid másfél éves tanulói időszak is hiányzott, amely a nagypolitika számára rendelkezésre állt – gondolok itt a közvetlen politikai átmenet időszakára.

Egy dolog volt világos csupán a számunkra: hogy milyen értékrendet képviselünk. Rövid időn belül összeállítottuk az ennek az értékrendnek megfelelő dokumentumot, a főpolgármesteri programot. A kötet: kifejezetten a liberális főpolgármester várospolitikai elképzeléseit foglalta össze.

Természetesen ezek az elképzelések azóta nagyon sok mindenben változtak, főleg elmélyültek, de alapelveiben, mondhatjuk, változatlanok maradtak. Egyúttal megkezdődött egy tanulási folyamat.

Azok a fogalmak, amelyekkel találkozni fognak ebben a könyvben, és amelyek rendszerét – joggal vagy jogtalanul – Budapest-modellként aposztrofáljuk, mind-mind egy gyakorlati tanulási folyamat során kialakult fogalomrendszer részei. Ezek egy részére már korábban is gondoltunk, más részük éppen ebben a folyamatban jutott eszünkbe. Voltaképpen válaszkísérletek sorozatáról van szó, olyan válaszkísérletekről, amelyeket a valóság alakulása és a tapasztalat kényszerített ki.

CREDO I

„Sohasem vergődünk el a polgári társadalomig. Ez a feladat még előttünk áll. Tanulmányoznunk kell a XVII. század teoretikusait. A XVII. századbeli angolok a legnagyobb mértékben időszerűek. [...] A törvényességről van szó, de ez egyben azt is jelenti, hogy a polgári erények rehabilitálásáról. Ez az egyetlen reménységünk.” – idézi a budapesti demokratikus ellenzék két, meg nem nevezett hangadóját 1985-ben írott esszéjében, a Magyar zavarosságokban Hans Magnus Enzensberger. Elsárgult, már alig olvasható stencillapokról olvasom Enzensberger szamizdatban kiadott szövegét. Büszke vagyok rá, hogy Bibó István és Jászi Oszkár – a magyar liberalizmus klasszikusai – mellett őt is a földalatti sajtó tette közkinccsé és divatossá Budapesten.

Felidézve ezt a nagyszerű politikai útirajzot, úgy gondolom, nem is voltak azok olyan „zavarosságok”. Való igaz, hogy akkoriban Pesten – és hozzáteszem, Prágában, Varsóban is – a liberalizmus klasszikus teoretikusait tanulmányoztuk. A demokratikus ellenzék például egy lakásszemináriumon J. S. Mill-kurzust szervezett. Persze a szeminárium résztvevői közül akkor józan ésszel senki nem remélte, hogy a rendszerváltás lefordítja ezeket az elveket a napi politika nyelvére, sőt valósággá formálja.

Közel húsz év távlatából el kell ismernünk, hogy a valóságos folyamatok megtréfáltak bennünket, felülmúlták a politikai képzetet. Úgy is fogalmazhatok, hogy a liberalizmus váratlanul gyors, bár nem teljes győzelmet aratott a rendszerváltást következetesen végrehajtó országokban. Győzedelmeskedett és mindjárt szembekerült a kérdéssel, hogy diadala nem számolta-e fel a létalapját. Nem úgy van-e, hogy az, ami népszerű belőle – az alkotmányos demokrácia és a piacgazdaság –, az ma már nem csak a liberálisoké, azok az ügyek pedig, amelyek megmaradnak a liberalizmus sajtójának – mint például a kisebbségek védelme –, kifejezetten népszerűtlenek.

Előre bocsátom, hogy nem értek egyet ezzel az értelmezéssel. De a liberális pártok választási szereplése alátámasztani látszik az említett gondolatmenetet. Csehországban például a Civil Fórum már az előző ciklusban kiszorult a parlamentből, Magyarországon pedig a Szabad Demokraták Szövetsége a két utóbbi választáson a küszöbértéket nem sokkal meghaladó eredménnyel került be az országgyűlésbe, és legfeljebb azzal vigasztalhatta magát, hogy Budapesten és néhány nagyvárosban megőrizte a pozícióit.

A magyarországi népszerűségvesztést erősen átszínezi az a tény, hogy a fővárosban az önkormányzati választásokon harmadszor is győztek a szabadelvűek, annak ellenére, hogy a rendszerváltás hajnala óta folyamatosan temetnek minket, magyar liberálisokat mindazok,

akik a szabadságot csak kiskanállal adagolva tudják elviselni, ha egyáltalán. A liberalizmus, mondják, a rendszerváltással betöltötte hivatását, azóta az inga túlságosan is kilengett a szabadság irányába. Itt az ideje visszahozni egy kis „rendet”, életet lehelni a szolgalelkűség hagyományába, helyreállítani a bizalmat „pártunk és kormányunk” gondoskodó jóindulata iránt. A liberalizmus – állítják – Nyugaton is lejárt lemez, ezért kicsik a nyugati liberális pártok.

Én ezt másképp gondolom. Először is: a liberalizmus szabadsága rend, a szabadságjogok gyakorlásának a rendje. E jogok nagyon is szabályozott érvényesítésével szemben „rendért” azok kiáltanak, akik intoleránsak mások érdekeinek szabályozott, artikulált megjelenésével szemben, és a maguk érdekcsoportjának rendjét akarják kizárólagossá tenni. A liberalizmus mindig is élen járt a társadalom *mindenkire* érvényes szabályrendszerének megalkotásában, a jogállam fenntartásában. Másodszor: némelyik nyugat-európai országban valóban kicsi a liberális párt, de ez nem azért van, mert a liberalizmus halott, hanem azért, mert nagyon is él: minden meghatározó párt bizonyos fokig liberálissá vált. Nyugat-Európában a nagy jobbközép- és balközéppártok kivétel nélkül magukévá tették a legfontosabb liberális elveket. Ahol és amikor nem ezt teszik, a választók nem engedik őket a hatalom közelébe.

Így tettek a választók hosszú éveken keresztül a Német Szociáldemokrata Párttal és a brit Munkáspárttal, és ezért nem tudott tizenkét éven keresztül az amerikai Demokrata Párt sem elnököt adni. Az ellenzéki évek akkor értek véget, amikor programjukba beemelték a legfontosabb liberális alapelveket. Jött Clinton, Tony Blair és Schröder, akik azért tudták megújítani pártjukat, mert képesek voltak új ideológiát ajánlani, amelyet a politikai elemzők a „harmadik út” ideológiájaként szoktak emlegetni. Ezzel az új ideológiával a baloldali pártok is beismerik, hogy a piacgazdaságnak nincs alternatívája, hogy Thatcher és Reagan által a nyolcvanas években bevezetett reformokat öngyilkosság lenne visszacsinálni. Tegyük hozzá: ezek a reformok liberális reformok voltak, még ha nevüket konzervatív politikusokról kapták is. Ma tehát a szociáldemokrata pártok lényegében liberális elveket hirdetnek: az állam vonuljon ki a korábban birtokolt területekről, és bízjon egyre több feladatot a magánsektorra. És ezt nem csak hirdetik: Franciaországban a szocialista kormány nagyobb tempóban privatizált, mint jobboldali utódja.

Ma már Nyugaton senki sem gondol államosításra. Mindenki privatizálja a gazdaságot, csökkenti az állam bürokratikus tevékenységét, szélesíti a gazdasági szabadságot, mert a XX. század különböző kísérletei után világossá vált, hogy minél kevésbé irányítja az állam a gazdaságot, annál több ember szabad, s annál nagyobb az esélye annak, hogy a gazdaságpolitikai döntések racionálisak, a tékozlás kisebb, a munka pedig hatékonyabb lesz, tehát az emberek viszonylagos jólétben fognak élni.

A hatvanas évek elején Szudán és Dél-Korea hasonló fejlettségi szinten állt. Ma Korea a világ leggazdagabb országai közé tartozik, míg Szudán humanitárius segítségre szorul. Nekünk, liberálisoknak el kell oszlatnunk azt a mítoszt, hogy ahol több a szabadság, ott az egyenlőtlenség is nagyobb. A legnagyobb egyenlőtlenségek a harmadik világ azon országaiiban vannak, amelyekben a gazdasági szabadságot a részletes előírások és a tömeges korrupció jelentősen korlátozzák.

Persze antiliberális „magyar zavarosságokról” ma is tudósíthatna Enzensberger, ha elemezné azt az utat, amelyet a 2002-ben leköszönt miniszterelnök és pártja, a Fidesz járt be az elmúlt években Korábban hirdetett liberális elveit és programját is feladta annak érdekében, hogy a konzervatív nemzeti jobboldal vezető ereje lehessen. Elvei semmivé válását mutatja, ahogy – akár jogsértés árán is – céltáblának használta a liberális vezetésű fővárost. Ezek közül kiemelkedik, hogy öt évvel ezelőtt egyoldalúan felmondta a Fővárosnak az előző kormánnyal kötött megállapodását (amelyben a kormány finanszírozási kötelezettséget vállalt az új budapesti metróvonal megépítésében), és ezzel – jogerős bírósági ítélet szerint is – szerződésszegést követett el.

A normális, civilizált piacgazdaság lényege nem az átvágás, nem a szerződésszegés, nem az erőszakoskodás, hanem a kölcsönös előnyök keresése, az együttműködés, a szavahihetőség, a jogállamiság. Ezen az elvi alapon indított jogainak védelmében a főváros pereket a kormánnyal szemben, és a független bíróság négy ízben helyt is adott követeléseinek. Mi, magyar liberálisok olyan országban szeretnénk élni, ahol következmények nélkül senki, a kormány sem rúghat fel szerződéseket, ahol senki sem állhat a törvények felett, legkevésbé a kormány. Mert „a törvényességről van szó és polgári erények rehabilitálásáról” – idézhetnénk Enzensberger bevezető sorait.

A szerződés annyit sem ér, mint a papír, amelyre írták, ha nincs hatékony és pártatlan jogállam, amely a szerződésszegőt alkalmas eszközökkel ígéretének betartására bírja és az okozott kár megtérítésére kötelezi. Márpedig azokban az országokban, ahol a szerződésekre fittyet lehet hányni, és a hatalmon lévők, a befolyásosak, az „erősebb kutyák” rendszeresen fittyet is hánynak rájuk, nem szabad piacgazdaság van, hanem gengszterkapitalizmus. És nyomor. Ezt láthatjuk a legtöbb harmadik világbeli és sok volt kommunista országban. Jólét ott van, ahol a szerződéseket tiszteletben tartják, ahol az adott szó megtartásának erénye a piaci kultúra fontos jellemzője.

S mi várható Magyarországon? Természetesen tudom, hogy Kelet-Európában, így Magyarországon is, a liberális gondolkodásmódnak gyengék a hagyományai, a liberális politika mögött sosem álltak tömegek, ma sem állnak. De a gazdasági-politikai fordulat iránya, amely a kelet-európai országokban bekövetkezett, egybeesik a liberális törekvésekkel, az átalakulás lendülete történelmi lehetőséget jelent a valódi polgárosodás számára. Azt gondolom, hogy a 2002-es kormányváltást követően sokkal nagyobb eséllyel követjük Európát.

A POLGÁRI BUDAPESTÉRT

Tizenkét évvel ezelőtt Budapesten az egyetlen „modernnek” tekinthető fejlemény a már rohamléptekkel terjedő gettósodás volt a város néhány, hajdan előkelő polgári negyedében. Mindez a világ egyik legszebb fekvésű, gazdasági és kulturális értelemben regionális központnak számító fővárosában. Mert Budapest nem csak a tőke számára volt mindig is vonzó hely – már amikor engedték, hogy az legyen. Ez az egyetlen hely a régióban, ahol Eminescu, Caragiale, Musil, Andrić, Mrožek, Gombrowicz és Hrabal neve egyaránt ismerősen cseng a „bennszülöttek” számára.

Budapest megrendült állapota híven tükrözte a négy évtizedes diktatúra csődjét. A szemmel is látható romlás közepette egyfelől kiürült a kassza, másfelől esztelen pazarlás folyt. Az 1990-es önkormányzati választásoknak, amelyek nyomán felállt az azóta is folyamatosan kormányzó liberális városvezetés, tágabb értelemben az volt a tétje, hogy esélyt kap-e a rendszerváltás előtti, ún. demokratikus ellenzék képviselte liberális modernizációs program, hogy megmutassa: járható és erkölcsileg is elfogadható kivezető utat kínál a válságból.

A politikai ellentábor mérsékelt része (az ellentábor szélső szegmenseinek mélylélektani elemzésétől most inkább eltekintek) azóta is azt hangoztatja: lehet, hogy a szabadelvűség szép dolog, de nem itt. Lehet, hogy bevált a „fejlett” Nyugaton, de az elmaradott, történelmi viharoktól sújtott kelet-közép-európai térségben nem működőképes, elviselhetetlen terheket ró a hátrányos helyzetűekre, növeli a társadalmi különbségeket stb.

Engem személy szerint mindig zavart az a kishitűség és az itt élő emberek lekicsinylése, ami ezekből a nézetekből árad. És azt hiszem, az elmúlt tizenkét esztendő meggyőzően bizonyította, hogy azoknak, akik inkább megrettentek a szabadságtól, mintsem élni akartak volna vele, nem volt igazuk. A szabadelvű modernizációs program sikeres, és Budapest jócskán lefaragott hátrányából az európai világvárosokkal szemben. Ma Budapest akár az életminőség, akár a szakmai előrelépés terén nem kecsegtet sokkal rosszabb kilátásokkal, mint Bécs, London vagy Párizs.

A szocializmus csődje világossá tette, hogy ezen a tájon egyszer volt kutyavásár. A felülről tervezett, központi elosztáson alapuló modernizáció értelmetlen pazarlásba fúlt, és felélte a társadalom tartalékait. Ha akartuk, sem tudtuk volna folytatni azt, ami addig volt. Már csak azért sem, mert nem lett volna miből. Más útra léptünk. A politika és a várospolitika felhatalmazása és ambíciója nem lehet más, mint az, hogy lehetőséget adjon arra, hogy a polgárok saját tehetségükből boldoguljanak. A politika nem terjedhet ezen túl, ez viszont alapvető kötelessége.

Polgár az, aki helytáll magáért és kiáll a jogaiért. Aki nem függ „jótévedőktől”. Aki nem arra vár, hogy az állami újraelosztás morzsáival szűrjék ki a szemét, hanem elvárja a politikusoktól és közhivatalnoktól egyaránt, hogy az adóforintjaiból tisztességgel munkálkodjon a köz javára, és segítse elő az emberek és szabad közösségeik önálló boldogulását. A polgár nem lesi a hatalmasok kegyeit. Ellenkezőleg: a pártpolitikus verseng az ő kegyeiért, a közhivatalnok pedig kiszolgálja. A polgár felelősséget vállal önmagáért, és felelősséget érez a közösségért. Ha békeidőben túl nagyra nő az állam, mindig újraéled Budapest polgárainak legyőzhetetlen humora. Itt nem vonzó, ha előírják, mit kell szeretni, hogyan kell igazodni. Budapest szabad város.

Budapesten természetes, hogy mindenféle zene szól, természetes, hogy a világ minden tájáról érkezett külföldiek sétálnak a belvárosban, természetes, hogy minden vallás temploma várja a híveket. Természetes az is ma már, hogy bizony időbe kerül, míg végig tudjuk olvasni a programfüzeteket, hogy miket kínálnak a színházak, a hangversenytermek, a mozik és a kocsimák.

A liberálisok tisztelik és szeretik ezt a sokszínűséget, maguk is sokfélék. Tizenkét éve szolgálják ezt a szabad várost, és tanulnak lakóitól.

Az önkormányzatokban megőrizhető ellensúly a rendszerváltás óta több ízben megkerülhetetlen akadálynak bizonyult bármilyen hatalmaskodás születésénél.

Azt valljuk, hogy az állam ott legyen valóban erős, ahol alkotmányos feladatai vannak. Nincs közvetlen szerepe azonban a civil önszerveződések és a törvényes önkormányzatok életében, túl azokon a szolgáltató feladatokon és törvényes ellenőrzési rendszeren, amelyek a kormány alkotmányos feladataiból következnek.

A mi feladatunk, hogy őrizzük azt a szellemiséget, amely Budapest sajátja. A nyakas önállóságot, a humort, a kultúra sokszínűségét, a szolidaritást, a mindennapok szabadságának jogait. A mi feladatunk az állam túlzott hatalmának, befolyásának korlátozása, alkotmányos keretek között tartása.

ÉRTÉKREND

Melyek is voltak tehát közelebről azok az értékek, amelyek mentén munkánkat elképzeltük?

Elsősorban úgy gondoltuk, hogy komolyan kell vennünk az általunk eleve igenelt demokratikus berendezkedést, azt, hogy többpártrendszer van, több erő játszik szerepet a politika alakításában, és mi ezek közül az egyik vagyunk. Ennek megfelelően ebben az erőterben fogjuk tudni érvényesíteni az akaratumat, amennyire érvényesíteni tudjuk.

A másik ilyen fontos mozzanat, hogy komolyan kell vennünk a magántulajdonra és piacra épülő tőkés gazdálkodási rendszert. Nem csak mint külső, hanem mint igenelt körülményt, mert a korábbi több mint négy évtized közvetlen tapasztalata mutatta meg a számunkra, hogy a voluntarista államszocializmus egyszerűen nem működik. Gazdaságilag olyan kevésbé hatékony, hogy nem képes a közjóról való hosszú távú gondoskodáshoz szükséges erőforrásokat és a gazdaság megújuló képességét, nemzetközi versenyképességét megteremteni – menthetetlenül végzetes lemaradáshoz vezet.

Ha versenyben akar maradni ez az ország, feltétlenül a hatékony, magántulajdonra, piacra épülő termelést kell favorizálnia – az önkormányzati tevékenységet pedig ebben a viszonyrendszerben értelmezni. Azaz, felfogásunk szerint a dolgokat a maguk helyén kell kezelni. A szolgáltatásokat piaci viszonyok alapján, az egyébként a piaci viszonyokkal is összefüggő szociális kérdéseket pedig szociális kérdésként, nem összerosva ezeket egymással, nem gyengítve a gazdálkodás átláthatóságát, hatékonyságának alapfeltételét.

Különösen fontos ez a szempont a posztzocialista társadalmakban, amelyek nem voltak felkészülve arra a váltásra, amely a valós, piaci értékekhez mindinkább közelítő ár- és bérvizonyokra épül. (Ráadásul az árakat csak a második hullámban követik a bérek – ennek oka ira most nem térünk ki.)

Egy ilyen átállás nagyon komoly gazdasági megpróbáltatás az országnak. Az államszocialista termelésről a tőkés termelésre és piaci viszonyokra való átállásnak megvannak a többletkölségei, ami kifejezetten gazdasági visszaesséssel jár. Mindenképpen jelentős szociális különbségek alakulnak ki.

Így volt ez Magyarországon is. A kilencvenes évtized közepére – erősítve a szükséges reformok sajnálatos politikai halogatása által – kemény gazdasági válság alakult ki, amelynek kényszereredménye (hangsúlyozom, nem csak következménye, hanem eredménye is) a Bokros-csomag¹ néven elhíresült, egyébként igencsak részleges államháztartási reform. E nélkül nem következtek volna be azok a változások, amelyek egyelőre megtartották az országot a versenyképes átalakuló államok sorában.

A piaci viszonyok alapján működő gazdasághoz kellett adaptálódnia az önkormányzatoknak is, egyfelől tudomásul véve ezeket a piaci működéseket, másfelől ugyanígy meg kellett próbálni minél hatékonyabban gazdálkodni a közpénzekkel. A pazarló elemektől minél inkább megtisztított közkiadások bővítik annak a lehetőségét, hogy az önkormányzat megőrizze, esetenként javítsa a közszolgáltatások színvonalát, illetve hogy nagyobb figyelmet tudjon fordítani a maga illetékességi és feladatkörén belül a szociálisan leszakadó rétegekre.

POLITIKAI ERŐTÉRBE

Azt kezdettől tudtuk, hogy a várospolitikai döntések politikai erőterben születnek meg. Új tapasztalat volt viszont annak az átélése (nagyon különbözik az elméleti tudástól), hogy ezek a döntések egyúttal gazdálkodási erőterben születnek meg, azaz, hogy a gazdálkodási lehetőségek alapvetően határozzák meg a politikai mozgásteret. És azt láttuk, hogy a közjót szolgálni kívánó döntések (elvileg bármilyen politikai-ideológiai irányultságú politikai vezetésnek ez a célja) rendkívül korlátozott mozgástérben tudnak megszületni. Nyílik ugyan tér az alapellátáson túlmutató, az értékrendet tükröző döntések számára, de ez a tér valójában nagyon kicsiny. Behatárolják egyrészt a korlátozott fejlesztési lehetőségek, másrészt az a feladatrendszer, amelynek ellátásáról a települési önkormányzatoknak a törvény erejénél fogva gondoskodniuk kell.

Azt is látnunk kellett, hogy a megszülető döntések rendkívül erősen átszíneződnek politikailag. Hogy azt az ügyet is a saját politikai haszon reményében, a nyilvánosság számára felmutatható és felmutatandó különbözőségeiben és céljával interpretálják az egyes politikai pártok, amelyekben nincsen is igazi alternatíva. Ez nem egyszer így volt-van saját koalíciós partnerünkkel is. Ez a jelenség fokozódó mértékben kísérte végig a rendszerváltás utáni évtizedet.

Budapesten különösen erősen ösztönözte a túlpolitizáltságot a sajátos közigazgatási rendszer. Az önkormányzati rendszer kialakításakor ugyanis a fővárosi kerületek a Fővárosi Önkormányzattal egyenlő, települési önkormányzati státust kaptak. Minden kerületnek van választott polgármestere, képviselőtestülete, önálló költségvetése, rendeletalkotási joga.

A kerületi önkormányzatok nincsenek hierarchikus viszonyban a Fővárosi Önkormányzattal. Ez utóbbi a főváros egészét érintő szolgáltatásokért felelős (pl. tömegközlekedés, hulladékgyűjtés, tisztasági ivóvíz-szolgáltatás stb.), számos szabályozási kérdésben pedig – a vonatkozó felsőbb szintű jogszabályoknak megfelelő – keretrendeleteket alkot (pl. általános építési szabályozás, építési övezetek meghatározása, a fizető parkolás általános szabá-

¹ Bokros Lajos pénzügyminiszter 1995. március 12-én hirdette meg stabilizációs programját.

lyai stb.). A megkötés annyi csupán, hogy a kerületek által megalkotott részletes szabályozás nem mondhat ellent az általános keretrendeleteknek. Egyes feladatokat a Főváros és a kerületek megállapodás útján osztanak meg egymás között (pl. az oktatás vagy az egészségügy területén.)

Ily módon a tényleges politikai hatalomért folyó küzdelem terepe Budapesten megsokszorozódik. Az összfővárosi és a parciális kerületi érdekek képviselőik az érdekütközések nem egyszer dramatizálódnak, szakmai szinten megoldható kérdések gyakran kapnak politikai színezetet, működik a politikai különözés felmutatásának a kényszere.

Mindez főpolgármesteri székéből nézve természetesen – némi öniróniával – kényelmetlennek nevezhető. A magam részéről kívánatosnak is tartom a reformot ezen a területen, de a nagyon megfontolt, demokratikus alapokon álló reformot, amely nem vezethet túlcentrálisághoz, nem vezethet a jogos, méltányos érdekképviselő csorbulásához.

Bár független szakértők több modell kidolgozásával is kísérleteztek az elmúlt évtizedben, megnyugtató, konszenzusra találó megoldás eddig nem született. Addig pedig marad ez a túlfűtött, a politikum túltengése folytán kissé szétzilált, nem eléggé racionális fővárosi rendszer, amely azonban elvileg még mindig jobb, mint a központi önkény.

A fenti körülményeknek ugyanakkor kedvező következménye is volt: elemi erővel voltunk arra kényszerítve, hogy megtanuljuk a demokráciát. Talán nem túlzás azt állítanom, hogy a Fővárosi Önkormányzat vezetése több „demokrácia-leckét” kapott, mint az állam.

Meg kellett tanulnunk, ki kellett dolgoznunk az együttműködés, kompromisszumkeresés olyan módjait, amelyek egyúttal lehetővé tették elveink érvényesítését is, legyen szó gazdaságról, szociálpolitikáról vagy akár kultúrpolitikáról. Elvi megalapozottságú közéleti technikákat kellett alkalmaznunk, időnként pedig szembeszegeznünk nem mindig elvi megalapozottságú közéleti technikákkal. És meg kellett tanulnunk nemcsak elveinkben hirdetni a tőlünk különböző demokratikus erők jogosultságát sőt szükségességét, hanem érintkezni, együttműködni, vagy éppen súrlódnunk, konfliktusba kerülni velük, elfogadni a vereségeket is, megpróbálni okulni belőlük – meg kellett tanulnunk (ma is napi feladat) „viselkedni” az új demokráciában.

A politikai erőteréről írottakat csak azért rögzítem, hogy világos legyen: mindaz, amit a liberális városvezetés akart, folyamatos harcok közepette jutott érvényre, és – értelemszerűen – kompromisszumokkal tudott érvényre jutni. Ami egyébként természetes.

Partikularitás és összesség

Tapasztalatom szerint úgyszólván senki meg nem ütközik meg a következő jelenségen (gondolom, világjelenség, legalábbis sokszor találkozom a következő felfogással külföldi híradásokban is): egy minisztert, egy ágazati vezetést aszerint ítél meg a közvélemény, a sajtó, a politikai szféra, hogy milyen többletforrásokat, többletkezdeményeket sikerül kiharcolnia a saját területének a többi terület rovására. A jelenséget talán ágazati vakságnak lehet nevezni.

Természetesen azt sosem mondják ki, hogy a többi rovására akarnak teret nyerni, de nyilvánvaló, hogy ha egy ország vagy egy település bevétele adott időszakban véges, akkor az addighoz képest – indokoltan vagy indokolatlanul – a javára módosított forrásarányok csak a többi ágazat (tevékenység) terhére alakulhattak így.

Számos esetben az arányváltozások, többletráfordítások indokoltak, jogosak, mert sürgetőbbé, fontosabbá vált az adott feladat a többinél. De – véleményem szerint sajnálatos módon – ezek a partikuláris sikerek önértékké válnak a megítélésben: közvetlen politikai hasznot hozhatnak, és így is használják őket, ezzel megerősítve ezt a szemléletet.

Egy jó ország- vagy önkormányzati vezetésnek pontosan a prioritásokat kell tudnia eldönteni, azt, hogy az értékválasztásai és a tényleges szükségletek és hiányok alapján (és a jövőre való felkészülés, azaz a prognosztizált hiányok alapján is) ezeket a különböző ágazati igényeket hogyan hangolja össze, melyeket fogja vissza, és melyeket állítsa előtérbe. És nem rosszabb miniszter az, aki az ország érdekében vállalja, hogy ágazata kisebb prioritást élvez, és az így adódó lehetőségeket használja ki maximálisan.

Mindaz, amit a budapesti városvezetés, sőt tegyük hozzá, annak egy szűk magja – gyakran még a saját pártbéli érdekcsoportokkal szemben is érvelve – elért vagy megpróbált elérni, ennek a világtrendeknek a jegyében, közegében zajlott és zajlik a mai napig.

Olyan stratégiát és taktikákat kellett találnunk, amelyek rákényszerítik az érdekcsoportokat arra, hogy számot vessenek a város fejlődésének egészével.

Egy alapelv és technika

Az eltelt évtized városvezetési gyakorlatának egyik nagy tanulsága, hogy először mindig az alapvető elvekben, célokban és a játékszabályokban (a célok lebontásának eljárási szabályában) kell megállapodni. Ha ezek világosak, elfogadottak, utána már sokkal nehezebb a politikának napi szinten partikuláris érdekeket érvényesítenie.

A politika ugyanis, amikor gazdálkodási kérdésekben konkrétumot vitat (pl. kevesell egy adott feladatra jutó forrást), igyekszik elvi támaszt találni, ami nem egyszer demagógiába fordul. Ezt azért teheti meg viszonylag könnyen, mert Magyarországon meglehetősen alacsony színvonalú az általános politikai kultúra és a gazdasági műveltség, az érintett kérdések viszont szakmailag is igen bonyolultak – lehet tehát a zavarosban halászni. Ha az említett eljárást alkalmazzuk, jelentősen hátrébb szorítható az önkényes, egyedi elbírálás.

A gyakorlatban ez sosem küszöbölhető ki teljesen. Ráadásul a mai magyarországi és fővárosi politikai kultúrában – itt nem elemezhető számos történelmi és politikai ok miatt – tért hódít az erőpolitika, s ezzel összefüggésben az elmúlt évtized során fokozódó mértékben lazult a következetesség, a gondolkodási fegyelem, a szavahihetőség. Mindezek fontossága veszít súlyából, így természetesen nehéz tartani az általunk kívánatosnak tartott alapállást. Mégis azt kell mondanom, hogy egy liberális városvezetésnek, amelynek mind gyakorlatához, mind imázsához elengedhetetlen a demokratikus játékszabályok tisztelete, ez volt és maradt az egyik legfőbb megkülönböztető vonása.

Apparátus

Mi, politikusok, a kezdetekkor annyit tudtunk, hogy van Hivatal. Ugyanakkor gyanakodtunk, hogy nem feltétlen barátja az új berendezkedésnek. Ez többé-kevésbé a fél-illegalitásból érkezők politikai előítéletének bizonyult: a Hivatal szemléletmódját kezdetben is, azóta is inkább ágazati, mint politikai-ideológiai elfogultságok jellemzik. Rövid időn belül kiderült, hogy néhány poszt kivételével nem szükséges alapvető átalakítást végrehajtani az apparátusban. (Mai fejjel hozzáteszem: nem is lehetséges, a lakossági szolgáltatások nem tűrnek fennakadást, azok helyzetét, az ellátás menetét az apparátus ismeri egyedül.) Azt mondhatjuk, hogy az időről időre szükséges szervezeti-személyi módosulások mellett a fővárosi apparátus stabil volt.

Létrehoztuk az egységes Főpolgármesteri Hivatalt. Számbavéve erőforrásainkat, rá kellett jönnünk ugyanis arra, hogy a korábbi felépítés, amelyben főosztályi keretek között az egyes nagyobb ágazatoknak önálló költségvetése volt, mintegy megsokszorozza a bázisgazdálkodást, azt különösen rugalmatlanná teszi. Külön kis „birodalmak” jöttek létre, amelyek megnehezítették az ágazatok feletti összfővárosi érdekek érvényesítését. Ezt a belső, hatalmivá vált struktúrát meg kellett szüntetnünk annak egyik előfeltételeként, hogy a feladatok össz-fővárosi szinten egymással összemérhetővé, értékelhetővé, súlyozhatóvá váljanak.

VISSZARENDEZÉSI TÖREKVÉSEK

Az első időszakban a gazdálkodás viszonylag szűkre szabott kereteit nem érzékeltük annyira, mint később. Egyrészt a tapasztalatok még nem kényszerítettek arra, hogy szembesüljünk a gazdasági körülmények és döntések hosszabb távú következményeivel, másrészt maguk a keretek sem voltak vagy nem látszottak annyira szorosnak, hiszen az önkormányzati törvény megszületését követő első évben a központi államkasszába befizetett személyi jövedelemadó (SZJA) teljes egészében visszakerült azokhoz a települési önkormányzatokhoz, amelyek illetékességi területén ezt az adónemet befizették. Ezt az arányt a központi állami irányítás nagyon hamar lecsökkentette, előbb a felére, majd ennél nagyobb arányban is, teljes bizonytalanságot idézve elő az önkormányzati gazdálkodásban. Hogyan tervezhet akkor a több százmilliárd forintos költségvetéssel a működő főváros? Honnan tudhatnók, mennyit fordíthatunk több éves kivitelezést igénylő fejlesztésekre, mennyit napi feladataink ellátására, ha az önkormányzatokra rótt feladatok évről évre bővülnek, a forrásszabályozás pedig szintúgy változik, kiszámíthatatlan – és egyre kedvezőlenebb – pénzügyi viszonyokat teremtve?

A HELYI DEMOKRÁCIA LEGNAGYOBB CSATÁJA

A parlament folyosóin 1993 őszén kedvesen erőszakos figurák bukkantak fel, hajtogatós papírrjátékok osztogattak a képviselőknek. A kihajtogatott ívek felhívást tartalmaztak: szavazzák le a pénzügyminisztert, akinek javaslata szerint 50%-ról 30%-ra csökkentenék az önkormányzatok részesedését a lakosság által befizetett személyi jövedelemadóból. Az ellenjavaslat – figyelemmel a rendszerváltás országos nehézségeire – méltányos volt, csupán 35%-os részesedést igényelt az önkormányzatoknak.

Majdnem sikerült! A jelen lévő ellenzéki képviselők valamennyien a 35 százalék mellett voksoltak, és jó tucatnyian átszavaztak a kormánykoalícióból is, de – fájdalmas történet – egyes liberális képviselők „igazolatlan” távolmaradása végül megbuktatta a konstruktív elenjavaslatot.

A felhívást osztogató, fáradhatatlanul lobbizó önkormányzati aktivisták között szép számmal voltak polgármesterek, sokan kistelepülések, aprófalvak küldöttei. Pontosán tudták, hogy az SZJA átengedett részének 50 százalékról 30 százalékra való csökkentése az önkormányzatok gazdálkodási szabadságát veszi el, ezért az önkormányzatiság lényegét érintő, elvi ügy. A szavazás eredménye őket is keserűséggel töltötte el. Tudták, hogy amilyen mértékben csökken a központi transferek azon része, amely nem közvetlenül feladathoz kötött, azaz szabadon felhasználható, olyan mértékben veszít tartalmából az „önkormányzás” fogalma.

A rendszerváltás első évében, amikor az SZJA még 100%-ban visszakerült a településekhez, közvetlen összefüggés volt a helyi társadalom jövedelemtermelő képessége, a település költségvetése, ezáltal a helyi közösségi szolgáltatások színvonala között. A későbbiekben bevezetett kiegyenlítő mechanizmusok az önkormányzatok körén belül maradvá korrigálták – joggal, de nem jól – a fejlesztési lehetőségek aránytalanságait.² Amennyire elfogadható a korrekciós törekvés, annyira nem fogadható el, hogy a kiegyenlítő mechanizmus nem kezeli mind állami mind önkormányzati oldalon a forráskeletkezés dinamikáját, és a kiegyenlítést teljes egészében az önkormányzati források terhére valósítja meg. A kialakuló rendszer a központosított újraelosztás visszaállításának volt a kezdete, és a magyar állam azóta is rendületlenül ezen az úton jár.

Ez az út ismerős modellhez vezet. A volt pártállam ideológiája szerint az államhatalom képes a legjobban felmérni a társadalmi szükségleteket, a feladatokat, és ezért a központi finanszírozás működőképes sőt hatékony lesz. Ennek az ideológiának a rejtett visszatérése az önkormányzatok kényelmetlen hatalmi pólusának az államosítását alapozza meg.

A modell persze elleplező mechanizmusokkal is él. Az állam ugyanis meghatározott lankossági szolgáltatásokhoz fejkvótás támogatást nyújt az ún. normatívák formájában,³ amelyek meghatározásáról az éves állami költségvetési törvények rendelkeznek. A kormányzati technika a következő: a normatívák összegének emelésével – ennek mértéke „természetesen” elmarad az inflációtól – mintegy ellentételezik a helyben maradó SZJA csökkentését úgy, hogy a két címen visszacsorgatott központi forrás nominálértéken még emelkedik is. Más kérdés, hogy az e két címen juttatott központi források reálértéke 2000-ben az 1991.

² A bonyolult korrekciós rendszer ismertetésével itt nem fárasztjuk az olvasót, de fontos megemlíteni, hogy 1995-től az önkormányzatokat megillető SZJA-hányadot is két részre bontották: egy közvetlenül helyben maradó részre és egy másikra, amely a kiegyenlítő mechanizmus meghatározó forrásoldali eleme. Ez utóbbi hányad azóta feltartóztathatatlanul növekszik, így ma a közvetlenül helyben maradó rész a településen befizetett SZJA-nak csupán 5%-a, a Fővárosi Önkormányzat esetében pedig 2002-ben különböző korrekciók következtében gyakorlatilag eltűnt.

³ Normatíva: az egy-egy feladattípushoz rendelt fejkvótás támogatás összege.

évinek csupán 62%-át érte el, ezen belül a Fővárosi Önkormányzat járandóságának az értéke 41,4%-ra csökkent.

Az a társadalmi rendszer, amely a gazdálkodást a központosított újraelosztásra építette, 1989-ben megbukott. Megbukott, mert nem ösztönzött a keletkezett jövedelem befektetésére, mert lefelé nivellálva egyenlítette ki a különbségeket, mert gúzsba kötötte a gazdaságot. Természetes, hogy a liberális önkormányzat minden jogszerű lehetőséget megragad a visszarendeződés elleni küzdelemre.

CREDO II

Visszatekintve a 35%-ról folytatott SZDSZ-en belüli vitákra, meg kell állapítani, hogy a helyben maradó SZJA-hányad növeléséért folytatott ütközéseinket rendre elbuktuk. Többek között azért is, mert a párt vezetése félszívvel és felemás módon viszonyult törekvésünkhöz. A következőkben ennek a párton belül keletkezett törésvonalnak a kialakulását elemzem polgármesteri nézőpontból.

Liberális polgármesterként hiszek néhány egyszerű igazságban.

Először is abban, hogy a szabadság, amelyet összekapcsolunk az egyéni felelősséggel, jobban szolgálja az embereket, mint a szabadság korlátozása.

Másodszor abban hiszünk, hogy a túlságosan centralizált állam mindig több problémát okozott, mint amennyit megoldott.

Harmadszor abban hiszünk, hogy a választás szabadságával az emberek a helyi kérdésekben is élni tudnak, anélkül, hogy visszaélnének vele.

Mindebből az is következik: mélyen hiszünk abban, hogy a polgárok választott képviselőik útján képesek a helyi ügyeket intézni – a központi hatalom atyai gondoskodása nélkül is.

Ezek az igazságok segítették hozzá az SZDSZ-t ahhoz, hogy erős, sok helyen meghatározó tényező legyen az önkormányzatokban.

Mégis: a szabaddemokrata polgármesterekkel érzékelhetően elégedettebb a saját városuk, községük, mint az országos szabaddemokrata testületek. A liberális pártnak ez az erős és befolyásos csoportja 1990 óta úgy érzi, hogy nagyobb figyelmet és támogatást érdemel a vezető testületek és a parlamentben politizálók részéről. Leegyszerűsítés volna azt állítani, hogy ez az ellentét a mindenkori központi és helyi politikai szint konfliktusának természetes velejárója.

Figyelemre méltó, hogy a belső konfliktus minden évben a központi költségvetés tárgyalásakor éleződött ki. A polgármesterek a teljesítményeikkel próbálták igazolni: rászolgáltak arra, hogy a párt álljon ki az önkormányzati szféra követelése mellett. A párt gazdaságpolitikusi pedig kitértek a követelések összecszerű és egyértelmű vállalása elől. A stabilizáci-

ós politika eredményeit épp a sikeres és ezáltal konfliktusképes polgármesterektől féltették. Téves értelmezés alapján úgy vélték, az önkormányzati érdekek képviselőivel részérdeket támogatnának, holott az önkormányzatok nem igényeltek különleges bánásmódot, csupán arányos teherviselést. És ezek az igények párosultak szerkezetátalakítási, feladat-felülvizsgálási törekvésekkel, az önkormányzatok méltányos és racionális forrásellátási rendszerének kialakítását tűzve ki célul. Az önkormányzati szférában tudatos liberális felfogás jelent meg, és összeütközésbe került egy nem liberális felfogással – egy liberális párton belül. Ez a konfliktus mindig az SZJA helyben maradó hányadának vitája során éleződött ki, sajnálatos módon a központi újraelosztás mennyiségi kérdésévé fokozva le az elvi problémát, miközben a forrásellátottság rendszere tovább torzult. Az SZDSZ országos vezetése pedig hallgatott ebben az önkormányzatiságot alapvetően érintő ügyben.

Hallgatott egyrészt azért, mert – 1994 és 1998 között – a koalíción belüli erőviszonyok nem tették lehetővé ennek az arányszámnak a javítását az MSZP egyetértése nélkül.

És hallgatott azért is, mert a Pénzügyminisztérium és az SZDSZ gazdaságpolitikusai egyaránt fenyegetve érezték magukat az „önkormányzati lobbítól”.

Ez azok esetében valamennyire érthető, akik tartottak a mindenképpen szükséges, szigorú pénzügypolitika felhígulásától, és ellenálltak a kiadások növelésére irányuló minden más nyomásnak is. Annyiban pedig sajnálatos és nem elfogadható, hogy nem ismerték fel: a ténylegesen önkormányzó települések léte a demokratikus berendezkedés egyik alappillére. A központi kormányzati szféráival azonos módon, mindkét szférát egyaránt az ország teherbíró képességéhez mérve kell biztosítani számukra a működő- és fejlődőképeség feltételeit.

Mi ebben a „fenyegetés”? Az, hogy ha ezt komolyan vesszük, nem lehet részben az önkormányzatok rovására szanálni az állami költségvetést, továbbá: rendkívüli szakmai kihívásról van szó, és eddig egyik kormányzat sem volt képes megfelelni a feladatnak.

„Az a fő rossz a jelenlegi felállásban – írtam egy akkori elemzésemben –, hogy mindkét fél beszorul. Az önkormányzatok, ha ideig-óráig el is érnek pár milliárd forintnyi engedményt, képtelenek önmaguk iránt [kormányzati] szimpátiát kelteni. Nem partnerként, hanem ellenfélként kezelik őket. A pénzügyi kormányzat pedig képtelen tartalmas pozitívumokban meghatározni, mit is ért strukturális reformokon ebben a szektorban, és ezért nem tud túllépni a pótlólagos igények puszta tagadásánál.”

Ebben a helyzetben az önkormányzati rendszer belső megújítása és a szükséges intézményi reform végrehajtása alapvetően a polgármesterek és a testületek feladatává vált.

MEGÚJULÁS

ÖNKORMÁNYZATI INNOVÁCIÓS KÉNYSZER

Meggyőződésem, hogy a politikai erők közös munkája szükség, az önkormányzati rendszer belső megújításhoz és a szükséges intézményi reform végrehajtáshoz. Lehetetlen helyzet alakult ki, amikor a polgármesterek és a testületek magukra maradtak e problémával szemben az elmúlt évtizedben Magyarországon.

Az állami szabályozási keretek racionális, ösztönző de méltányos megújításának elmaradása nem mentesíti az önkormányzatokat az alól, hogy az adott kereteket kihasználva legalább maguk megpróbálják saját erőből növelni mozgásterüket, innovatív megoldásokkal megújítani a rájuk bízott államháztartási alrendszerét. Ha a saját hatáskörünkbe tartozó halaszthatatlan reformokat végrehajtjuk, ha előre lépünk a megtakarítások területén is, ha bebizonyítjuk, hogy nem csupán a központi források megszerzése a célunk, a kormányzat liberális gazdaságpolitikusaiból is több szimpátiát váltunk ki.

Annál is inkább, hiszen „innovatív technikáink, költségtakarékos megoldásaink segítségével valójában csak mi tehetjük olcsóvá és polgárbaráttá a helyi igazgatást. Ehhez példát és követhető modelleket kell kialakítanunk egymás és persze az állami igazgatás számára” – érveltem egy szabaddemokrata önkormányzati konferencián, ahol voltaképpen már a Budapest - modell alapvető téziseit foglaltuk össze.

„Lássuk be, a működési költségeink csökkentése nélkül képtelenek vagyunk feladataink ellátására és a tőlünk várt fejlesztések végrehajtására. A szűkülő központi források mellett csak akkor maradhatunk talpon, ha a saját bevételek maximalizálása mellett a kiadásainkat is lefaragjuk.

Megmutathatjuk, hogy az innováció a mi esetünkben nem pusztán kényszerű és elkerülhetetlen alkalmazkodás a megváltozott körülményekhez. Az intézményi gazdálkodás racionalizálásával, a költségek csökkentésével éppen az adófizetők pénzével való felelős, takarékos gazdálkodás elvárásának felelünk meg. A saját megszorító politikánk rövid távú hátrányaiért, a vállalt konfliktusokért pedig kárpótol az a választói támogatás, amelyet fejlesztési programjaink révén szerezhetünk meg. A szükséges szemléletváltás alapja az, hogy a saját gyakorlatunkban is következetesen alkalmazzuk liberális elveinket” – biztattuk liberális polgármestertársainkat.

Ez például a közüzemi vállalatok – a volt tanácsi vállalatok – piacokonform átalakítását jelenti. Az önkormányzatok és a polgármestereink felelőssége létrehozni új típusú, hatékonyan gazdálkodó társaságokat. A mi felelőségünk olyan konstrukciók kidolgozása, amelyek lehetővé teszik a külső tőke bevonását a szolgáltatás fejlesztésébe, amelyek csökkentik a közüzemi szolgáltatók költségeit, és ezáltal a fogyasztói igények jobb, ellenőrizhetőbb kielégítéséhez vezetnek.

A privatizáció fő céljai következésképpen: egyrészt tőkebevonás a szükséges fejlesztésekhez, másrészt a hatékonyság javítása a magántulajdonos közvetlen ellenőrző szerepe révén.

A végső cél természetesen az, hogy hosszú távon magas színvonalú szolgáltatásokat biztosítsunk a lakosságnak. Még hozzá annál mindenképpen olcsóbban, mint ahogy a közpénzekre támaszkodó, nem piacérzékeny monstrumok emelnék a tarifáikat.

A lakosság infrastrukturális ellátásában már meg is jelent a piac, a külső tőke és a know-how. Ezek révén az egész, korábban mozdulatlan vagy lassan fejlődő közüzemi szektor megkezdte új, alapvetően szolgáltatási pályára történő átállását. Az eredmény: jelentős fejlődés az infrastrukturális ellátásban. A gázellátás teljes körűvé válása, a csatornahálózat dinamikus fejlesztése és a telefónia civilizatorikus fejlődést eredményezett nemcsak a magyar városokban, de az aprófalvakban is.

Nem nehéz belátni: az önkormányzatok innovációi strukturális reformok alapjait vetik meg, sőt realizálják azokat – még hozzá a költségvetési megszorítások közepette, azok hatása alatt. A központi szabályozási politikának az ilyen hozzáállást nem egyszerűen eltűrnie, hanem támogatnia kellene, mégpedig oly módon, hogy akként formálja az ösztönzési rendszereket, hogy az ilyesfajta innovatív magatartás követése az önkormányzatok számára megérje, hogy érdemes legyen.

Valamennyi akkoriban született állásfoglalásunk a strukturális államháztartási reformokat sürgette:

„Ha tehát az önkormányzatoktól a megszorításokra strukturális innovációkat alkalmazó válaszokat várnak, akkor ehhez a központnak is innovatívnak kell lennie. Ehhez pedig koncepció kell. Nem elég csupán makroszintű költségvetési sarokszámokban gondolkodni. Nem elég 'ötletelni', miszerint például sürgősen csökkentendő az önkormányzatok száma, amikor világosan kimutatható, hogy az ebből származó megtakarítás névleges. Sportszerűtlen húzás az éppen növekedésnek induló helyi forrást (iparűzési adó) a központi adópréssel közvetve befagyasztani. Ezzel szemben a kormánynak is ismernie kellene a szolgáltatásszervezésben lezajló tényleges folyamatokat. Azokat a pozitív példákat, amelyeket épp az önkormányzatok gyakorlata tár elő.”

Az együttműködést és együttgondolkodást sürgettük:

„Ebben az esetben egymásra találhatnak a szabaddemokrata testületek, polgármesterek és a szabaddemokrata részvételű kormánykoalíció politikusai. Ennek a két irányból egymáshoz közelítő politikának a részleteit, konkrét cselekvési irányait kellene a hátralévő időben kidolgozni és a következő ciklusban megvalósítani.”

Ehhez új konszenzusra van szükség a központi és a helyi szint között. Ennek lényege, hogy a költségvetési politika ne egyszerűen szűkített újratermelést értsen az önkormányzati finanszírozási reform alatt. Ne az iparűzési adókimetszés tényleges, nem jogi értelemben vett lehetőségének a korlátozásával, ne a kis önkormányzatok összevonásával történő fenyegetéssel próbáljon látszólagos eredményeket elérni. A megtakarítási célt elsősorban a strukturális szempontoknak kell alárendelni – és nem fordítva.

A külföldi példák sokasága és a hazai gyakorlat jó példái azt bizonyítják, hogy tartós megtakarításokat csak a szerkezet mélyreható átalakítása mellett lehet elérni. Az ilyen próbálkozásokra kell ösztönözni az önkormányzatokat saját hatókörükön belül és egymás között is.

Cserébe ezért az önkormányzatok hozzáegíthetnek a reform mellett kialakuló társadalmi konszenzus eléréséhez.

Liberális önkormányzati politikánk akkor lehet sikeres, ha a mértékadó helyi elit képviselői támogatják, vagy még inkább kezdeményezik az innovatív reformokat. Ezekben az években, amikor az állami újraelosztás forrásai drámaian beszűkültek, a kulturális, oktatási és egyéb önkormányzati intézmények vezetőinek az ínség okozta szorongással együtt kellett élniük. Azoknak, akik helyben az intézményrendszer vezető pozícióit foglalták el, gondolkozniuk kellett és kell azon, hogy a rövid távú túlélést szolgáló megoldás helyett hajlandóak-e áldozatvállalásra? Iskolaigazgatóknak, kórházigazgatóknak és színházi direktoroknak kellett megkérdeznük maguktól, hogy mi a fontosabb: még néhány év vegetálás egy pusztuló intézmény élén, vagy olyan stratégiai programok elindítása és megvalósítása, amelyek hosszú távon az egész ágazatnak hoznak hasznot.”

A klasszikus liberális példázatot használva szorgalmaztuk a reformot:

„Ha innovatívak akarunk lenni és szabadelvű meggyőződésünket akarjuk érvényesíteni, akkor nem szabad a közsférát és a már kialakult ellátási formákat fetisizálni. A liberális megközelítés abból indul ki, hogy ezeket a tevékenységeket, szolgáltatásokat speciális közönség veszi igénybe. A jó szolgáltatás az, amely a lehető legtöbb érdekelthez eljutva, a lehető legnagyobb előnyt vagy hasznot nyújtja a számukra, és mindezt a közösség számára elfogadható költségszinten teszi. A társadalmat a megrendelők sokaságaként kell felfognunk. Nekünk és a reformokban érdekelt szakértelmiségnek a valódi szükségletekhez igazodva kell – a közkiadások csökkentésére törekedve – az intézményeinket kialakítani és működtetni.

Ha nem ezt tesszük, a 'közös legelő' társadalmi csapdájába esünk. A csapdahelyzet lényege az ismert közgazdaságtani metafora szerint a következő: mindenki kihajtja a saját csordáját a közösen használt legelőre. Mindenki egyre több tehenet akar legeltetni ugyanazon a véges nagyságú legelőn. Meg kell értenünk ezt a példázatot, mely szerint a közös legelő korlátlanul 'szabad' használata mindenkit romlásba dönthet.

Ezért szükség van a közösségi, esetleg állami beavatkozásra – éppen a piac működésének fenntartása érdekében.

Visszautalnék, hogy erre a fajta költségvetési nyomásra van szükségünk nekünk is. Olyanra, amelyiknek a célja a kívánt irányú innovációk ösztönzése, nem pedig a sorból kilógók méretre szabdalása.”

De mihez kezdjenek azok, akiknek nincsenek meg az innovációkhoz szükséges eszközeik? – teszük föl sokan a kérdést. Nos, az állami beavatkozásnak itt lehet szerepe, de nem a renyhéséget továbbgörgető nivellálás révén, hanem a gazdaságosabb működést szolgáló, innovatív törekvések szigorúan szabályozott támogatásával.

Akkoriban nem láthattuk előre, hogy a „renyhéséget továbbgörgető nivellálás” olyan kormányzati ciklusokon átívelő gyakorlat marad, amit valóban ki fog egészíteni egyfajta ál-

lami beavatkozás 1998-tól, de nem a reformok jegyében, hanem az osztogatás formájában. Az Orbán-kabinet már a megalakulását követő esztendőben elkezdte az állami költségvetési források politikai preferenciák alapján való elosztását. 1998 és 2002 között jóformán csak a konzervatív, jobboldali vezetésű önkormányzatoknak volt esélye központi cél- vagy címzett állami támogatások elnyerésére. A liberális-szocialista vezetésű főváros egyetlen beruházásához sem kapott támogatást a költségvetésből. A konzervatív kormány megbüntette a liberális, általa baloldalinak, liberál-bolseviknak nevezett és „bűnös városnak” titulált Budapestet. A megszorítások politikáját a nyílt diszkrimináció váltotta fel, ami felülmúlhatatlan károkat okozott a fővárosnak, ugyanakkor politikai megközelítésben sem bizonyult eredményesnek a kormányzó jobboldal számára, amely Budapesten veszítette el a 2002-es választást.

A BUDAPESTI GAZDÁLKODÁSI REFORM VÁZLATA

Budapesten a finanszírozás, az intézményi működés és a közszolgáltatások átszervezése az 1990 utáni első két választási ciklusban nagyrészt megtörtént. A cél a működőképesség fenntartása mellett a vállalható feladatok tisztázása és a feladatellátás racionalizálása, és az átlátható és fenntartható gazdálkodásra való áttérés volt a saját jövedelmek növelésére építve.

Az elmúlt évtizedben megvalósult fővárosi beruházások jelentős része éppen csak hogy lépést tart az adott területen mutatkozó szükségletbővüléssel. Tapasztalati szám, hogy a szükségletekkel versenyezve, a Fővárosi Önkormányzat bevételeinek kb. 20%-át azokra a beruházásokra kell fordítani, amelyek elengedhetetlenek a város működőképességének fenntartásához. Ez a beruházási minimum, amelynek érvényesítése azonban évről évre, nagyrészt a külső tényezők változása miatt, gondot okoz a Fővárosi Önkormányzatnak.

Mivel az elmúlt tíz év a külső erők által megszabott gazdasági autonómia csökkenésének tendenciáját mutatta, különösen fontos volt olyan gazdálkodási elvek alkalmazása, amelyek alapján mégis reális esély volt a forrásszükséglet biztosítására, valamint a működés és a fejlesztések ellenőrzött keretek között tartására.

Az önkormányzatok a létrejöttükkor egyrészt vagyont kaptak (elsősorban a feladatellátáshoz nélkülözhetetlen ingatlanvagyont), másrészt alapfeladataik ellátásához központi, ún. normatív hozzájárulást (amely nem fedezi a feladatellátás tényleges költségeit), továbbá jogi lehetőséget arra, hogy saját bevételekre tegyenek szert (főként adó típusú és illetékbevételek, díjak, bírságok).

Az évtized során az önkormányzati szolgáltatások színvonalának javítására való természetes törekvések harapófogóba kerültek: a jelentős mértékű infláció és az önkormányzati szférából való aránytalan forráskivonás harapófogójába. Mivel már a napi feladatok változatlan ellátása is egyre nehezebbé vált, számos önkormányzat érezte kényszerítve magát, hogy folyó bevételein túl az egyszeri, vagyonértékesítésből származó bevételeit is mindennapi működésére forgassa vissza. Kisebb-nagyobb mértékben megindult tehát az önkormányzatok vagyonfelélése és ezzel elszegényedése.

A Fővárosi Önkormányzat, idejében felismerve a tendencia fenyegető voltát, gazdálkodásában érvényesíteni tudta azt az elvet, hogy önkormányzati vagyon csak önkormányzati va-

gyonra konvertálható, azaz a vagyonértékesítésből származó bevételek kizárólag fejlesztési célokra fordíthatók. Ez gazdálkodásának egyik meghatározó alapelvévé vált. Ezen elv mentén hajtotta végre számos nagy közüzemi vállalatának privatizációját, s az így szerzett jelentős bevételt döntően nagy infrastrukturális beruházásokra fordította.

Az is világos volt ugyanakkor, hogy további értékesíthető vagyon híján a privatizációs bevételeknek vége szakad, így a kívánatos fejlesztési arányt egyre inkább csak a folyó bevételekből lehet finanszírozni. Szükségessé vált, hogy a folyó működési kiadások ütemezett visszafogásával egy több éves folyamatban már a folyó bevétel váljon ugyanezen fejlesztési arányok forrásává. Ez a pozitív működési eredményre való törekvés természetesen okozott nehézséget a fővárosi intézményrendszerben. Mivel azonban – hasonlóan a többi kelet-közép-európai államhoz – az intézményrendszere a „pazarló szegénység” volt jellemző, a megszorítások nyomán a szolgáltató hálózat nem omlott össze.

Ugyanakkor világos, hogy ez a folyamat csak korlátozott ideig tartható fenn, még akkor is, ha a Fővárosi Önkormányzat érvényesítette azt a felismerést, hogy takarékos működéshez nem csupán gazdálkodási megszorítások szükségesek, hanem olyan beruházások is, amelyek költségsökkentő módon javítják a működési feltételeket. Erre a célra a fővárosi költségvetés intézményracionalizálási alap néven rendszeres forrásokat különít el. A 20%-os működési eredmény elérése a külső feltételek kedvezőtlen változása miatt a legkorábban 2008-ra várható.

Mint korábban említettem, mind elvileg, mind a gyakorlati kényszer hatására megkezdődött a források és a feladatok középtávú összhangjának megtervezése. Ennek egyik legfontosabb tényezője egy francia szakértő cég (a Crédit Local International Conceil) közreműködésével kidolgozott hétéves finanszírozási prognózis volt. Ennek a prognózisnak az alapján vált tervezhetővé a fejlesztések záloga, a működési eredmény.

Ezzel párhuzamosan vezette be a Fővárosi Önkormányzat a beruházások hétéves távlatban történő, gördülő tervezését. Ez a módszer egyfelől úgy szab meg és ütemez prioritásokat, hogy lehetővé válik az előrelátó tervezés, másfelől elvileg nyitott az évenkénti felülvizsgálatra, a megalapozott módosításokra.

A Főváros célja biztosítani a fejlesztési arányok egyenletes szinten tartását, minél kevésbé kitéve a fejlesztéseket a bevételi oldal ingadozásának, minél tervezhetőbbé téve azokat, elosztva a terheket az évek között, egyúttal időben előre hozva olyan sürgős fejlesztéseket, amelyekre „előtakarékoság” alapján csak évtizedek múlva kerülhetett volna sor.

E célok érdekében a Fővárosi Önkormányzat néhány éve aktív hitelpolitikát folytat. Ez azért is vált lehetővé, mert adósi pozíciója igen erős. A hitelpiac ezt visszaigazolta: a nagy nemzetközi pénzintézetek (a Világbank, az EBRD, az EIB) az általuk nyújtható legkedvezőbb hitelfeltételekkel, fővárosi vagyonglekötés nélkül nyújtanak hitelt a fővárosi fejlesztésekhez. További lépés volt a Főváros megjelenése a nemzetközi kötvénypiacon. Ennek elsődleges előnye, hogy az így szerzett pénzeszközök még rugalmasabban, a máshonnan szerzett forrásokkal összehangolva használhatók fel.

NAPJAINK PROBLÉMÁJA

Az önkormányzati finanszírozási rendszer hiányosságainak egy évtized alatt felgyűlt negatív hatásai, de elsősorban az előző kormányzatnak célzottan a Fővárosi Önkormányzatot sújtó intézkedései 2000 végére válaszút elé állították a város vezetését.

Az előző ciklus parlamenti döntéseivel elvont 14,6 milliárd Ft folyó forráselvonás a 2001-re tervezhető működési eredményt 4,4 milliárd Ft-ra szorította le. Ez a fővárosi költségvetés főösszegéhez mérten elenyésző töredék szolgálhatott tartós fejlesztési forrásul, illetve adósságszolgálati kapacitásul. Az ezen kívül rendelkezésre álló, fejlesztésre elkülönített érték-papír-befektetések több mint felét lefoglalták a már folyamatban lévő beruházások, továbbá a tervezett adósságszolgálat és egyes cél jellegű tartalékok (pl. metró, városrehabilitációs alap). 2000 végén a 87 milliárd forint értékben tervezett beruházások kapcsán a városvezetésnek 40 milliárd forint hiánnyal kellett számolnia.

A jelzett 14,6 milliárdos forráskiesés a hétéves tervezési időszakra értelmezve folyó áron mintegy 120 milliárdot tesz ki. Ráadásul lehetetlenné teszi – mert egyúttal kieső adósságszolgálati kapacitás – további 120–130 milliárdos, hosszú futamidejű (illetve refinanszírozható) hitel felvételét. Így a hétéves fejlesztési tervre gyakorolt összegszerű forrásszűkítő hatása mintegy 250 milliárd Ft.

Némi egyszerűsítéssel a városvezetés a következő alternatíva előtt állt: vagy konzervatív stratégiát választ, és azonnal teljes mértékben átvezeti a központi lépések nyilvánvaló következményeit törvényi vagy önként vállalt feladatellátása terjedelmére (sajnálatosan eljutva akár törvényi kötelezettségei teljesítésének korlátozásáig is), vagy egy dinamikus stratégia jegyében a technikai lehetőségek határáig és nyíltan beépíti a 2002. évi kormányváltás lehetőségét gazdálkodási terveibe. Ez utóbbi lehetőségre az adott racionális és erkölcsi alapot, hogy láttuk, ha mégsem következik be kormányváltás (és ezzel lényeges finanszírozási változás), akkor az egyáltalán választható kétféle stratégia bármelyike bizonyosan a Főváros összeomlásához vezet.

A Fővárosi Önkormányzat a dinamikus modellt választotta: az előző ciklus diszkriminatív döntéseinek következményeit nem terhelte rá a város polgáira, talpon maradt. Nagy vonalakban ez azt jelenti, hogy a hétéves finanszírozási prognózis szerepelteti ugyan a 2001. és 2002. év bevételi oldalán az akkori, kedvezőtlen törvénymódosítások hatásait, de 2003-tól a negatív változások előtti alapon prognosztizálható adatokkal számol. Jogos reményei szerint pedig a folyó forráskiesést eredményező negatív állami intézkedések addigi hatásai a megváltozott kormánypolitika keretében, ütemezetten, valamilyen, a kormányzat számára is elfogadható formában, egyszeri (nem bázisnak tekintett) korrekcióval 2003-tól kiiktathatók.

A remélt kormányváltás bekövetkezett. A mostani tanulmánykötet megjelenésekor Budapest még mindig várja az érdemi reakciókat az új kormányzattól.

Az már sejthető, hogy olyan rendszerszerű megoldásra, amely az önkormányzati finanszírozás átfogó reformja keretében teljes mélységében megkísérli érvényesíteni az évtizednyi tapasztalatok következtetéseit, egyelőre nem számíthat.

Az új kormánynak – lényegében még a 2002. évi állami költségvetés terhére – sikerült egyszeri megoldásként átvállalnia a fővárosi tömegközlekedési társaság 38 milliárd forintos felgyűlt adósságát, ami lehetővé tette a társaság 2003. évi működését. Ez a segítség azonban nem érintette magát a finanszírozási rendszert, a tömegközlekedés 2003-ban 20 milliárd forintot jócskán meghaladó veszteséggel tartható fenn a fővárosban, amire egyelőre nincs megoldás.

A nagyvárosi önkormányzatok napirenden tartják a tömegközlekedés normatív finanszírozásának a kérdését, és 2003 nyarán még látszik remény arra, hogy a 2004. évi állami költségvetés forrást különít el erre a célra.

Ígéretes, hogy 2003 tavaszán az Országgyűlés elfogadta a metrótvényt, amely megveti az alapjait a kormány és a Fővárosi Önkormányzat közötti új metrómegállapodásnak, az új metróvonal kormányán közös (az előző kormány által blokkolt) megépítésének.

A városi tömegközlekedés problémáján túlmenően – az új kormányzat által is felismerten – sürgős megoldást igényel általában az önkormányzati rendszer finanszírozása, amely kétségkívül válságban van. Valóban reménykeltő törekvéseknek azonban nem találjuk nyomát, a problémát egyelőre görgetjük magunk előtt. Amennyiben nem kerül sor radikális, rendszerszerű lépésre, a kormány kénytelen lesz egyre növekvő volumenben nyújtani egyedi segítséget a csődbe jutó önkormányzatoknak. Ez lényegében a politikai rendszerváltás lendületével ellentétes irányban mozdítja el az önkormányzati rendszert, megingatja szuverén működésének alapjait, és újból a mindenkori kormány kiszolgáltatottjává teszi a helyi közösségeket.

Ez természetesen nincs összhangban a jelenlegi kormányzat meghirdetett elképzeléseivel, a dolog mégis így működik. Állami szinten ugyanis ma még nem eléggé érvényesül az a belátás, hogy hosszú távon kormányzati érdek is a stabil, a maga feladatait zavarmentesen el látni képes önkormányzati szféra.

A Fővárosi Önkormányzat – hasonlóan a többi települési önkormányzathoz és szövetségéhez – igyekszik jelen lenni az önkormányzati politika formálásánál. Ameddig e politika alakítására van remény, addig van értelme önkormányzati politikáról, Budapest-modellről beszélni.

PALLAI KATALIN

VÁROSPOLITIKAI STRATÉGIA ÉS MEGVALÓSÍTÁSÁNAK ESZKÖZEI

Magyarországon a rendszerváltás a korábbi központosított államigazgatási rendszert erősen decentralizálta, településszinten széles felelősségű és önálló gazdálkodású önkormányzatokat hozott létre, és a feladatellátáshoz megfelelő vagyont és forráslehetőséget rendelt. A határozottan irányt váltó politikai rendszer, a gyors ütemben átalakuló magyar gazdaság és a létrehozott erős települési önkormányzati rendszer nagy mozgásteret biztosított az autonóm helyi politizálásra. A megváltozott feltételrendszer kihívást jelentett új helyi stratégiák kidolgozásához és megvalósításhoz.

Minden esetben a várost irányító politikusokon múltott, hogy – a körülmények által adott lehetőségeken belül – a kihívásra milyen helyi válaszok születtek. A helyi politikusok hitvallása, értékválasztása döntő szerepet játszott a politika irányultságának kialakításában, vagyis annak eldöntésében, hogy milyen hosszú távú célokat tűztek maguk elé és milyen módszereket választottak. Ugyanakkor a körülmények¹ behatárolták a lehetőségeket és meghatározták azt, hogy az adott irányultság alapján meddig lehetett elérni, mely célokat lehetett reálisan kitűzni.

Budapesten a kilencvenes években a várost vezető liberális politikusok hosszú távú célja egy virágzó világváros „életfeltételeinek” megteremtése volt. Olyan várossá akarták Budapestet alakítani, amely élhető és versenyképes, azaz megfelelő otthona a lakóknak és gazdaságnak. A politikusok liberális elvei olyan karcsú közszféra kialakítását diktálták, amely az alapvető közfeladatokra koncentrálna, a hatékonyság növelése érdekében piaci technikákra és folyamatokra támaszkodik, és átlátható, tervezhető rendszert kíván létrehozni saját tevékenységében, ezzel teremtve kiszámítható feltételrendszert a város jobb működéséhez és más fejlesztő erők stratégiáihoz.

Budapesten a kilencvenes évek elején már látható volt, hogy a lehetőségek a reális célt a város széles értelemben felfogott működőképességének fenntartásában határolták be. Az így felfogott cél eléréséhez jelentős beruházásokra volt szükség a városban, és komoly átalakításokra volt szükség az önkormányzat működésében. A középtávú stratégiát erre a két sarokpontra kellett építeni.

A városfejlesztésben a környezet állapotát és az életminőséget javító városi infrastrukturális fejlesztések – ezeken belül a közlekedés (az utóbbin belül a tömegközlekedés) – kaptak prioritást. Megkerülhetetlen, mindig jelen lévő tétel volt a belső városrészek rehabilitációja, amely azonban rendkívüli volumene miatt saját vállalásként nem volt középpontba állítható. Ugyanakkor az elvégzett fejlesztések – céljuk szerint és eredményükben is – hozzájárultak a város széles értelemben vett rehabilitációjához.

¹ Körülményeken itt a kontextust és szerepelőket együttesen értjük. Vagyis az ország, a város és az önkormányzat helyzetét, valamint azt a politikai, szemléletbeli közeget, amelyben a reformfolyamatnak le kellett játszódnia.

Az önkormányzati működés területén felül kellett vizsgálni és át kellett alakítani az ellátott feladatok körérét, a feladatellátás módját, finanszírozását és koordinációját.

Ez a fejezet a rendszerváltás utáni tizenkét évre visszatekintve azt vizsgálja, hogy mi módon törekedett a budapesti városvezetés e szerteágazó célok megvalósítási stratégiáját felépíteni, és milyen eredményeket ért el a megvalósításban.

Ahhoz, hogy a budapesti reformokat értelmezni és elemezni tudjuk, első lépés mindenképpen a reformokat indító politikusok szemléletének, hitvallásának és a lehetőségeiket behatároló körülményeknek a bemutatása. Ez az alap, amelyhez a kitzűzött célok és bármely – a későbbiekben tárgyalt – lépés mérhető és megítélhető. Ezért először a város vezetés értékrendjéről és a keretfeltételekről szerepel rövid összefoglaló, majd ezekre építjük a hosszú távú cél- és a stratégiaválasztás bemutatását.

A fejezet gerincét alkotó tanulmány a budapesti stratégiai tervezésről szól. Részletesen elemzi a budapesti várospolitikai alakulását és változásait az elmúlt három ciklusban. Az elemzésen keresztül az válik láthatóvá, hogy mi módon formálódott elemenként, majd alakult ki az átfogó stratégiai tervezés és irányítás, és természetesen azt is bemutatjuk, hogy miben ragadhatóak meg a budapesti folyamat korlátai. Mivel azonban irodalom és gyakorlat egyaránt sokféle különböző tartalommal használja a stratégiai tervezés fogalmát, az elemző tanulmány előtt röviden összefoglaljuk a szakmai tervezés és a politikai folyamat irányításának lehetőségeit és a budapesti városvezetés felfogását a stratégiai tervezés lehetőségeiről és kívánatos folyamatáról.

Kétségtelen, hogy a várospolitikai formálása sokrétű, komplex folyamat. E fejezet átfogó képet kíván nyújtani e folyamat időbeli alakulásáról, és e komplex folyamat elemeit törekszik összerendezni. Ezzel keretet próbál adni a könyv központi témájához, a gazdálkodási reform bemutatásához, és hozzájárulhat a későbbiekben – az egyes területek szerint – tárgyalt átalakítások megértéséhez.

ÉRTÉKREND ÉS CÉLOK

ÉRTÉKREND

A városvezetés liberális filozófiája az ember személyes jogait és szabadságát, lehetőségeinek kibontakoztatását helyezi az előtérbe, és a közhatalom szerepét a különböző életformák feltételeinek biztosításában látja. A liberális felfogás célja a jogelvek érvényesítése, a jogszerű eljárások alkalmazása a tekintélyelvű egyedi döntésekkel szemben. Az államnak az alkotmányos demokrácia szabályai szerint kell működnie, biztosítania kell a törvények uralmát és a szabályok tiszteletben tartását. A közhatalom így válhat cselekvéseiben kiszámíthatóvá.

A liberális felfogás a piacon azt a mechanizmust tiszteli, amely – a tisztességes verseny szabályrendszerén belül – hatékonyságra készíti szereplőit, és az önértékű, individuális dön-

téseket spontán módon, végső soron a közjő irányába koordinálja. Ezért a liberálisok arra törekszenek, hogy leépítsék a piacot gúzsba kötő túlszabályozást, és csökkentsék az állami újraelosztást.

A közhatalom szerveinek is a közjót kell szolgálniuk. A hatékonyságra törekvő verseny piac takarékoskodik az erőforrásokkal, ezzel eredményében a jólétet is növeli. Ezért törekszik a liberális politika a piaci mechanizmusok közszolgáltatásba való bevonására.

A piaci mechanizmus elfogadása a gyakorlatban a privatizáció fontosságát eredményezi, vagyis azt a folyamatot, amelynek során a közfeladatok közvetlen ellátása a közszféra felől a magánszféra felé tolódik el, és a közszféra szerepe valóban a feltételek megteremtésére és a visszacsatolás fogadására, az annak megfelelő korrekciókra koncentrálódik. Ez kínálati oldalon a szolgáltatók versenyét, keresleti oldalon pedig az átláthatóságot, információt és a döntési/választási helyzetbe hozott polgárt jelenti, aki „ellátott”-ból így „fogyasztóvá”, vagyis aktív polgárrá avanszál.

A liberális gondolkodás alapvetően szubszidiaritáspárti. Egyrésztől előnynek tartja azt, ha minél több döntés kerül közel a polgárhoz, mert ez számonkérhetőbb, átláthatóbb rendszert eredményez. Másrésztől azt tartja, hogy a decentralizáció – a helyi információs előny miatt is – hatékonyabb működést tehet lehetővé és jobb feltételeket teremthet integrált helyi politikák megvalósításához. A decentralizált rendszer akkor válhat hatékonyá, ha stabil, kiszámítható szabályrendszer koordinálja a helyi politikákat, és – a helyi döntési jog és pénzügyi függetlenség alapján – autonóm, a helyi érdeket képviselő stratégiák és döntések szülehetnek.

A liberális felfogás szerint az önkormányzat szerepe a helyi közjavak, a város működéséhez szükséges közszolgáltatások és a kiszámítható szabályozási környezet biztosítása. E tevékenység felelősen csak a rendelkezésre álló erőforrások optimális használatával valósítható meg. Az erőforrás-használat hatékonyságát egyrésztől a sikeresen integrált stratégiai tervezés biztosíthatja, amely összehangolja a tevékenységeket az elérendő célok irányában. Másrésztől az önkormányzat működésének belső rendje játszik kulcsszerepet az erőforrás-használat minőségében. A tevékenységek racionalizálásával lehet azok hatékonyságát növelni, a tevékenységi kör felülvizsgálatával, gondos meghatározásával pedig azt lehet biztosítani, hogy közpénzeket csak arra fordítsanak, amiben a közszféra tényleg hatékonyabb.

CÉL ÉS MÓDSZER

Budapesten a kilencvenes években az önkormányzat célja olyan világváros „életfeltételeinek” a megteremtése volt, amely nyitott a világra, élhető és versenyképes, azaz megfelelő otthona lakóknak és gazdaságnak egyaránt. A világ többi részével való kapcsolat, kommunikáció egyszerre jelenti a fizikai és telekommunikációs elérhetőséget és a személyes találkozásokat. Így a városi élet minősége nemcsak a lakók számára fontos, de a gazdaságnak is, hiszen a nemzetközi vonzerő meghatározó feltétele. Már a rendszerváltáskor is látható volt, hogy európai szinten is sikeres várossá Budapest akkor válhat, ha részei szerves, egészében belakható városi szövetté egyesülnek, közszolgáltatásai javulnak, és fejlesztését kor-

rekt szabályozási környezet teszi vonzóvá potenciális befektetői számára. A rendszerváltás kezdetétől e feltételek javítása volt a cél, tudva azt, hogy ezeken keresztül integrálódhat Budapest sikeresen Európába és a világba, válhat meghatározó regionális központtá, és nyújthat magas színvonalú lakóélményt, amely versenyképes más városokkal és az agglomerációval szemben is.

A várost vezető politikusok – kihasználva az önkormányzatiság nyújtotta előnyöket – önálló tervezéssel és gazdálkodással helyi szinten integrált politikát kívántak teremteni, amely felelős, átlátható, tervezhető rendszert képes létrehozni saját tevékenységében, ezzel teremtve kiszámítható feltételeket a lakók életéhez és a gazdaság működéséhez.

A KONTEXTUS

A RENDSZERVÁLTÁS TEREMTETTE POLITIKAI ÉS GAZDASÁGI KÖRNYEZET

Magyarország a nyolcvanas évekig sok tekintetben osztozott a szocialista országok problémáiban. A „gondoskodó állam” kiterjedt szolgáltatásokat nyújtott állampolgárainak szinte „alanyi jogon”. Ehhez a bruttó nemzeti termék mintegy hatvan százaléka került újraelosztásba. A túlméretezett államapparátus központosított rendszerben működött, és szabályozatlan döntéshozásával és egyedi alkuival erős függőségben tartotta a helyhatóságokat. A szocializmus utolsó évtizedében a piac működésének korlátai csak lassan oldódtak, mégis fontos változások indultak ekkor Magyarországon. Az 1980-as évek fejlődése így jobb kiindulási alapot szolgáltatott a magyar rendszerváltás dinamikájának, mint a környező országok adottságai.

A romló makrogazdasági egyensúly már a nyolcvanas évek végén megkerülhetetlenül jelezte a korábbi rendszer tarthatatlanságát, komoly erővel megindult a reformgondolkodás, és már közvetlenül a „hivatalos” rendszerváltás előtt megteremtődtek az új intézményrendszer első elemei. Bár a szükséges, átfogó államháztartási reform megvalósítása irreálisnak bizonyult, néhány fontos lépés történt. A költségvetés bevételi oldalának két alappilléreként bevezették a személyi jövedelemadót és az általános forgalmi adót, elkülönítették a helyhatóságok támogatását a központi költségvetésben, és megtörténtek az első lépések normatív rendszerű finanszírozásuk irányában.²

A magyar rendszerváltás programjának fontos része volt a liberális gondolat, hiszen mind a demokrácia, mind a kialakuló piacgazdaság felé vezető út e szakaszában megegyezett a liberális iránnyal. Meg kellett alkotni az alkotmányos demokrácia jogrendszerét, amely a személyi jogokat és a magántulajdont új alapokra helyezte. Le kellett építeni a piac működését korlátozó túlszabályozást, erőteljesen csökkenteni kellett az újraelosztást és újragondolni a társadalmi szolidaritás formáit. Magyarországon egyrészt a reformértelmisség politikai érettsége, másrészt a rendszerváltást békés politikai keretek között előkészítő ún.

² Ezt a folyamatot és a bevezetett reformokat A költségvetési gazdálkodás reformja c. fejezet részletesen tárgyalja.

Ellenzéki Kerekasztal sorsdöntő megegyezései teremtettek lehetőséget egy alapvetően működőképes demokratikus piacgazdasági rendszer indítására.

A magyar rendszerváltás a kilencvenes évek elején bátor lépésekkel indította az akkor már nem fenntartható gazdasági és politikai rendszer szükségszerű átalakítását. Felálltak a több párt rendszerű, parlamenti demokrácia intézményei, az Önkormányzatok Európai Kartájának alapján független és felelős önkormányzatok jöttek létre. Az új államháztartási törvény bevezette a központi költségvetés szabályozását és áttért a részletes költségvetések átláthatóbb rendszerére. A piac működését akadályozó hatósági árszabályozás és ártámogatás erősen leépült, új számviteli és csődtörvény lépett életbe, és megtörtént a bankkonszolidáció. Ezeken az alapokon gyors ütemben indulhatott a gazdasági szerkezet átalakulása, aminek nagy nyertese – az ország fővárosa, központja és egyetlen igazi nagyvárosa – Budapest volt.

A „gyors” rendszerváltást azonban mély transzformációs válság kellett, hogy kísérje. Az átalakulás természetes következménye volt egyes vállaltok és gazdasági tevékenységek megszűnése, a munkanélküliség növekedése, a szociális háló szétesése és a reálkereset-csökkenés. Budapestet relatív gazdasági ereje sem kímélte meg a szociális problémáktól. Bár az átlagkereset az országos szintet jelentősen meghaladta (180%), egyes rétegek lecsúszása és a társadalmi tagozódás erősödése itt is jelentkezett. A város a rendszerváltással kialakuló nagyvárosi hajléktalanság fő gyűjtőhelye lett.

A problémák ellenére, összességében a bátor kezdet tényleges és pozitív átalakulást hozott. A magánszektor gyorsan erősödött. 1992-ben már a GDP 50%-át, 1997-ben 70%-át termelte. A gazdasági termelés szerkezete is átalakult, amely átalakulás a Fővárosban volt a legdinamikusabb. A szolgáltatási szektor az évtized második felére már a budapesti GDP 77%-át termelte. Hirtelen megnőtt a befektetői érdeklődés, és megjelent a külföldi tőke is Magyarországon. A rendszerváltás első tíz évében a régióba irányuló tőkebefektetés mintegy fele – 22,5 milliárd dollár – Magyarországra érkezett, tovább gyorsítva a gazdasági átalakulást és segítve a későbbi stabil gazdasági növekedés megalapozását. A Magyarországra irányuló befektetések mintegy fele Budapestre érkezett, a város gazdasági központ szerepét erősítve. A későbbiekben bemutatásra kerülő reformokat e dinamikus fejlődő városban és gazdasági környezetben kellett a városvezetésnek levezényelnie.

A magyarországi reformok mindenképpen sikeresnek mondhatóak az új politikai rendszer kiépítésében és a piacgazdaság feltételeinek megteremtésében, az államháztartás átalakításában azonban sokkal kevesebb történt. Bár az államháztartási reform folyamatosan hangoztatott cél volt az elmúlt 12 évben, a nagy rendszerek tehetetlenségi ereje és átalakításuk politikai kockázatai erősen lefékeztek az ilyen irányú törekvéseket.

Az első ciklus politikai vezetése az átalakításhoz szükséges lépéseket nem merte vállalni, így csak a költségvetési folyamat szabályozását alakította át. A második ciklus kezdetére az újraelosztás a GDP 61%-át tette ki, a költségvetés deficitje 8,5% volt, és az államadósság a GDP 85%-ára rúgott. Az ország „Mexikó-közeli” minősítéssel szerepelt nemzetközi pénzügyi körökben. 1995-re halaszthatatlanná vált mind az újraelosztás, mind a deficit csökkentése, amit a második, szociálliberális kormány – az akkori pénzügyminiszter neve alapján – „Bokros csomag”-ként ismert stabilizációs program bevezetésével kívánt megoldani. A Bokros csomag végre felvállalt halaszthatatlan gazdaságpolitikai lépéseket – mint példá-

ul a liberalizáció indítását és a privatizáció kiterjesztését, a lakossági fogyasztás visszafogását –, és az államháztartási reform egy részét is, fenntartható pályára terelve a gazdaságot. A program következtében két év alatt az újraelosztás 50%-ra csökkent, a költségvetési deficit 3,2%-ra és az államadósság 65%-ra. Az eredmények ellenére az is tény, hogy a stabilizációs programnak nem volt része a legnagyobb elosztórendszerek – mint az egészségügy, szociálpolitika és oktatás – átalakítása és konzisztens államháztartási reform megvalósítása. Így, bár az ország stabil növekedési pályára került, mégis fennmaradtak az államháztartás strukturális problémái és deficitje.

A harmadik, 1998-tól 2002-ig tartó kormányzati ciklus a konzervatív nemzeti ideológia és a régi baloldali támogatáspolitikák érdekes egyvelegét hozta. A jobboldali kormány a stabil gazdasági növekedés eredményét az alanyi jogú családtámogatás visszaállítására, a középosztály szociális jellegű támogatására és a gazdasági folyamatok közvetlenebb befolyásolására használta. A ciklus végére már tisztán látható volt, hogy a jellegénél fogva nyitott magyar gazdaság belső piacának túlzott és megalapozatlan bővítésével, a termelékenység növekedését meghaladó bériáramlással átmeneti politikai sikerekre törekvő új gazdaságpolitika lelassította a gazdasági növekedést, rontotta az ország nemzetközi versenyképességét, csökkentette a Magyarország iránti befektetői bizalmat.

A harmadik ciklusban az önkormányzatok helyzete is romlott. A kifejezetten etatista kurzus – mivel a központi kormányzat szerepét és az újraelosztást nem kívánta csökkenteni – az államháztartás strukturális deficitjét még az előző kormányoknál is nagyobb mértékben az önkormányzatokra terhelte. A harmadik ciklus végére már elfedhetetlen jelei mutatkoznak mind az államháztartásban, mind az önkormányzati finanszírozási politikában a fenntarthatóság hiányának. Egyre több önkormányzat került nehéz pénzügyi helyzetbe. Ez az önkormányzatokat beruházásaik erőteljes visszafogására kényszerítette, számos önkormányzat esetében pedig a napi feladatellátás került veszélybe.

A magyar önkormányzati szektor – és leginkább a megelőző kormány erős Budapest-ellenes politikájával sújtott Főváros – a negyedik választási ciklus politikáját azzal a reménnyel várta, hogy sor kerül a megelőző időszak kedvezőtlen tendenciáinak kiigazítására. 2003 elején már látható, hogy az új kormány újratárgyalja néhány régóta halasztott, meghatározó jelentőségű beruházás állami támogatását, és emellett ígéretet tett az önkormányzati rendszer hiányosságainak felülvizsgálatára.

A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER

A magyar rendszerváltás egyik kiemelkedő lépése és a további folyamatot meghatározó döntése volt az erős decentralizáció: a magyar önkormányzati rendszer az Európai Önkormányzatok Kartájának elvei alapján jött létre. Az Önkormányzati Törvény (a továbbiakban ÖTV – *Jogszabályok, 1*) széles felelősséget és jogokat biztosít a települési szintű önkormányzatoknak. Ezzel a közhatalmi szektorban és a politikában a központi kormányzat és országos politika mellett egy erős másik – helyi, önkormányzati – pólus is kialakult.

A magyar önkormányzatok függetlenségét az alkotmány és az ÖTV garantálja: az önkormányzati döntések csak jogszerűségi alapon támadhatóak. Az önkormányzatok kötelező közszolgáltatásai a helyi szabályozás mellett mind a helyi fizikai, mind a humán infrastruk-

túra-szolgáltatások biztosítására kiterjednek (ld. később az összefoglaló táblában). E szolgáltatásokat szabadon választott formában biztosíthatják, így akár más önkormányzatokkal szövetkezve, kiszerezve, privatizálva is. A kötelező szolgáltatások mellett további tevékenységeket is vállalhatnak, amennyiben azok ellátása nem veszélyezteti a kötelező szolgáltatások biztosítását.

Az önkormányzatok kötelező feladatait az ÖTV határozza meg. A törvényhozás feladata az is, hogy a feladatok ellátásához megfelelő forrásokat is biztosítson. Az önkormányzatok az ún. Vagyontörvény (*Jogszabályok, 5*) alapján hozzájutottak mindahhoz a vagyonhoz, amely a szolgáltatások üzemeltetéséhez szükséges, valamint a település – nem magántulajdonú – belterületi földjeihez. Jogot kaptak saját bevételek termelésére, és címzettjei bizonyos állami támogatásoknak (megosztott adók, normatív és cél-, címzett támogatások). E források összességében a GDP 17-11%-át tették ki az elmúlt években. A források kiegészítésére az önkormányzatok – 1995 óta meghatározott szabályok szerint – önállóan vehetnek fel hiteleket is fejlesztéseik finanszírozásához.

A FŐVÁROSI ÖNKORMÁNYZAT FELADATAI ÉS JOGAI

A FŐVÁROSI ÖNKORMÁNYZAT FELADATAI	A FŐVÁROSI ÖNKORMÁNYZAT JOGAI
<ul style="list-style-type: none"> • Szabályozás, városfejlesztési tervezés • Természeti és épített környezet védelme • Közlekedési infrastruktúra és forgalomtechnika, tömegközlekedés és parkolás szabályozás • Közüzemi szolgáltatások, mint gáz, ivóvíz, ár- és belvízvédelem, csatorna, távhőszolgáltatás, hulladékgazdálkodás és település tisztaság, temetkezés, közvilágítás, tűzoltóság • Lakásgazdálkodással kapcsolatos feladatok • Oktatás (közép - és szakiskola, kollégium) • Szociálpolitikai szakellátás • Egészségügyi szakellátás • Művészeti, közgyűjteményi és közművelődési feladatok 	<ul style="list-style-type: none"> • Jogi és politikai függetlenség • Vagyon és kapcsolódó rendelkezési jog • Éves pénzügyi támogatás <ul style="list-style-type: none"> o Megosztott adók o Normatív támogatások o Cél- és címzett fejlesztési támogatások • Saját bevételek <ul style="list-style-type: none"> o Helyi adók o Díjbevételek o Illeték- és bírság bevételek o Vagyonhasznosítási- és értékesítési bevételek • Hitelfelvétel • Városrendezési keretszabályozás és természeti és épített környezet védelme

A településszintű önkormányzatok széles feladatmeghatározása, szabályozási jogkörei, a feladatellátáshoz főleg kezdetben megfelelő forráslehetőségei és független jogállásuk lehetőségét teremtettek a tényleges helyi politizálásra és olyan átfogó reformfolyamatok elindítására, amelyek a feladatellátás és a gazdálkodás tanácsi rendszerből öröklött módját, szervezetét az új rendszer követelményeihez alakíthatták.

Ugyanakkor az alapvetően európai szellemű önkormányzati rendszer egy lépésben nem volt létrehozható. Az 1990-ben megalkotott rendszer fő feladata a decentralizáción keresztül a demokratizálás volt. Ezért logikusan a bázis önkormányzatokat település szinten hozta létre, elfogadva a fragmentáltság árát is. Az ÖTV a főváros esetében mind települési, mind kerületi szinten önkormányzatokat alkotott. Ezzel Budapesten a főváros és a kerületek azonos jogállású, önálló önkormányzatok lettek, amelyek a törvényben megszabott módon osztoznak az önkormányzati feladatokon, és a feladatok arányában osztják meg a rendelkezésre álló forrásokat. A Főváros feladata a településszintű és országos hatókörből következő feladatok ellátása, a kerületek feladata a helyi szolgáltatások biztosítása. Az azonos jogállás és önállóság több anomália és nehezen rendezhető konfliktus forrása lett, és mindenképpen rendkívül nehezéte tette egységes várospolitikai kialakítását és az integrált stratégiai tervezést.³

Az új önkormányzati rendszer a településszintű önkormányzatra telepítette a regionális feladatok nagy részét is, megfelelő hatáskör és finanszírozás hozzárendelése nélkül. Ugyanakkor részben átalakította, de nagyrészt megszüntette a korábbi rendszer regionális koordinációjának eszközeit. E helyzet állandósította a nagyváros és a környező települések konfliktusait, hiszen szinte teljesen önkéntessé vált a koordináció, és kezelhetetlenné váltak a klasszikus ún. potyautas-problémák.⁴

Az önkormányzati rendszer létrehozása óta két nagy pillérré épül a közszféra Magyarországon: a kormányzatra és az önkormányzatokra. Ez két hatalmi súlypontot jelent, amelyek természetesenként esetenként érdeellentétbe is kerülnek egymással. Az önkormányzati rendszer jogi stabilitását az Alkotmány és a kétharmados ÖTV⁵ biztosítja. Ugyanakkor a finanszírozás meghatározásának legfontosabb elemei egyszerű feles törvények,⁶ amelyek lehetőséget nyújtanak a rendszer forrásoldalról történő alakítására, rossz esetben destabilizálására. Így az országos politikai csatározások áldozatává eshet az önkormányzati tervezéshez szükséges kiszámítható jövő biztosítása.

³ Bár a Főváros és az egyenrangú kerületek együttműködése rendkívül érdekes probléma, tanulmánykötetünk mégsem tárgyalja. Összetettsége és egyedi sajátosságai miatt a problémakör akár egy külön könyvet is megtöltené, ugyanakkor a tanulmányok alig tarthatnának számat szélesebb érdeklődésre. Tárgyalása ráadásul esetenként eltértené a gondolatmenetet választott témánktól.

⁴ A potyautas kifejezés itt közgazdasági értelmében szerepel. Azok viselkedésre utal, akik a közjavakból részesülnek, de a költségeikhez való hozzájárulást megpróbálják elkerülni. Esetünkben ez a viselkedés a település által ámogott helyi közszolgáltatásokra vonatkozik, amelyeket a környező települések lakói és gazdálkodó szervezetei is használnak, ennek ellenére sem a települések, sem a használók nem járulnak hozzá a költségekhez.

⁵ Az ún. kétharmados törvény elfogadásához a parlamentben a szavazáskor jelenlevő képviselők kétharmadának jóváhagyása szükséges.

⁶ Feles törvény esetén az elfogadáshoz a parlamentben a szavazáskor jelenlevő képviselők felének jóváhagyása szükséges.

A központi kormányzat és az önkormányzatok érdekelleté mellett pártpolitikai verseny is kialakult, hiszen az önkormányzatok felállítása új politikai terepet, új szereplési lehetőséget jelentett a pártoknak. Magyarországon, az új demokrácia kiforratlan politikai kultúrájában ez ma még gyakran – különösen városi szinten – a helyi politika túldimenzionálásához vezet, ami esetenként a valós lakossági érdekek ésszerű érvényesítésének a rovására történik.

A későbbiekben tárgyalt budapesti várospolitikának ezen viszonyok között kellett megtalálnia a helyét. A decentralizált hatáskörök, források és függetlenség elvben lehetőséget teremtenek a tényleges helyi tervezésre és a helyi körülményekhez optimalizált stratégia kidolgozására és megvalósítására. Ugyanakkor a fragmentált rendszerben a szereplők részben nyilván eltérő érdekeinek egyeztetése hosszadalmas és gyakran korlátozza a stratégiai lehetőségek kihasználását. A rendszer mind országosan, mind helyi szinten átpolitizált jellege gyakran eltéríti a döntéseket a gazdasági és szolgáltatási racionalitástól.

BUDAPEST HELYZETE ÉS ÁLLAPOTA

A rendszerváltást Budapest mint nagy múltú, kiváló geopolitikai helyzetű nagyváros élte meg, amely bár negyven éven át sajátos pályára kényszerült, az új korszak elé mégis kitűnő esélyekkel nézhetett. Budapest kétmillió lakosával a térség legnagyobb városa és Magyarország – az átmeneti régió vezető országának – fővárosa. Magyarországon a főváros nemcsak politikai funkciót, hanem megkérdőjelezhetetlen gazdasági és kulturális központot is jelent. A főváros termeli a magyar GDP 34%-át és az adók több mint felét. Budapesten működik a vállalkozások 80%-a és a magas hozzáadott értékű gazdasági tevékenységek – mint hírközlés, pénzügyi és gazdasági szolgáltatások stb. – túlnyomó többsége. Budapest volt emellett a rendszerváltás után a nemzetközi érdeklődés és befektetések fő célpontja is a posztzocialista régióban. A 90-es években a régió országai közül Magyarországra érkezett a legtöbb befektetés (összesen 22,5 milliárd dollár), és a befektetett külföldi jegyzett tőke 54%-a fővároshoz kötődött, így 1996-ra már a külföldi érdeklőségű cégek valósították meg a budapesti beruházások felét. A kedvező körülmények között a város gyors változáson ment keresztül. 1997-re már szinte minden, a régió iránt érdeklődő nemzetközi cég irodát – gyakran regionális központot – nyitott a városban és a szolgáltatási szektor a helyi gazdaság 77%-át adta. Az első tíz évben egymillió négyzetméter új iroda és üzlet épült, a munkanélküliség stabilan az országos átlag fele alatt mozgott, és a helyi jövedelem az országos átlag másfélszerese volt. Kétségtelen, hogy Budapest folyamatosan komoly gazdasági erőt képviselt az országban és a nemzetközi érdeklődés célpontja volt, ami kedvező lehetőségeket és alapvetően dinamikus fejlesztési potenciált jelentett a helyi politika számára.

A politikai és gazdasági rendszerváltás természeténél fogva jóval gyorsabb folyamat lehetett, mint a város fizikai és infrastrukturális állapotának változása. Így míg a gazdaságot kiszolgáló ún. „puha infrastruktúra” dinamikus fejlődésen esett át már az első néhány évben, a városszerkezet és az ún. „kemény infrastruktúra” – nagyobb tehetetlensége miatt – nyilvánvalóan csak lassabban változhatott.⁷

⁷ E kemény infrastruktúrával kapcsolatos politikákról a könyv – Költségvetésen kívül kezelt közműszolgáltatások című – záró fejezete szól.

A „szocializmus” örökségének a további fejlődést leginkább meghatározó két eleme a hiányos, rossz állapotú úthálózat és a leromlott épületállomány volt. A XIX. század utolsó negyedében vezető európai várossá fejlesztett Budapest egységes építészeti arculatú, eklektikus várossá épült, amelynek belső területe változó sűrűségű és színvonalú részekből állt. A közterületek elhanyagolása és az összességében értékes épületállomány negyven év alatt elmaradt karbantartása és felújítása azonban e belső területek színvonalát siralmasan lerontotta. A századforduló idején még korszerűnek, kiválónak minősíthető közlekedési hálózat és közműszolgáltatások az ún. „Kis-Budapestre”,⁸ a mai történelmi városra terjedtek ki. Az úthálózat így gyakorlatilag az automobil elterjedése előtt alakult ki, és a kommunizmus éveiben csak a személyautó-ellátottság korlátozása és a tömegközlekedés ebből következő általános használata miatt tudott működképes maradni. A századfordulón az eklektikus városmag körül kialakult ipari és szolgáltató zóna nagy részébe a szocialista ipar települt, majd a rendszerváltással összeomlott. Így értékes pozícióban, a központtól néhány kilométerre hatalmas, leromlott területek zárványa torzítja a városszerkezetet.

A 90-es években a város tulajdoni és gazdasági szerkezete, a területhasználat és a motorizáció jelentős változáson ment át. Az állam sürgősen önkormányzati tulajdonba adta az elhanyagolt állami bérlakásállományt, „természetesen” helyreállítási fedezet nélkül. Ennek előteremtéséhez az önkormányzatoknak csillagászati mértékű lakbéreket kellett volna – most már a saját politikai kockázatokra – kivetniük. Mind a szorongó bérlők, mind a szorongó önkormányzatok számára kényszerűen felelőtlen kiutat jelentett a lakásprivatizáció törvényi szabályozása, amely arra kötelezte az önkormányzatokat, hogy a bérlakásokat szimbolikus áron kínálják vételre a bennük lakóknak. Néhány év alatt a lakások 90%-a magánkézbe, nyugodtan mondhatjuk, döntő részben kényszer tulajdonosok kezébe került. Így a budapesti bérházak a többségükben idős és szegény lakók megosztott tulajdonává váltak.

A lakásprivatizáció növelte a mobilitást és területi differenciálódást, ugyanakkor – főleg a sűrű beépítésű, belső területeken – a megosztott tulajdonviszonyok és a tulajdonosok tőkeszegénysége nehezítik az épületrehabilitációt és ezen keresztül a városrehabilitációs folyamatot is.

A gazdaság átalakulásának következtében egyes ágazatokban javult a városi szolgáltatások színvonala, és megindult a gazdasági tevékenységek szerkezeti és területi átrendeződése is. Az új vállalkozások és letelepedő társaságok irodáikat és telephelyeiket már a kialakuló és gyorsan erősödő ingatlanpiac racionalitása alapján keresték, és a privatizált vállalatok is e racionalitás alapján értékesítették vagyonukat.⁹ Az átrendeződés annyiban a hatékonyabb városszerkezet kialakulásának irányába hatott, hogy a magasabb presztízsű és nagyobb értéket termelő tevékenységek inkább a központ felé, míg mások az olcsóbb területek felé mozdultak. Átrendeződés azonban nemcsak a városon belül történt, hanem kitelepülést és zöldmezős fejlesztést is indított. Ez a folyamat városszerkezeti és társadalmi költséghaté-

⁸ A mai Budapest területének mintegy 40%-át kitevő, Pesten kb. a Körvasút sorig terjedő, háború előtti főváros.

⁹ A szocialista korszakban a nem működő ingatlanpiac és a valós költségeket nem kalkuláló tervezés a városszerkezetet torzította abban az értelemben, hogy a tevékenységek nem a gazdasági racionalitás alapján kerültek elhelyezésre.

konysági szempontból nem feltétlenül pozitív, hiszen annak, hogy a kitelepülő számára a városhoz mérhető életminőség legyen biztosítható, jóval nagyobb a társadalmi költsége, mint ha a beljebb fekvő, beállt területeken telepedett volna meg. Egyéni szinten mégis az teszi a kitelepedést racionális döntéssé, hogy a társadalmi költségeknek a kitelepedő csak elenyésző részét fizeti meg közvetlenül.

E folyamatok és feltételek következtében újrendeződött a lakások és munkahelyek városbeli és város környéki elrendeződése, határozottan növekedett az utazási igény, és megváltozott a helyváltoztatások jellege is. A motorizáció párhuzamos és hirtelen növekedése a járműhasználatot erősen a magánautó felé térítette el. A modal split aránya (a tömegközlekedés és egyéni közlekedés részaránya) a városon belül az 1984-es 85:15%-ról mára 67:33%-ra esett, amennyiben azonban a városhatárt átlépő forgalmat is beszámítjuk, messze 50% alatt van. E drasztikusan megnövekedett forgalom dugókban eltöltött idővesztéssel jelent a közlekedőknek, és komoly környezeti terhet jelent a városnak.

A kilencvenes évek nemcsak a gazdaság és politikai rend, hanem a „városhasználók” elvárásainak változását is hozták. A gazdasági egységek telephelyválasztását az elérhetőség és földrajzi pozíció mellett a terület minősége is befolyásolja. A lakók választásaiban növekedett a környezettudatosság: aki megengedheti magának, színvonalasabb lakókörnyezetet választ, még ha a választás meg is növeli a napi utazást. A gyakorlatilag magánlakáspiac könnyíti a váltást. Így várhatóan egyre erősebb differenciálódás indul hosszú távon a terület-egységek között aszerint, hogy mennyire tudnak minőségi környezetet nyújtani.

A városnak törekednie kell tehetősebb lakói és cégei megtartására, hiszen forrásainak nagyobb részét a tőlük származó adó- és illetékbevételek alkotják. Ráadásul a város környéki cégek részben a város infrastruktúráját használják, és a kellemesebb lakókörnyezetért, jobb levegőért kiköltözők napi ingázásukkal terhelik azt a várost, amelyik maga is tisztulni szeretne. Versenyben állnak így a városrészek egymással, és a város az agglomerációval. Sajnos azonban e verseny vészesen fragmentált közigazgatási struktúrában, messze nem ideális szabályok között zajlik. Míg a kerületi és (agglomerációs) települési önállóság széles lehetőségeket nyújt a partikuláris helyi érdekek érvényesítésére és a helyi előnyök kihasználására, addig a Főváros jogosítványai és forrásai korlátozott lehetőséget adnak város általános stratégiai irányítására. A térségi koordináció gyengesége miatt az adott szabályrendszer¹⁰ így nem segíti a közös előnyökkel járó megoldásokat.

Amennyiben e körülményeket a korábban említett célhoz hasonlítjuk, látható, hogy komoly kihívással kellett a városvezetésnek szembenéznie. Ahhoz, hogy Budapest újra szerves, egészséges belakható világvárossá alakuljon, kiegyensúlyozott, magas színvonalú szolgáltatásokat kell nyújtania, és helyszíneinek versenyképesnek kell maradni az agglomerációval szemben. Olyan várossá kell válnia, amelyben a városi lét minősége garantálja, hogy a sűrűség adta előnyök minden lakót és tevékenységet kárpótoljanak a nagyváros költségeiért és bizonyos hátrányaiért. A Fővárosi Önkormányzatnak olyan stratégiát kellett találnia a vá-

¹⁰ Bár a térségi koordináció is a várospolitikai alapvető és a poszt-szocialista átalakulás rendkívül érdekes eleme, a könyv témájának kényszerű lehatárolása miatt nem tárgyaljuk részletesen.

ros fejlődési feltételeinek biztosításához, amely illeszkedik korlátos forrásaihoz és hatásköréhez, mégis képes a város fejlődésének feltételeit biztosítani.

HAGYOMÁNYOS MEGKÖZELÍTÉSEK

A rendszerváltás előtti, szocialista rendszerben a közszféra feladata a gondoskodó állam ideáljának beteljesítése volt. Ehhez az utolsó években is a nemzeti össztermék hatvan százaléka került újraelosztásra. Az újraelosztást a monolitikus és hierarchikus államapparátus irányította. A népgazdaság központi tervezése azt jelentette, hogy a fontosabb stratégiai döntéseket a Kommunista Párt Központi Bizottsága hozta és a stratégiai irányítást a minisztériumok biztosították. A stratégiákat az elérendő normatív célokra építették, és erősen kínálatorientált szemléletre alapozták a tervezést. A mesterséges ár- és bérviszonyok (a kiterjedt ár- és terméktámogatás, a közszolgáltatások szimbolikus díjai és az alig működő piac) nem szolgáltatathattak keresleti információt a döntésekhez, így nem ösztönözhatték a kínálati gondolkodás eredményeinek felülvizsgálatát, és nem gyakorolhattak racionalizáló hatásokat.

E rendszerben a dekoncentrált állami szervekként működő helyi tanácsoknak korlátozott szerepe volt a helyi politika alakításában. A központi tervezés mellett a finanszírozás egyedi döntései és puha korlátai is erősítették a helyi tanácsok függőségét. Egyes helyi fejlesztések megvalósítása a helyi tisztségviselők lobbizásának eredményeként meghozott állami szintű, egyedi döntéseken múlt. Amennyiben az érdekképviselőt sikeres volt, és a fejlesztési források valamely célra megnyíltak, a későbbiekben az eldöntött fejlesztés működtetésének költségét az állami költségvetés általában már biztosította. Nehéz volt azonban előre látni, hogy egy adott település mely terve mikor nyeri el a központ támogatását, így a vertikális rendszer korlátozott lehetőséget adott a helyi, ágazatközi koordinációra. E körülmények között a támogatásmaximalizálás volt a logikus helyi stratégia. Terjedelmes fejlesztési listákat tartalmazó helyi terveket kellett készíteni, mert ez az egyszerre sok vasat a tűzben tartó taktika – és természetesen a megfelelő politikai kapcsolatok – javították a lobbizás esélyét. Ugyanakkor a puha pénzügyi korlát nem fenyegetett ellehetetlenüléssel, így a fejlesztési és pénzügyi tervezés koordinálása is elkerülhető volt.

E rendszerben logikusan olyan „jövőképalapú” várostervezés vált gyakorlattá, amely az „építész-várostervezők”¹¹ vízióját fizikai tervvé alakította, a megvalósulás realitását nem vizsgálta, stratégiáját, időtávját és eszközeit pedig egyáltalán nem tartalmazta.

A rendszerváltás után a helyi önállóság lehetőséget teremtett a helyi tervezésre, a források, az ágazati politikák és fejlesztések helyi szintű egyeztetésére. Ugyanakkor a kialakuló képmény finanszírozási korlátok és az eredményesség felelőssége az erőforrások optimalizálására sarkallták az önkormányzatokat.

¹¹ Magyarországon, hasonlóan a többi szocialista országhoz a Műegyetem építész karán képezték a várostervezőket, ahol az oktatás kizárólag a fizikai tervezésre terjedt ki, a városfejlődés gazdasági, társadalmi és politikai meghatározottságról gyakorlatilag megfeledkezve. Így az elfogadott irányelvek és az építész elképzelésén túli városfejlesztő elemekkel való ismerkedés egyéni érdeklődés alapján, a képzésen kívül történt.

Az új rendszerben a tanácsok monumentális jövőképeken alapuló, „támogatás-maximalizáló” stratégiája elavult. Helyette ésszerűbbé vált az „erőforrás-optimalizáló” stratégia, amihez integrált stratégiai tervezésre van szükség. A stratégiai tervezésben a jövőkép, az általános stratégiai célok és a stratégiaalkotásban alkalmazott alapelvek csak kiindulási pontként szolgálnak. Fontos, hogy közmegegyezés szülessen ezen az általános szinten, amely irányt mutathat a későbbi stratégiai folyamatnak. Mégis, a lényeg a célokhoz vezető út, a stratégia, annak megvalósítható, konkrét eszközökben – így időben és költségekben – tervezhető lebontása és azok az alkuk és megegyezések, amelyek során végül a megvalósulás mi-kéntje dől el.

Az erőforrás-optimalizálás szemléletváltást követelt és újfajta várospolitikai kialakítását tette szükségessé, amely a szakmai és politikai munka folyamatát az új körülményekhez illesztette. A fejezet az elmúlt három ciklus főbb budapesti reformjainak és átfogó várospolitikai dokumentumainak elemzésén keresztül ennek az átalakulásnak a folyamatát mutatja be.

STRATÉGIAI TERVEZÉS

A stratégiai tervezés fogalmát nagyon eltérő jelentésekkel használják az önkormányzati tervezésben, ezért – mielőtt részletesen elemeznénk a rendszerváltás óta készült átfogó budapesti várospolitikai¹² és fejlesztési koncepciókat – érdemes röviden összefoglalni a stratégiai tervezés értelmezési lehetőségeit és szükségesnek látszik annak bemutatása is, hogy Budapesten mi volt a stratégiai tervezés célja, mit tekintett a városvezetés a stratégiai tervezés elvárható folyamatának, hiszen a megvalósult átalakulás csak ehhez mérhető.

A STRATÉGIAI TERVEZÉS FOGALMA

Az önkormányzati tervezésben stratégiai tervezésnek általában azt az átfogó, célorientált folyamatot nevezik, amely arra hivatott, hogy a különböző szakmai és politikai elképzeléseket összehangolja a kitűzött célok hatékony megvalósulása érdekében. E széles értelmezésen belül rendkívül különböző felfogások is megférnek. Ezek a felfogások alapvetően két pólus között foglalnak helyet.

Egyik véglet a stratégiai tervezést olyan – általános jövőképből és célokból induló – tervezési folyamatnak tekinti, amely a célokat zárt, logikus rendszerben programokra és a részletekre is kiterjedő megvalósítási tervekre bontja le. E felfogás háttérében az a feltételezés áll, hogy a felvállalt értékekből és általános célokból – tisztán szakmai racionalitás¹³ alapján – egyértelműen levezethetők a megoldások, és meghatározható a megvalósítás ideális

¹² A várospolitikai az önkormányzat várossal összefüggő teljes tevékenységi körében képviselt politikáit magában foglalja. Tágabb így, mint a működtetési, fejlesztési, ágazati politika, amely csak egy-egy részterületet jelent, és tágabb, mint bármely átfogó, gyakran egymást átfedő terület is, mint a rehabilitáció, városfejlesztés stb.

¹³ A racionális és racionalitás fogalmakat a következő bekezdések a szigorú cél-eszköz értelemben használják. Eszerint racionális az a döntés, amely az adott célhoz az optimális eszközt rendeli.

útja. Mérnökök és a korábban említett „építész-urbanisták” hajlamosak – komoly értékvalasztásokat is igényelő és a külső körülmények változásának kitett, komplex várospolitikai kérdésekben is – ezt a szemléletet választani. Jövőképükkel egy kívánatos végállapotot rögzíteni, és az általuk elfogadott szakmai alapelvekből az axiomaticusság látszatával levezetni – az így „szükségyszerűnek” tekinthető – megoldásokat. Ez a szemlélet – végtelen formájában – megfelel a döntésekben rejlő értékvalasztásról és a külső körülmények változásáról, így szemszögéből a politikai folyamat és az „élet maga” is tisztán zavaró elemként jelentkezik.

A másik véglet meghatározóan a stratégiai tervezés érdekegyeztető és álláspontokat összehangoló szerepére épül. A tervezés kiindulási pontja e szemléletben is az alapcélokban, alapelvekben való megegyezés, amely a későbbi folyamatnak irányt mutathat. E szemlélet szerint azonban e megegyezés után is a politikai folyamat áll a stratégiai tervezés középpontjában, amelynek dolga a folyamatos értékvalasztás és döntés a javaslatok és alternatívák között, mégpedig mind a politikai folyamatra, mind a célokra vonatkozó alapelveknek megfelelő módon. E felfogást sarkítva: a tevékenységek összehangolása állandó érdekegyeztetés és alkuk során át alakul.

Természetesen mindkét megfogalmazott véglet ebben a formájában absztrakció, amely e sarkított formában csak a szakmai és politikai logika különbségére hívja fel a figyelmet. Minden – a gyakorlatban létező – önkormányzati tervezési folyamat a két véglet között helyezkedik el a szakmai és politikai elemeket és értékeket vegyítve. Bár idővel a szakmai felfogások is változnak, mégis az alternatívák közötti szakmai mérlegelés általában tisztább és állandóbb, mint az állandóan változó körülmények között és – gyakran erősen megosztott – politikai erőterben formálódó értékvalasztások. (Nem is beszélve arról a különbségről, hogy míg a szakmai javaslatoknak tiszta, logikus felépítésű indoklásokon kell alapulnia, addig az értékvalasztó politikai döntés felhatalmazás kérdése) Mindebből logikusnak látszik, hogy a stratégiaalkotás és annak megvalósítása a közszférában általában apró lépésekben haladó folyamat, amely a szakmai és politikai elképzelések közötti iteráción és erre épülő megegyezéseken keresztül formálódik.

Ha ezt a felfogást elfogadjuk, stratégiai tervezésnek azt a – szakmai és politikai munkát magában foglaló – folyamatot nevezhetjük, amelynek során az alapvető célokról és értékvalasztásokról, valamint az alkalmazandó alapelvekről hosszabb távra megegyezés születik, a lehetséges szakmai és politikai alternatívák közötti döntések formálódnak és – jó esetben – összehangolódnak a célok megvalósítása érdekében.

A STRATÉGIAI TERVEZÉS FOLYAMATA

A stratégiai tervezési folyamatnak az általános, ún. stratégiai célok meghatározásával és elfogadásával kell indulnia. A stratégiai célvalasztást leginkább az adott politikai erő értékvalasztása határozza meg. Konkrétabb, már a célkitűzések¹⁴ felé közelítő megfogalmazásokhoz a keretfeltételek és várható körülmények figyelembevétele is szükséges. A politikusnak értékvalasztását és fő (stratégiai) céljait már a választási kampányban illik megfogalmaz-

nia. Jó esetben a választási program már a megvalósítandó fő programok irányait és a célkitűzések első közelítéseit is tartalmazza. Amennyiben a választási program mindezeket meghatározza, a politikai erő megválasztása az e célok megvalósítása irányába mutató későbbi politika legitimitását biztosítja.¹⁵

A stratégiai tervezés lényege a meghatározott stratégiai célok irányába mutató politikák kidolgozása, összehangolása és elfogadtatása. E folyamat a megválasztott politikusok és általuk alkalmazott bürokrácia és szakértők szakmai és politikai munkájának gyümölcse kell, hogy legyen. A folyamat stratégiai jellege egyrészt célorientált logikájára utal, miszerint minden lépésében a kitűzött cél a kiindulás, és az adott célokhoz kell a megvalósításra alkalmas eszközöket megtalálni, másrészt utalhat – a közsférában való alkalmazásához hozzátartozó – a megegyezéseket lépésenként építő politikai természetére is. Hiszen a folyamat jellegét a közsférában a különböző feltételek és elképzelések ütköztetése, a szakmai és politikai értékek közötti folyamatos iteráció és a döntéshozáshoz szükséges politikai koalícióépítés szükségessége határozza meg.

Szakma és politikusok egyeztetése ideális esetben strukturált folyamatban zajlik, amelyben érvényesülhet mind a szakmai racionalitás, mind a politikai értékválasztás. Ésszerű megosztásban a gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a szakma bemutatja a legfontosabbnak ítélt problémákat, szakmai értékrendje szerint rangsorolja azokat, a politika pedig értékválasztása szerint felülírja a rangsort és iránymutatást ad a megoldásokhoz (értelmes módon már ez a folyamat is iterált). Ezt követően a szakma – akár az egyes problémakörökön belül is – alternatívákat dolgoz ki, bemutatva előnyeiket-hátrányaikat, és az egyes alternatívákon belül felhívja a figyelmet a szakmailag mindenképpen kötött, valamint a további értékválasztás számára még lehetőséget tartalmazó elemekre. Végül a javaslatok elfogadására és az alternatívák közötti döntésre a megválasztott politikusoknak van felhatalmazása.

Mint a fentiekből látható, a stratégiai tervezési folyamat irányításában meghatározó jelentősége a kiindulási pontként meghatározott céloknak van, mert ezek biztosíthatják az irányvonalat. A stratégiai tervezési folyamat formálásában pedig a döntés-előkészítés és döntéshozás megfelelő strukturálásának van jelentősége, amely a jellegében eltérő szakmai és politikai elemeket ésszerű rendszerbe illesztheti.

A stratégiai tervezés értelmezési lehetőségeinek e rövid összefoglalója után érdemes először elvi szinten tisztázni a budapesti városvezetés álláspontját a kívánatos stratégiai folyamattal kapcsolatban, mert – a liberális értékrend mellett – ezek a gondolatok alkotják a

¹⁴ Stratégiai tervezésben stratégiai célnak azokat az átfogó, idődimenzió és konkrét teljesítményelvárás nélküli célokat nevezzük, amelyek a folyamat indításakor az értékválasztás és vízió alapján a későbbi folyamat irányát hivatottak behatárolni. A célok konkretizálása a stratégiai folyamat későbbi lépése, amikor a célkitűzések már időben meghatározott, mérhető, számonkérhető és a teljesítés módjára is utaló formában határozzák meg a stratégia lebontását.

¹⁵ A politikai felhatalmazásra és legitimitációra vonatkozó kijelentések a képviseleti demokrácia Közép-Európában általános modelljében érvényesek. A donor- és technikai segítségnyújtási programok által gyakran propagált közvetlendemokrácia-felfogások természetesen akár a participáció más formáit is javasolhatják.

Budapest-modell pilléreit. E szemlélet alapján lehet majd igazán az első három választási ciklus történetét mind megérteni, mind értékelni.

A BUDAPEST-MODELL ELEMEI A STARTÉGIAI TERVEZÉSBEN

A Budapest-modell a rendszerváltás után megválasztott liberális városvezetés önálló és felelős várospolitikai kialakítására és megvalósítására törekvő útját írja le. A korábbiakban már hangsúlyt kapott, hogy a Budapest-modell a városvezetés liberális elvein nyugszik. Meghatározó szerepet a modellben a liberális értékek mentén kialakítható politika tölt be, amit az értékvalasztások mellett politikaformálásban alkalmazott módszerek is meghatároznak. E módszerek közül a legfontosabb a városvezetés racionális és célorientált politikaértelmezésén alapuló folyamatszabályozás igénye, ami meghatározza a stratégiai folyamat elemeit és a különböző területek stratégiáinak felépítését is. Emellett a stratégiai folyamat szempontjából a Budapest-modell sajátosságát jelentő stratégiai reáltervezésre és a megvalósításban alkalmazott kabinetrendszerre érdemes még itt kitérni.

A KONZEKVENS POLITIKA ÉRTELMEZÉSE ÉS A FOLYAMATSZABÁLYOZÁS

A budapesti stratégiai tervezési folyamat leírásához és értékeléséhez mindenképpen abból érdemes kiindulni, hogy mi módon értelmezték a következetes döntéshozás logikáját a Budapest-modell szellemiségét magalapozó városvezetők. A konzekvens politikaformálásban alkalmazott gondolatmenet érzékeltetésére érdemes a budapesti politikát – a főpolgármester mellett – meghatározó másik egyéniség – az első ciklus kabinetfőnöke,¹⁶ majd a gazdálkodásért felelős főpolgármester – egy rövid írásából idézni néhány gondolatot. A dokumentum egy aktuál- és pártpolitikai kérdés kapcsán íródott, így idődimenziója a stratégiai tervezés és várospolitikai-formálás idődimenziójánál rövidebb. A konkrét kérdésre és az alanyra vonatkozó részletek kihagyásával, csak a gondolatmenet érzékeltető kijelentések kerültek az idézetbe:

1. A politikaformálás kiindulópontja a viszonylagosan stabil, tartósan érvényesítendő, a változó körülményektől *„függetlenül meghatározott és meghatározható elvek, értékek, tartalmi célok”*.
2. *„Ha a célokot nem a változók kategóriájába soroljuk, akkor a megoldásokat kizárólag abból a szempontból szabad csak már megítélnünk és rangsorolnunk, hogy melyek mutatkoznak a leghatékonyabbnak a célkövetésben.”*¹⁷

¹⁶ A kabinet magyarázatát és helyét a budapesti reformfolyamatban később fejtjük ki.

¹⁷ „Gyengébbek kedvéért: ez a gondolkodás logikai tisztaságával összefüggő meggondolás, és a legcsekélyebb köze sincs 'a cél szentesíti az eszközt' típusú gondolkodáshoz.” (Atkári, 2000: 2)

3. „Amíg céljainkat nem kívánjuk átértékelni, addig az azok követésére a logikailag számításba jöhető összes opciót mérlegelniünk kell, és közöttük olyan prioritási sorrendet felállítani, amely kizárólag a hatékonyság mércéje szerint rendeződik.”

4. E hatékonysági kritérium „gyakorlati politizálásban való érvényesítése ... külső, a konkrét döntés időpontjában közvetlenül nem befolyásolható tényezőktől függő opciók közötti kényszerű választást jelenti.”

5. „A külső tényezőkre tekintettel a logikus gondolkodás elemi szabályainak betartása mellett illik (illene) figyelembe venni, hogy elvileg – azaz amikor még csak előre gondolkodunk a lehetséges jövőbeli helyzetről – többféle opció adódhat attól függően is, hogy a külső tényezők hogyan alakulnak.”

6. „Aki tehát ma akarja rögzíteni (azaz egyedüli opcióként elfogadtatni) azt, hogy hogyan fog(unk) dönteni (hogyan a legracionálisabb dönteni) másfél év múlva, az a saját akaratát kívánja a legtisztább voluntarizmussal ráerőltetni a valóságra.” (Atkári, 2000: 1-2)

E gondolatmenet alapján könnyű elhelyezni a budapesti álláspontot a stratégiai tervezés korábban leírt értelmezési lehetőségeinek szélső pólusai között. A gondolatmenet világosan elutasítja a végállapotra vonatkozó jövőképből – szakmai racionalitás alapján – levezetett, jövőbeli beavatkozásokra koncentrááló felfogást.¹⁸ Ehelyett az elvek és célok fontosságát hangsúlyozza és annak fontosságát, hogy a célkövetés hatékonysága érdekében a konkrét döntések az adott feltételek ismeretében történjenek.

A racionális célorientáltság – a budapesti városvezetés szemlélete szerint – fokozatos döntéshozási folyamatot követel meg. Az alapvetően hosszú távra vonatkozó stratégiai tervezés esetén különösen fontos, hogy a céloktól a megvalósításig terjedő út ne váljon merevvé, hiszen a várospolitikának e célokat állandóan változó körülmények között kell megvalósítania. Ezért a várospolitika stratégiai tervezésének nem statikus, hanem olyan dinamikus modellt kell alkotnia, amely mind az iránytartást, mind a változó körülményekhez való illesztés lehetőségét is magában foglalja.

Dinamikus modell a stratégiai tervezési folyamat megfelelő szabályozásán keresztül alakulhat. A hosszú távra rögzíthető elvek és a célok eléréséhez szükséges feltételrendszer elvi szintű – mégis pontos – megfogalmazása adja a modell stabil elemét. Ez a modell stratégiai szintje, amely a folyamat hosszú távú irányvonalát határozza meg. Eddig a pontig kell a közép- és hosszú távú koncepcionális tervezésnek eljutnia. A további lépéseket és konkrét döntéseket a célok kiindulási pontként való elfogadása alapján, a körülmények függvényében, vagyis az események dinamikájához illeszkedve határozzák meg. Ez a konkrét döntések taktikai szintje, amelynek feladata, hogy a döntéseket – a meghatározott stratégiai irányvonalon belül maradván – a változó körülményekhez igazítsa.

¹⁸ E felfogásról lesz még szó ebben a tanulmányban A városfejlesztési koncepció – 1997-2002 cím alatt. Emellett ugyanerről részletesebben ír és pontosabban kifejtett kritikát ad az Infrastruktúra-fejlesztés című tanulmány (azon belül is az Integrált tervezés és a Városfejlesztés című alrészek).

E rendszerben az átfogó tervezés sikeréhez a stratégiaalkotás mellett annak a folyamatnak a megalkotására is szükség van, amelyen keresztül a konkrét döntésekig az iránytartás és flexibilitás biztosításával lehet eljutni. A döntéshozást megfelelően kell strukturálni ahhoz, hogy a különböző – szakértő, érdekelt és döntési joggal felruházott – résztvevők az egyes fázisokban a korábbi megegyezésekkel összhangban, szerepüknek és felhatalmazásuknak megfelelő kérdésekben nyilváníthassanak véleményt. Nagy vonalakban ezt biztosítja a korábban – A stratégiai tervezés folyamata címszó alatt – leírt szereposztás. A gyakorlatban ezt a szereposztást a szakmai tervezési feladatok tartalmi meghatározása és a döntés-előkészítő anyagok tartalma pontosítja.¹⁹

Az átfogó tervezés ebben a felfogásban lényegében célorientált folyamatszabályozás. A várospolitikai alakításának művészete a célok és stratégia állandó elemeinek olyan megfogalmazásában áll, amely – elfogadása után – az adott döntési folyamat keretében irányítani tudja a konkrét lépéseket, és ezzel biztosítani tudja a célok megvalósítását.

Mint a könyv további fejezeteiben látni fogjuk, e folyamatszabályozási logika szerepe és fontossága messze túlmutat a stratégiai tervezésen.²⁰ Azért neveztük a korábbiakban a Budapest-modell egyik pillérének, mert olyan alapvető módszer a várospolitikai formálásában, amely szinte minden – bizonytalanságokkal számot vetni kényszerülő²¹ – területen érvényesül. Később látni fogjuk, hogy az általános politika alakítása mellett a gazdálkodási reform felépítése, az átalakulás ösztönzésére bevezetett eszközök, a díjképletek, a privatizációs szerződések mind e logikára épülnek a Fővárosban.

STRATÉGIAI REÁLTERVEZÉS

A budapesti stratégiai tervezési folyamat sajátossága a gazdálkodási elem erős hangsúlyában ragadható meg. Mint a következő fejezet részletesen elemzi, már a kilencvenes évek elejétől látható volt, hogy a Fővárosi Önkormányzatnak bármely várospolitikai megvalósításában a legkeményebb korlátokkal a finanszírozási lehetőségek terén kellett szembenéznie. A teljes vizsgált időszakban alapvetően a forrásteremtési lehetőségek határozták be a legerősebben a várospolitikai mozgásterét. E körülménynek két következménye volt a stratégiai tervezési folyamatra: egyrészt a korábbi szerkezet és elképzelések átalakításának első – majd később is meghatározó – támadási pontja a gazdálkodás átalakítása volt, másrészt a stratégiai folyamat meghatározó elemévé vált az ágazati és finanszírozási koncepciók közötti iteráció.

¹⁹ „Az ördög a részletekben lakozik”. Ezeknek az anyagoknak a részletein múlik, hogy a döntéshozási folyamat mely szereplője milyen kérdésre válaszol az adott időpontban. Ezen pedig maga a stratégiai folyamat működése és megvalósulása múlik.

²⁰ A célok, alapelvek és irányok pontos rögzítésével a politikai folyamat hosszú távú irányvonalának meghatározása és ugyanakkor az irányvonalon belüli illesztési lehetőség fenntartásának igénye végigvonult a könyv fejezetein.

²¹ Gyakorlatilag a város- és gazdálkodási politika szinte minden eleme tartalmaz ilyen bizonytalanságot: vagy a külső feltételek változása, vagy teljességgel nem modellezhető körülmények, vagy egyszerűen a szerződéseket megkötő felek tévedéseinek lehetőségei okozzák a bizonytalanságot. Ezért – mint látni fogjuk – a budapesti stratégiai eszközök és megállapodások mindegyike szabályozott és előre meghatározott formában biztosítja a felülvizsgálat, igazítás és módosítás lehetőségét.

Az ágazati és finanszírozási koncepciók közötti iteráció fontosságát hangsúlyozza a stratégiai reáltervezés megnevezés. A Budapesten a vizsgált időszakban alkalmazott stratégiai reáltervezés mint módszer kiindulópontként elfogadja, hogy az ágazati és funkcionális területek fejlesztési és működtetési koncepcióit alapvetően szakmai alapon kell kidolgozni. A szakértőknek azonban a lehetőségek által behatárolt keretek között kell dolgozniuk. Ez konkrétan annyit jelent, hogy egyrészt a pénzügyi lehetőségek számbavételének kell dimenziót adni a szakmai munkához, másrészt a koncepciók és stratégiák kidolgozása folyamán szükséges összevetni a szakmai alapon felvázolt elképzelések realizálását a rendelkezésre álló lehetőségekkel. Láthatóan a stratégiai reáltervezés azon a meggyőződésen alapul, hogy kizárólag a szakmai és pénzügyi megfontolások közötti iterációs folyamattal alakítható ki olyan stratégia, amely a megvalósítás esélyét hordozza, és lehetőséget teremt pótlólagos források bevonására is (EU, IFI stb.).

A budapesti várospolitika elmúlt tizenkét éves történetének bemutatásában e reáltervezési elemre kerül a hangsúly. A történet leírása arra koncentrál, hogy a könyv gerincét alkotó budapesti gazdálkodási reform mi módon közelítette lépésenként a várospolitika alakításának reális mozgásterét, és hogyan hatott a szakmai tervezésre. A budapesti történet így sajátos válasz lehet arra, hogyan alakulnak ki olyan gazdálkodási és politikai sarokpontok, amelyek a szakmai tervezést egy reális és integrált várospolitikai stratégia megalkotásának irányába tudják téríteni.

KABINETRENDSZER

A budapesti stratégiai folyamat alakításával kapcsolatban még egy módszerbeli elemet – a kabinetrendszer – érdemes megemlíteni. A főpolgármesteri kabinet – majd később a helyettesek mellett kialakuló kabinetek – rendkívül fontos szerepet tölthettek be a budapesti átalakulási folyamat kimenetelét meghatározó reformelemek kidolgozásában és a bevezetésük szakmai támogatásában.

A kabinet a döntéshozó mellett dolgozó olyan munkatársakból álló szervezeti egységet jelent, amelynek egyik legfontosabb feladata – a döntéshozó munkájának magas szintű támogatása keretében – az adaptációt szolgáló új elgondolások, koncepciók kidolgozásának menedzselése, döntésre való előkészítése, valamint javaslattétel a kielélt új feladat folyamatos ellátásához kívánatos szervezeti megoldásra.

A kabinet tagjai olyan tanácsadók, akik a problémafelvetéstől a konkrét megoldás kidolgozásán keresztül a megvalósításig és ellenőrzésig végigkövetik a kulcsfontosságú ügyeket. Működésük célja az, hogy az egyes esetek, problémák megoldási lehetőségének kidolgozásával és a végrehajtásnak az önkormányzat napi működésébe való becsatornázásával létrehozzák az adaptáció egyes elemeit.

Szerepük messze túlmutat a tanácsadói szerep azon értelmezésén, amely egyes konkrét kérdésekkel kapcsolatos, általános jellegű szakmai információ továbbadását jelenti. A kabinet

tagjainak a szakértői tudáson túl a szervezetben való gondolkodás és a szervezet alakításának készségét is birtokolniuk kell, hiszen csak így lehetnek képesek a megvalósíthatóság esélyét hordozó új stratégiák kidolgozására és megvalósítására.

A budapesti stratégia és reformok kidolgozásában és megvalósításában fontos szerep jutott az ilyen értelemben vett kabinetrendszernek. Az első választási ciklusban hivatalosan is Kabinet volt a neve a jelenlegi Főpolgármesteri Irodának. 1994-től megszűnt a kabinet név, fennmaradt azonban a főpolgármester és főpolgármester-helyettesek környezetében a kabinetrendszer, és nagyban segítette a napi problémákon túlmutató stratégiai gondolkozást és a reformok, az új eszközök és új intézmények előkészítését és megvalósítását.

VÁROSPOLITIKA BUDAPESTEN

ELSŐ LÉPÉSEK: ÉRTÉKVÁLASZTÁS ÉS CÉLOK – 1990–91

A rendszerváltás utáni korszak budapesti várospolitikáinak ismertetését az első választási kampány főpolgármesteri programjával kell kezdeni. Mint korábban szó esett róla, ideális esetben már a választási program tisztázza az alapvető értékválasztást és a fő célokat (esetleg már átfogóbb programok és célkitűzések megjelölésével is), mert ez esetben a győztes polgármester munkáját a választók által legitimált célokkal kezdheti. A rendszerváltás idején azonban minden átalakulásban volt, és minden gyors egymásutánban történt: az ÖTV megalkotása, a helyi választások kiírása, a pártok döntése a főpolgármester-jelöltekről. E forgatagban nehéz lett volna a későbbi budapesti várospolitika körülményeit és kihívásait pontosan átlátni és mozgásterét megítélni. Ideje sem igen volt a jelölteknek igazán megalapozott és részletes választási programot készíteni, az első kampányban lényegében csak a vallott ideológia várospolitikában történő alkalmazását lehetett ígérni.

A később megválasztott főpolgármester pártja liberális programjával indult (*Dokumentumok, 1*). A program a helyi politikára vonatkozó liberális értékek egyszerű, közérthető megfogalmazását adta, alapvető környezeti és erős társadalmi érzékenységet vállalva. Nemcsak általánosságban írta le a főpolgármester értékválasztását, hanem ágazatonként részletezte a liberális értékekből következő elkötelezettségeket, meghatározta a tervezhető beavatkozások mérlegelésének módját és az általános (nagyon ritkán Budapest-specifikus) célokat. A program így értékválasztó funkcióját tökéletesen betöltötte, a célok meghatározásának irányában azonban – a kialakulatlan körülmények között – csak általános, elvi szinten maradó megállapításokat tudott tenni. Az értékválasztásában és politikai irányultságában határozott, konzisztens és érthető dokumentum mégis fontos volt, mert elvi megalapozást és legitimációt tudott biztosítani a későbbi polgármesteri munkához és programalkotáshoz.

A várospolitika kidolgozásának folyamatában betöltött szerepe mellett mindenképpen meg kell említeni e programmal kapcsolatban az általános politikai kultúra és szemléletformá-

lás fontosságát is. Nem elhanyagolható, hogy a program alkalmas volt arra, hogy formálja a rendszerváltás idején meglehetősen alacsony politikai kultúrát, és indokolja a rendszerváltáshoz kikerülhetetlen, liberális értékek alapján történő döntéseket. Olyan hangon szólt a választókhöz, amely stílusában és szellemében is rendszerváltást jelentett.

Az első választási ciklusban a szabaddemokrata főpolgármester – aki kisebbségben kényszerült a várost vezetni – négy szabaddemokrata helyetttest jelölt, akiket a Közgyűlés megválasztott. Ebben a helyzetben átfogó, alapvető várospolitikai megegyezések nehezen születhettek, így a választások után a főpolgármester saját programjának részletesebb kidolgozásában fogott.

A stratégiai folyamat következő lépése a körülmények és elképzelések első ütköztetése kellett, hogy legyen. Ez az „ütköztetés” 1991 tavaszán és nyarán a helyzetértékelésre és az ágazatok helyzetének elemzésére tudott kiterjedni, mert a beavatkozásokkal kapcsolatos önkormányzati mozgáster – főleg a még kialakulatlan keretfeltételek miatt – nem volt megítélhető. A koncepcióalkotás természetesen szárnyalni akart az új helyzetben, amikor kemény, jól látható korlátok még nem igen akadályozták. Rendkívül érdekes pillanat volt ez a választások után, amikor nagyon sok – addig hivatalos koncepcióalkotásra fel nem kért – szakértő érezte úgy, hogy végre szóhoz juthat, és sokan azt is gondolták, hogy korábban hivatalosan irrálisnak tekintett elképzeléseik most megvalósulhatnak. A nehezen prognosztizálható – valójában nem is prognosztizált – gazdálkodási és politikai mozgásterben az újonnan választott és még gyakorlatlan politikusok számára nagy kihívást jelentett a szélsőségek kiszűrése, annak eldöntése, mely elképzeléseknek van realitása, és a gyakran ellentmondó szakértői vélemények közül melyekben bízhatnak.

Az 1991-ben kidolgozott főpolgármesteri program (*Dokumentumok, 2*) a budapesti várospolitika kidolgozásának folyamatában az első nagy átvilágításnak tekinthető. Ekkor történtek meg a rendszerváltás után az első lépések afelé, hogy a városvezetés a várospolitika különböző területein a feladatokat, problémákat és lehetséges koncepciókat összefoglalja és széleskörű megvitatásra előkészítse.

E várospolitikai dokumentum alapvetően különbözött a választási programtól abban a tekintetben, hogy messze túllépett az elvi megalapozáson és általános értékválasztáson. Budapest adottságaival és problémáival foglalkozott, és azokra próbált már – a választható eszközök megjelölésével is – válaszokat találni. Első próbálkozásnak tekinthető e program a stratégiai célok és eszközök megjelölésére.

Természetesen az eszközök és beavatkozások még vázlatos formában voltak kidolgozva, és a különböző programrészek eltérő mélységig tudtak elérni. Nem is igen volt ennél többre szükség és lehetőség, hiszen a törvényi és szabályozási környezet számos alapvető eleme is hiányzott még, így a reális lehetőségeket még nem lehetett pontosan megítélni.

Ez az első átfogó próbálkozás nem tudott konzisztens várospolitikát kialakítani, arra azonban mindenképpen alkalmas volt, hogy:

- megtegye az első lépéseket a közszerepek újradefiniálásának irányába;
- ágazatonként és beavatkozási területenként leltárt készítsen a problémákról és feladatokról;
- intézményi és eszköz jellegű javaslatokat tegyen, és megnevezze a legsürgetőbb nagy projekteket és tevékenységeket (pl. a harmadik városi közlekedési gyűrű, a Hungária körút megépítése, a tömegközlekedés fejlesztése és a városrehabilitáció);
- egymás mellé állítsa és ezzel átláthatóbbá és összehasonlíthatóbbá tegye a különböző területeket;
- és elindítsa a továbbgondolkodást.

E dokumentum nem utolsó sorban arra is alkalmas volt, hogy segítse a frissen megválasztott politikusokat annak átgondolásában, hogy mi az önkormányzat dolga, mit és hogyan kellene tennie. Ugyanakkor, érdekes módon – visszatekintve úgy tűnik – a korábban rögzült szakmai álláspontok befolyásolására teljesen alkalmatlan volt. Az értékválasztás pontos és a célok irányvonalszerű megjelölése nem tudott olyan határozott keretet teremteni a szakmai tervezéshez, amely szemléletváltásra és a korábbi tervek tényleges újragondolására készítette volna az ágazati szakértőket.

TERVEZÉS AZ ELSŐ VÁLASZTÁSI CIKLUSBAN – 1990–94

Az első választási ciklusban természetesen hivatalosan megindult a régi ágazati koncepciók és tervek felülvizsgálata. Az alapvető helyzet megváltozott: az önkormányzati önállóság állapotában a tervezés céljának nem a központi támogatások maximalizálásának kellett volna lennie, hanem a helyi igények és kapacitások illesztésének. Mégis, az ágazati tervek továbbra is a régi beidegződés alapján készültek. A tervezők erősen kínálati megközelítéssel összegezték az „ideális hálózat”, „teljes szolgáltatás” és „optimális városszerkezet” kialakítására vonatkozó álmaikat, elképesztő mértékű fejlesztési igényeket prognosztizálva. Ösztönszerűen halmozták projektjavaslaikat, mert a korábbi beidegződés alapján így vélték növelni annak az esélyét, hogy egy-egy javaslat a pénzügyi „tervbe akaszkodva”²² megvalósulhasson.

A pénzügyi vezetés akkor még nem volt felkészülve arra, hogy a viharos gyorsasággal változó feltételek között éven túli kötelezettségekben gondolkodjon, és hosszabb távra prognosztizáljon pénzügyi kereteket. Így eleinte a politikusok sem tudták érzékelni a mozgásteret. Az 1990-91-ben készült programok értékválasztásai és még puha céljai pedig önmagukban kevesek voltak iránytűnek és ahhoz, hogy úrrá legyenek a javaslatokat szertelenül gyűjtögető tervezésen és a szakmák bábeli nyelvezavarán.

²² A „tervbe akaszkodás” az ágazatok szocializmus idején kialakult lobby-stratégiáját jelenti. Az ágazati vezetők minél több javaslatot megpróbálnak életben tartani, azok költségeit akár tudatosan is alultervezve, csak hogy bekerüljenek a kormányzat által támogatott projektek közé, mert a már megkezdett beruházások folytatása később szinte biztosra vehető.

AZ ELSŐ SZŰRŐK – 1992–93

Bár néhány év alatt a konzekvens stratégiai tervezési munka még messze nem érhetett el arra a pontra, amikor az elfogadott célok már konkrét projektekre bonthatóak, és az átfogó elképzelésekből az első konkrét lépések levezethetővé válnak, 1992-ben már látszott, hogy valami módon sürgősen rendszerezni és szűrni kell a javaslatokat. (Mint a gazdálkodási reformról szóló fejezetben majd részletesen bemutatjuk, a tervezés kényszerét jótékonyan fokozta az 1994-re tervezett, majd 1996-ra halasztott, végül lemondott budapesti Világkiállítás előkészítése.)

Az 1990-91. évi átfogó koncepcionális indítás alapján indokolható rendkívül sok beavatkozás első szűrését az 1992 februárjában elfogadott kiemelt középtávú fejlesztési célok jelentették (*Dokumentumok*, 7). A dokumentum arra törekedett, hogy – a korábbi döntések és a rendelkezésre álló információk alapján – a fizikai infrastruktúra-területeken kijelölje a középtávon (3-5 év) megvalósítható projekteket:

„A fejlesztési koncepció jelen stádiumában nem törekedhet komplexitásra. ... A jelen állapotban kísérletet tesz arra, hogy megfogalmazza azt a 12-14 kiemelt fejlesztési akciót (projektet), amelyekre a rendelkezésre álló korlátozott erőforrásokat koncentrálni érdemes – olyan célok elérése érdekében, amelyek beleilleszkednek a távlati elképzelésekbe.” (*Dokumentumok*, 7: 1)

A dokumentum kidolgozásának célja a hosszú távú jövőkép és az aktuálisan adott körülmények közötti iteráció volt. A koncepció abból a szempontból sikeres volt, hogy a kiemelt projektek túlnyomó többségét egy alapvető középtávú célra – a város Világkiállításra²³ való felkészítésére – fűzte fel, a forráslehetőségek terén azonban jóval kevésbé tudott a körülményekhez illeszkedni. Látható volt, hogy a koncepciót ügyosztályi adatszolgáltatás alapján készítő főpolgármester-helyettesnek nem is lett volna lehetősége az elképzelések keményebb szűrésére, hiszen az a szakmai alapon indokolható döntéseken túlmutató politikai mérlegelést igényelt volna. Vélhetően a várost kisebbségben vezető főpolgármester politikai ereje is kevés lett volna bármely megfogalmazható sarkosabb álláspont közgyűlési elfogadtatására. A továbblépéshez a közgyűlési pártok közötti együttműködésre volt szükség.

Ahhoz, hogy tovább tudjon lépni egy realisabb várospolitikai kialakításában, a kisebbségi városvezetésnek mindenképpen politikai egyezséget kellett teremtenie e cél fontosságát illetően, és együttműködést kellett kezdeményeznie a cél eléréshez szükséges feltételek megteremtésére. A közgyűlési pártok 1992-ben Az összefogás programjában rögzítették az együttműködés tartalmát (*Dokumentumok*, 8). A dokumentum a pártközi együttműködés tartalmát – a várospolitikai kidolgozásához szükséges – három kulcskérdésben határozta meg: a stratégiai célokban, a mozgástér megítélésében és a becsült mozgástéren belül maradó fejlesztési program elfogadásában. Ezzel a reáltervezés szemléletét kívánta a döntéshozásban is érvényesíteni.

²³ A Világkiállításról – más néven Expóról – bővebben a Költségvetési gazdálkodás c. fejezet szól.

Az összefogás programja alapján indulhatott a második, már keményebb szűrő kidolgozása. A kétéves fejlesztési program²⁴ 1992 végén készült el, és a Közgyűlés 1993-ban hagyta jóvá (*Dokumentumok, 10*). Ez a program, szintén a korábban tisztázott értékrendből indult, a korábbiaknál összefogottabb, konkrétabb formában határozta meg a fejlesztési prioritásokat, és ezek alapján szándékozott egyezséget teremteni a megvalósítandó projektekről.²⁵ A megvalósítandó projektek listájáról történő megegyezés megteremtéséhez az iteráció két új eleme lépett be: a prognosztizálható források és kívánatos beavatkozások illesztése, valamint a szakmai koncepciók és politikai szándékok közötti egyeztetés. A későbbi budapesti stratégiai tervezési folyamat két meghatározó eleme – a stratégiai reáltervezés módszerének és a szakmai és politikai folyamat tagolásának első formája – született meg ekkor.

Bár az önkormányzati mozgástér – a még mindig mozgásban lévő keretfeltételek között – még ekkor is nehezen volt megbecsülhető, a szakmai-tartalmi alapon javasolható elképzelések közötti választáshoz elkerülhetetlen volt a prognosztizálható források számbavétele. A korábbi koncepcióktól a fejlesztési programig az út a finanszírozási lehetőségekkel való összehasonlításon át kellett, hogy vezessen.

„... a program meghatározásánál a finanszírozási lehetőségekből kell kiindulni. A források szűkössége és bizonytalansága ellenére, sőt részben éppen emiatt szükséges tehát egy olyan átfogó pénzügyi-gazdasági terv kidolgozása, amely a főbb tényezők alakulásától függően – azok alakulása mentén variálva – viszonylagos biztonsággal prognosztizálni képes a 'takaró méretét', illetve azt, hogy milyen mértékű külső forrásbevonás szükséges okvetlenül, illetve vállalható fel a teherbíró képesség függvényében a más – 'tartalmi' – szempontok által indokolt feladatok megvalósítása érdekében. Csak ilyen alapon lehet valóban rangsorolni a projekteket, és ennek figyelembevételével ütemezhetjük a középtávon vállalandó – kétéves időszakon túlterjedő – nagyobb programok megvalósítását. ... e nélkül az átfogó terv nélkül nem tudunk előrelépni, nem tudunk dönteni a bevonható külső források jellegéről (kötvénykibocsátás, hitel, koncesszió stb.) és mértékéről, illetve a finanszírozási keretekre vonatkozó átfogó konszenzus nélkül az egyedi döntéshozatal időrabló és jellegénél fogva potenciális konfliktusokat okozó sorával kell számolnunk.” (*Dokumentumok, 10: 2*)

A másik nagyon fontos újítás, amit a kétéves fejlesztési program bevezetett, a döntéshozási folyamat strukturálása volt. Ez volt az első alkalom, amikor a fejlesztési program elkészítésében a politikai és szakmai döntéshozás racionálisan és átláthatóan tagolódt.

²⁴ A kétéves fejlesztési programot A költségvetési gazdálkodás reformja c. tanulmány is részletesen tárgyalja, a figyelem ott azonban nem az általános várospolitikai, hanem a finanszírozási reformfolyamatban betöltött szerepére irányul.

²⁵ Itt mindenképpen hangsúlyozni érdemes az egyeztetés szerepét. Ez volt az első olyan dokumentum, amely hosszú, részletes belső egyeztető munka eredménye volt. Így – bár a késői szemlélő nem lát komoly különbséget a tartalmában nagyon hasonló kiemelt fejlesztési projektek és a kétéves fejlesztési program között –, nagyon fontos különbség, hogy a kidolgozás folyamata eltérő volt. A „Kiemelt fejlesztési célok”-at ügyosztályi adatszolgáltatásra alapozva állította össze a városfejlesztésért felelős főpolgármester-helyettes, míg a kétéves fejlesztési program a főpolgármesteri kabinet által folytatott hosszas szakmai és politikai egyeztetés eredménye. A kidolgozási folyamat eltérő jellege alapvetően meghatározta a két dokumentum jövőbeli döntéseket befolyásoló erejét.

Az értékek és prioritások meghatározása korábbi politikai egyezség – Az összefogás programja – alapján irányíthatta a szakmai munkát. A célok szakmai javaslatokra való lefordítása egyértelműen az ügyosztályok és szakértők feladata volt. Az ügyosztályok tehettek szakmai meggyőződésük alapján javaslatot az ágazati fejlesztési célok fontossági sorrendjére is. Végül a politikusok dönthettek – a meghatározott finanszírozási lehetőségek mértékéig – az ágazaton belüli végső sorrendről és az ágazatok közötti arányokról. A szakmai mérlegelés racionalitása és a politikai választás szabadsága a folyamat különböző lépéseiben kapott így szerepet.²⁶

A kétéves fejlesztési program szerkezete – mint dokumentum is – pontosan tükrözi e pénzügyi, szakmai és politikai egyeztetés folyamatát. A finanszírozási mozgástér becslésével indul, az értékek és prioritások megfogalmazásával folytatódik, majd a megállapodásokat tükröző ágazati fejlesztési projektsorokkal zárul. A fejlesztési elképzelések ágazatonként, az ágazaton belüli fontossági sorrendben szerepelnek. Minden ágazati listán található egy ún. vonal is, amely azt jelzi, hogy – figyelemmel a forrásprognózisra – mely pontig tartják aktuálisan megvalósíthatónak a politikusok az ágazati javaslatokat. Ezek a „vonal feletti tételek”, amelyek részletes kidolgozását érdemes elvégezni. A vonal alatti tételeket – fontosságuk ellenére – halasztani kell, és azok vagy a források vagy az álláspontok változása esetén, politikai döntéssel kerülhetnek vonal fölé.

Látható, hogy a budapesti várospolitikai folyamat nem az elméletben oktató, deduktív stratégiai tervezési lépéseken haladt: nem bontotta lépésenként a stratégiai célokat programokra, programcélokra, alprogramokra, célkitűzésekre, projektekre, akciótervekre. Ehelyett mielőbb konkrét, reális, végrehajtható megegyezéseket próbált teremteni, amelyek az elfogadott célok és megjelölt prioritások irányában hatnak, és a fejlesztések megvalósításának folyamatosságát hivatottak biztosítani.²⁷ Ehhez mindkét fenti tervnek iteráló jellegűnek kellett lennie. Céljuk a szakmai, politikai és finanszírozási lehetőségek és elképzelések – adott állapotban lehetséges szintű – összehangolása volt.

INTEGRÁLÓ PRÓBÁLKOZÁSOK – 1994

Az aktuális fejlesztési program elfogadása természetesen nem jelentette az átfogó koncepcionális munka felfüggesztését. Az 1994-es önkormányzati választásokra készülve két szálon is indult a formálódó ágazati elképzeléseket szintetizáló koncepcióalkotás. Az egyik a

²⁶ A folyamatnak célja volt a szakmai munka tiszteletben tartása és a szakmai és politikai jellegű döntés szétválasztása. Ez nagy vonalakban meg is valósult. A megfogalmazás fenti formájában mégis egyszerűsítő, mert tagadhatatlan, hogy az ügyosztályok szakmai munkája nem független a politikától, hiszen a bizottságok és egyes döntéshozók folyamatosan hatást gyakorolnak különböző formális és informális csatornákon. Mégis a meghatározó döntések – a fejlesztési célok és tervek elfogadása – szabályozott mederbe kerültek.

²⁷ 1992-ben nem is lehetett volna ennél sokkal tovább haladni. Nem is ez volt a cél. Ugyanakkor a döntésekkel várni is balgaság lett volna. A politikai kényszerűség is azt diktálta, hogy döntés szülessen a továbblépés – adott körülmények között – reális és elfogadható irányáról.

főpolgármesteri kabinet, a másik a városfejlesztésért felelős főpolgármester-helyettes irányításával.

A főpolgármesteri kabinet által irányított csoport a kétéves fejlesztési program mozgásterét és célokat illeszteni törekvő szemléletmódját követte. A cél az volt, hogy a mind megbízhatóbb és realisabb mozgáster-bebecslésre alapozva, egyre realisabb várospolitikai stratégia felé közelítsenek. A munka két szempontból is továbblépett a kétéves fejlesztési programon. Egyrészt – az idővel egyre határozottabban kirajzolódó keretfeltételek között – mozgásterként már nemcsak a rövid távon várható forrásokat vizsgálta, hanem nagyobb távlatban tekintett a finanszírozási és intézményi lehetőségekre. Másrészt a célok terén nemcsak a fejlesztési célokat vette számba, hanem az önkormányzati tevékenységek működtetésének és fejlesztésének egészéből indult ki. Ebben az átfogó várospolitikai mezőben próbált meg stratégiát javaslatokat és alternatívákat megfogalmazni.

Ugyanakkor e tágabb közelítés szükségszerűen pontatlanabb is volt, mint a kétéves fejlesztési programon. Nem volt célja konkrét fejlesztési terv előkészítése. Mindössze a korábban elfogadott stratégiai céloktól a követhető stratégiák és elképzelhető programok felé szándékozott elmozdulni. Az ágazati fejezetek a becslött mozgásterhez mért stratégiákat – és azok lehetséges tartalmának érzékeltetésére – minimális és bővített „programcsomagokat” javasoltak. Így (még mindig „csak”) ágazatonkénti és területenkénti prioritások kijelölésére és „programosítására” voltak igazán alkalmasak. Mégis rendkívül fontos volt, hogy a céloktól és prioritásoktól a programjavaslatokig legalább ágazatonként konzisztens indoklás vezetett, és az ágazatok összforrásigénye realisnak látszó dimenzióban maradt. A realitás vizsgálata és a prioritások érvényesülése szerves eleme lett a dokumentumnak, és azóta a javaslatok elfajta indoklása bármely területen megkerülhetetlen (*Dokumentumok, 12*). Ugyanakkor – bár a koncepció a különböző ágazatokat azonos alapstratégia alapján kezelte – az ágazati stratégiák teljes összehangolása nem történt meg. A szintézist a másik, a főpolgármester-helyettes által irányított csoport tűzte célul, a térszerkezeti logika mentén haladva, a városfejlesztési igény rendszerezésére törekedve (*Dokumentumok, 14*).

A városfejlesztési koncepcióban a kiindulási pont a városfejlesztésben követendő értékrend megfogalmazása és a város kívánatos jövőbeli állapotának leírása volt. A koncepció célja a vízióknak megfelelő területkínálat biztosítása infrastruktúra-fejlesztéssel és megfelelő szabályozással. Ehhez a korábbi infrastruktúra-koncepciókhoz hasonló, kínálat oldali szemlélettel a koncepció felsorolta az e jövőbeli állapot eléréséhez szükséges fejlesztéseket és a területegységek szabályozását. Mivel azonban sem a realis mozgáster, sem az adott állapotból a vágy felé vezető út buktatói nem „zavarták meg” a tervező jövőbe szegezett tekintetét, a koncepció a stratégiai tervezés folytatásához és a napi politikai döntések megalapozásához gyakorlatilag használhatatlannak bizonyult. (Ugyanakkor e sajátos vízió az éppen kidolgozás alatt álló új fővárosi keretszabályozási rendelet kidolgozását erősen befolyásolta.)

Mint látható 1994-ben továbblépés történt a stratégiai tervezésben az integrálás irányába, mégis a formálódó szintézishez mindkét koncepció csak több-kevesebb adalékot szolgáltatott.

Az év végi önkormányzati választásokon a főpolgármester programjának az új várospolitikai dokumentumot választotta. A főpolgármestert újraválasztották. A választások után a főpolgármester liberális pártja koalíciós együttműködésre lépett a szocialista párttal. Mivel a helyi szocialista frakciónak nem volt a koalíciós munkához irányvonalat biztosító programja, a fenti várospolitikai koncepció vált a koalíciós munkaterv alapjává (*Dokumentumok, 15*). Elvben ebből arra lehetne következtetni, hogy a következő négy évben már csak az ütemezett megvalósításra kellett törekedni. Ez a valóságtól távol áll.

A koalíciós munkaterv pontossága nem védhette meg a városvezetést az állandó vitáktól. A főpolgármesteri program alapja lett ugyan a koalíciós együttműködésnek, de nem vált a gyakorlatban irányt mutató megegyezéssé. Minden kérdésben egyenként újra meg kellett küzdeni a megegyezésért. A reális munkatervnek mégis volt haszna. Befolyásolni tudta a szakmai és politikai folyamatot azzal, hogy a vitákban kiindulási pontként és hivatkozási alapként folyamatosan működött.

A GAZDÁLKODÁSI STRATÉGIA MINT IRÁNYVONAL – 1996

A következő meghatározó lépés a várospolitika formálásában a gazdálkodás átalakítása volt. Mint azt A Költségvetési gazdálkodás reformja című fejezet részletesen bemutatja, az Expo lemondása idején kialakult likviditási válság szorítása lehetőséget teremtett a városvezetésnek egy teljesen új gazdálkodási stratégia bevezetésére. Az új gazdálkodási stratégia célja a gazdálkodás fenntartható egyensúlyának elérése és megtartása volt. Ehhez bevezette a hét évre kitekintő pénzügyi modellezést és az ezen alapuló csúszó költségvetési tervezést. Kialakult a részletes, középtávú forrásprognózis készítésének gyakorlata és a gazdálkodás átlátható és hosszabbtávú kilátások alapján történő tervezése. A pénzügyi modellezés következtében elválaszthatatlanul összekapcsolódott a működtetés és fejlesztések finanszírozásának mérlegelése, és segítségével alapvető gazdálkodási döntések szükségessége vált bizonyíthatóvá (mint pl. a privatizáció, intézményi racionalizálás, feladatellátás felülvizsgálata stb.).

1996 után – bár a Főváros gazdálkodási kilátásai semmiképpen sem javultak – tevékenységeinek működtetése mégis átláthatóbbá, tervezhetőbbé és hatékonyabbá, gazdálkodása pedig kiegyensúlyozottabbá és stabilabbá vált (részletekért ld. A költségvetési gazdálkodás reformja c. fejezetet). Ezzel a Főváros hitelképessége is javult, ami jelentősen gazdagította a fejlesztések finanszírozási lehetőségeit. A Főváros gazdálkodási rendszere így válhatott a várospolitika reális megalapozásához és megvalósításához alkalmas, stabil, kiszámítható eszközzé.

A FEJLESZTÉSI PROGRAMOZÁS BEVEZETÉSE – 1996

A gazdálkodási reform keretében vezették be a fejlesztések programozásának új, gördülő rendszerét, a kezdetben négyéves, később hétéves fejlesztési tervet.²⁸ Rendszerében a korábban említett kétéves fejlesztési programhoz hasonlít az új rendszer is. Továbbra is ágazati bontásban és prioritási sorban szerepelnek a fejlesztési célok, vonal feletti és vonal alatti tételekre bontva.²⁹ E rendszerben is a korábban elfogadott koncepciókhoz és az ágazattal kapcsolatos megegyezésekhez kell igazodniuk a szakmai javaslatoknak, e kereteken belül azonban az ügyosztályok szakmai meggyőződésük alapján javasolhatnak.

Új elem, hogy a hétéves pénzügyi modell a számításba vehető forrásokat hosszabb távra és a korábbinál pontosabban prognosztizálja, és az is új, hogy a források ágazatok közötti megosztásában irányt a korábbi évek tapasztalata mutat.³⁰ Az ágazatok közötti arányok átrendezésére csak a politikai döntéshozásnak van lehetősége. Mivel azonban a prognózis a tervezhető források mennyiségét rögzíti, egyik ágazat forrásnövelése csak más ágazat „kárára” történhet, ami az egyik legnehezebben kivitelezhető politikai alku.

Bár az irodalom gyakran tulajdonít fontos szerepet a beruházási programoknak a fejlesztési elképzelések tartalmi integrálásában, a budapesti városvezetés nem tartott szükségesnek ilyen elemet beépíteni a beruházási programozás folyamatába.³¹ Budapesten a hétéves fejlesztési terv célja a finanszírozási lehetőségek és igények illesztése, amit kemény pénzügyi korlátok és szigorú döntéshozási folyamat³² alkalmazásával biztosít. A fejlesztési célok tartalmi integrálásának irányába egyrészt a korábban elfogadott megegyezésekhez (várospolitikai és ágazati koncepciókhoz) való illeszkedés igénye mutat, másrészt a politikai döntéshozás ágazatközi egyeztető szerepe hivatott erre.

A hétéves tervezés a stratégiai folyamatban mindenképpen jelentős és előremutató eszköz, amit az is mutat, hogy bírálói – a folyamatban betöltött szerepük szerint – eltérő kritikával illetik. Természetesen a tervezők és külső szakértők az álláspontjuktól eltérő politikai döntéseket bírálják, a belső szakmai vezetés esetenként a szakmai javaslatok felülvizsgálatait ellenzi, míg a politikusokat általában a pénzügyi korlát keménysége irritálja. Bár elvben mindhárom kritika lehet jogos és megalapozott is, a bírálók gyakran megfedkeznek arról, hogy mindhárom téren csak a mértéket lehet bírálni, mert mind a pénzügyi korlát keménysége, mind a szakmai elképzelések politikai tartalmú felülvizsgálata természetes része kell legyen a beruházások tervezésének.

²⁸ A Főváros az évente megújított fejlesztési programját hétéves fejlesztési tervnek nevezi. A szakirodalomban a hasonló tartalmú dokumentumokat fejlesztési programoknak nevezik (capital improvement program), a tevékenységet pedig fejlesztési programozásnak (capital improvement programming).

²⁹ A vonal alatti és feletti bontás az ügyosztályi egyeztetések során fontos. A Közgyűlés elé kerülő – hivatalos – hétéves tervbe és költségvetési javaslatba már csak a vonal feletti tételek kerülnek.

³⁰ A hétéves fejlesztési tervről részletesen A költségvetési gazdálkodás elemei c. tanulmánynak A beruházások tervezése című alfejezetében lehet olvasni.

³¹ Bár tudott, hogy az egyedi politikai döntések mögött gyakran nemcsak a politikák integrálásának szándéka szerepel fő motivációként, a budapesti rendszer a politikai folyamat „bölcességét” mégis bármely alkalmazható algoritmus elé helyezi. A rendkívül sokrétű és bonyolult feladategyűttest ellátó nagyvárosi önkormányzat esetében a városvezetés erősen meg is kérdőjelezi a szokásos projektértékelő algoritmusok eredményességét, még döntés-előkészítő szerepben is.

³² Ezt részletesen A költségvetési gazdálkodás elemei c. tanulmánynak A beruházások tervezése c. alfejezete tárgyalja.

A várospolitikai formálásának szempontjából Budapesten a fejlesztési program – a projektfinanszírozás illesztése mellett – még két szempontból fontos. Egyrészt a hét évre előre tervezett fejlesztési program lehetőséget teremt a projektek előkészítésére és megfelelően ütemezett megvalósítására, másrészt nagyon tisztán meghatározza az ágazatok számára rendelkezésre álló forrásokat, így alapvető sarokpontokat jelöl ki az ágazati tervezéshez.

AZ ÁGAZATI TERVEZÉS ÁTALAKULÁSA

A gazdálkodási reform – és a hétéves fejlesztési terv – eredményeképpen vált az ágazatok számára tisztán láthatóvá az a finanszírozási keret, amelyen belül stratégiájukat tervezhették. E ponttól megvolt a lehetőség arra, hogy a szakmai meggyőződések és gazdálkodási lehetőségek mentén reális stratégiák formálódjanak. Ezt a gazdálkodási reform eredményeképpen kialakult tervezési módszert, amely a szakmai alapon felvázolt elképzelések és a rendelkezésre álló lehetőségek ütköztetésén alapul, neveztük a bevezetőben stratégiai reáltervezésnek. A stratégiai reáltervezés a szakmai munka megfelelő színvonala mellett – természetesen – a gazdálkodási rendszer kifinomultságát is igényli. Mint láttuk, a Fővárosban hat évig tartott, ameddig a stratégiai reáltervezés feltételei kialakultak.

A kilencvenes évek közepétől az ágazatok előtt álló kihívás – e már tisztázott feltételek között – olyan feladatellátási és fejlesztési koncepciók³³ kidolgozása volt, amelyek a lehetőségeken belül optimális intézmény-, infrastruktúra- és tevékenységszerkezetet eredményeznek.

Elvben a tisztázott lehetőségeknek a szakmai tervek feltétlen igazodását kellett volna eredményeznie. Természetesen a gyakorlatban az ágazatok továbbra is súlyuk növeléséért harcoltak.³⁴ Ennek ellenére a tisztázott feltételek a gyakorlatban is fontosnak bizonyultak. Ha nem is szüntették meg az ágazati pozícióharcot, a szigorú pénzügyi tervezés és a városvezetés által diktált pénzügyi fegyelem valamelyest mederben tudta tartani azt.

A későbbiekben A Költségvetési gazdálkodás reformja c. tanulmány részletesen tárgyalja, milyen nehéz, időigényes folyamat volt a gazdálkodási feltételek kialakítása. Később arról is szó esik, hogy a városfejlesztési gondolkodás és az ágazati tervezés még nagyobb tehetetlenséggel, még lassabban változott. Összességében mégis tapasztalható volt előrelépés. Ha a kilencvenes évek elejének és végének budapesti koncepcióit összehasonlítjuk, szembetűnő, hogy nemcsak az irányvonalak tisztázódtak, hanem jelentősen karcsúsodtak is a tervek. Úgy tűnik, hogy a kialakult sarokpontok között – bár nem minden területen egyformán – mégis képes volt a „szakmai tervezés” új megoldások felé indulni és új utakat találni. A kilencvenes évek végére a városfejlesztők álmai többé-kevésbé a megvalósíthatóság keretei közé simultak: két új körút helyett csak egy, öt új híd helyett csak kettőben gondolkodnak, a prognosztizált vízfogyasztás kevesebb mint felére zsugorodott, a közlekedésfejlesztés a korábbi teljes rendszer helyett már keresletet befolyásoló, kiemelt javaslatok köré

³³ A feladatellátási koncepciókról A költségvetési gazdálkodás elemei, a fejlesztési koncepciókról az Infrastruktúra-fejlesztés c. tanulmányokban található részletek.

³⁴ Erről részletesebben az Intézményi reform és Infrastruktúra-fejlesztésre vonatkozó részek írnak.

csoportosul,³⁵ az egészségügyi intézményi rekonstrukciók súlypontjait egy később kiteljesülő „átlom”, a regionális ellátási rendszer megvalósítható elemei alkotják, az oktatásban a szerteágazó feladatok között kontúrokat kapott a középfokú szakoktatási rendszer koncepcionális megújítása.

Az önkormányzati célok és mozgástér tisztázódásának erős hatása volt a városfejlesztési stratégia – mint tipikus szintetizáló típusú műfaj – alakulására is. A városfejlesztési koncepció tervezésének is volt egy, a stratégiai reáltervezés irányába mutató vonulata, amely fontos tanulással szolgált a 2002-ben végül végleges formába öntött terv alakításában is.

A VÁROSFEJLESZTÉSI KONCEPCIÓ – 1997–2002

Érdekes kérdés, hogy mennyire alkalmazható a stratégiai reáltervezés logikája az alapvetően hosszú távú folyamatokkal foglalkozó városfejlesztési gondolkozásban.

A stratégiai reáltervezés iteratív logikája több ponton ütközik a régióban tipikus „urbanista” felfogás szemléletével. A „tipikus” várostervező idegenkedése egyrészt abból adódik, hogy a tervezésben betöltött szerepét szeretné másképp látni, mint a korábban leírt stratégiai folyamatban ráosztott szerep. Mivel elvben a városfejlesztésnek az ágazati elképzeléseket kell összhangba hoznia, a tervezők hajlamosak a várospolitikai karmesteri pálcáját maguknak követelni és elvárni, hogy sajátos nézőpontjuk abszolút prioritást élvezhessen a váropolitika egészének kialakításában. E „tervezői bölcsesség” feltételezése alapvető ellentétben áll a stratégiai folyamat logikájával, ami az egyeztetések során „formálódó bölcsesség” feltételezésén alapul.

Másrészről az idődimenzió okoz problémát. A város lassan alakul, így a várostervezés számára elengedhetetlen a hosszú távú szemlélet és gondolkodás, a jövőre vonatkozó prognózisok viszont az időtáv növekedésével egyre homályosabbá válnak. A várostervezők gyakran úgy érzik, megengedhetik maguknak, hogy hosszú távon szabadon tervezzenek és jövőképeikben a realitásokról megfelelkezzenek. Amennyiben azonban az így kialakuló jövőkép hibás, az arra alapozott koncepció és célok sem lehetnek reálisak. Komoly veszélyt jelent, hogy az ilyen elképzelések alapján meghatározott konkrét beruházások sem indulnak jó irányba, és vélhetően messze nem optimális folyamatokat indítanak.

E két hibás kiindulási pontra akár látszólag konzisztens koncepció és stratégia is épülhet, eredményeit és következtetéseit mégis kockázatos lenne konkrét döntések megalapozására használni. Az urbanista így csapdába kerül, és gyakran nem érti, hogy látszólag rendezett

³⁵ Ez a megfogalmazás természetesen leegyszerűsíti azt, ami ténylegesen történt. A tervezők szemlélete és munkájukat megalapozó elképzeléseik folyamatosan változnak, terveikben – a kötött feltételek miatt – mégis nagyon sok az állandó elem is. Kitűnő példa erre a 2001-ben elfogadott, rövid megnevezéssel Közlekedési rendszerterv, amely látszólag szinte minden korábbi kínálati logikában meghatározott elemet is tartalmaz, ugyanakkor szakmai felfogásában határozottan a legkorszerűbb keresletmenedzselési szemléletet alkalmazza, és javaslatai ütemezése mögött a tervezők tiszta képe áll a prioritásokról. Erről a kettősségről és szemléletváltásáról részletesen az Infrastruktúra-fejlesztés című tanulmány ír.

gondolatai miért nem érvényesülnek. Miért halad a „konzisztens partitúra” megvalósítása helyett látszólag egyedi megfontolások és érvelések alapján a döntéshozás.

A csapdából kiutat a városfejlesztés stratégiai reáltervezési folyamatba való illesztése jelentheti. Csak a reális mozgáster szabványozása és a keretfeltételek vizsgálata teremthet lehetőséget arra, hogy a reális fejlesztési volumennek legalább a nagyságrendje meghatározható legyen, és a városfejlesztési stratégia ehhez illeszkedjen.

Budapesten 1997-ben indult újra a városfejlesztési koncepció kidolgozása. Két szemlélet próbált meg érvényesülni e munka folyamán: Az egyik az 1994-es városfejlesztési koncepció „urbanista hagyományát” kívánta követni, jövőképe és céljai alapján meghatározva mindazt, amire szükség lenne a városban. A másik elképzelés inkább az 1994-es várospolitikai gondolatmenete mentén, a reális célok meghatározását és a beavatkozási elképzelések közötti elkerülhetetlen választásokat hangsúlyozva, egy városfejlesztési stratégia felé³⁶ kívánt haladni.

1998-ra az első, széles körű megvitatásra készült anyag végül a „mindent átfogó” koncepciót tartalmazta, és egy finanszírozási prognózist³⁷ a megvalósításra fordítható önkormányzati forrásokról. Nyilvánvaló volt, hogy a minden ép eszű vágyat felsoroló beavatkozási javaslatok és elvárások messze meghaladták bármely elképzelhető jövő lehetőségeit. A bőség következtében a koncepcióváltozatot bizonyos elégedettséggel bocsátották megvitatásra a szakmai nyilvánosság elé. Ugyanakkor a lehetséges beavatkozások és a feltételezhető mozgáster összevetése megalapozta a továbbgondolkodást is a reális stratégia jellegéről és a reális célkitűzések dimenziójáról, vagyis a stratégiai reáltervezés logikájának irányába hatott. E gondolatot tükrözi a finanszírozási fejezet konklúziója:

”A becsült források nagyságrendje arra enged következtetni, hogy a Fővárosnak a vizsgált periódusban nem lesz módja az elvben teljes, korszerű infrastruktúra megépítésére és a városrészek magas színvonalú rehabilitációjának elérésére. Alternatíva lehet a fejlesztések egy-egy jól kiválasztott nagyberuházásra való koncentrációja az infrastrukturális hiányok enyhítésére és a városrehabilitáció reális szintjének meghatározása a város környezetének vonzóbbá, kellemesebbé tételére, vagy bármely más a jövőben kialakuló stratégia, amellyel a kiköltözés veszélyét el lehet hártani.” (Dokumentumok, 25: 136)

³⁶ A stratégiaalkotás itt – a korábbi meghatározásnak megfelelően – arra irányul, hogy meghatározza a reálisnak ítélt célok megvalósításának feltételrendszerét.

³⁷ Természetesen a forrásbecslés nem a költségvetési tervezésben használt hétéves finanszírozási modellt extrapolálta, mert a két becslés célja eltérő. A hétéves prognózis alapján a költségvetési elkötelezettségek mozgásterét tervezik, ezért a becslésnek szigorúan konzervatívnak kell lennie. A fejlesztési koncepció finanszírozási mozgásterének becslése nem tényleges költségvetési elkötelezettségeket, hanem az optimális, hosszú távú stratégiát alapozza meg. Ezért a becslés a makrogazdasági prognózisok alapján feltehető forrásvolumenek durvább és szabadabb szabványozása alapján készített két – „optimista” és „pesszimista” scenárió szerinti – változatot. A két változat eredménye között – a 2015-ig becsülhető összforrásban – az eltérés majdnem kétszeres volt. A felvázolható alapstratégiák közötti választásban azonban már ez a pontosság is segített. Pontosabb becslésre akkor van szükség, amikor a középtávú programozás már a stratégiát megvalósító eszközrendszert és a konkrét projekteket fogadja el.

Bizonyosan a mozgástérbecslés kijózanító hatásának is tulajdonítható, hogy az – egy évvel később – 1999-ben kiadott koncepcióváltozat összefoglalójában már ténylegesen a stratégia irányába induló, határozottan súlyozó stratégiajavaslat szerepelt. Míg a korábbi városfejlesztési koncepciók minden esetben a város szinte teljes területén a jövőképhez szükséges beavatkozások lényegében ágazati rendszerezéséből indultak ki, ez a stratégiai javaslat városfejlesztő hatásuk szerint súlyozta a javaslatokat, határozott rangsort állított fel, és a stratégiát a korábbiaknál sokkal feszesebb stílusban fogalmazta meg. E súlyozás és stílus érzékeltetésére áll itt egy rövid idézet:³⁸

„A Városfejlesztési Koncepció e célok elérése érdekében stratégiája középpontjába az átmeneti zóna átalakítását, differenciált fejlesztését helyezi. Az átmeneti zóna felértékelési stratégiájának meghatározó infrastrukturális eleme a Körvasútsori körút kiépítése ...” (Dokumentumok, 29: 1-6)

A stratégiai reáltervezés szempontjából érdekes adalék a mozgástérbecslésre alapozott 1999-es koncepcióváltozat további sorsa. Mint láttuk, az 1998-99-es megközelítés és stratégia törekszik arra, hogy az önkormányzati várospolitikai formálásában kialakuló stratégiai reáltervezés logikájába illeszkedjen. A folytatás azonban nem ezen az úton haladt tovább. 2002-re – a koncepció végleges formájának elkészültére – az 1999-es stratégia megfogalmazása felpuhult. A dokumentum határozott irányvonal helyett újra inkább a minden kérdésre kiterjedő és konszenzuskereső irányba mozdult el.³⁹ A 2002-es koncepció stratégiát így természetesen nem alkot. Mégis úgy tűnik, hogy a Fővárosban kialakult várospolitikai folyamatba ez – a célokat rendszerezni próbáló – városfejlesztési koncepciótípus is be tud illeszkedni. Létezését – ebben a formában – azonban gyakorlatilag csak a politikai legitimáció indokolja. A tervezők szándéka ellenére a konkrét tervekről történő döntéshozásra nemigen van hatása. Azon „puha” elemek közé illeszkedik, amelyek bár vélhetően gyakorolnak hatást, a hatás nehezen megfogható.

E szempontból szerencsés, hogy a 2002-es koncepció a bevezetőjében megjelölt igényt, „a hosszú távon való stratégiai gondolkodás, a stratégiai programok együtteséből az operatív programokig való eljutás”-t nem teljesíti (Dokumentumok, 46: 3). Hiszen „puha” eszközként való használatához a programozási rész felesleges. Mint láttuk, a fővárosi stratégiai folyamatban a programozás nem is a koncepcionális tervezésnek, hanem a hétéves fejlesztési tervezésnek a feladata. A városfejlesztési koncepció aktuális szerepénél fontosabbat csak akkor kaphatna, ha a stratégiaalkotás, a határozott prioritások és reális dimenzióban maradó javaslatok irányába mozdulna.

³⁸ Az idézet azért ilyen rövid, mert e helyen a mondanivaló szempontjából csak a stílus számít. A stratégia tartalmi elemzése messze túlmutat a stratégiai folyamat kialakulásának – itt tárgyalt – elemzésén.

³⁹ Igaz, hogy legalább a térszerkezeti részben az 1999-es stratégia – ha a korábbi súlyozás nélkül is – bizonyos fókuszra tovább élt.

A STRATÉGIAI TERVEZÉS ÁLLAPOTA – 2002

Azután, hogy a stratégiai tervezés különböző eszközeinek és elmeinek kialakulását röviden áttekintettük, érdemes azt is összefoglalni, hogy mai állapotában milyen erők és hatások között formálódik a várospolitikai és a Fővárosi Önkormányzat tevékenysége.

A várospolitikai formálásának meghatározó eleme a hosszú távú irányok kijelölése, amely az alapvető stratégiai célokban való megegyezésre épülhet. Az 1991-es váropolitika (a Közgyűlés által nem szentesített dokumentum) megalkotása óta konszenzus alakult ki két fő várospolitikai cél – a közlekedési krízis oldása és a városrehabilitáció – mellett. Az 1997. évi költségvetési koncepció keretében – hivatalosan is – elfogadott gazdálkodási reform saját területén már legitim, hosszú távú célmeghatározásnak tekinthető. A reformstratégia emellett – konkrét célállapot-meghatározása miatt – arra is alkalmas, hogy a rövid távú gazdálkodási stratégiát irányítsa.⁴⁰ (Dokumentumok, 21: 2-7) Hasonlóan legitim célmeghatározásoknak tekinthetők az évek során a Közgyűlés által elfogadott ágazati koncepciók, amelyek minden esetben kijelölnék hosszú távú ágazati célokat és prioritásokat, esetenként még ütemezett középtávú megvalósítási célokat is. A városfejlesztési koncepciók és várospolitikai kísérletek e célok integrálására törekedtek több-kevesebb sikerrel.

Látható, hogy a több éves koncepcionális munka eredményeképpen a megegyezésekből több-kevesbé integrált – azonban messze nem egységes – hosszú és középtávú célrendszer körvonalazódik. Az átfogó várospolitikai koncepciók csak az irányok kijelölését végezték el. Egyes ágazati koncepciók a konkrét programok és projektek megjelöléséig is eljutottak, esetenként még a tervezett tevékenységlista rövid vagy középtávú ütemezését is megadva. Így, különböző tevékenységekre vonatkozóan, rendkívül változó célmeghatározás alakult ki a Fővárosban.

E célrendszer követése az 1996-ban kialakított tervkoordináció feladata. A tervkoordináció célja azt biztosítani, hogy az előterjesztések a már elfogadott, releváns várospolitikai, ágazati és gazdálkodási döntésekhez viszonyulva⁴¹ kerüljenek megfogalmazásra:

„Gondoskodnia kell arról, hogy a döntéshozók elé kerülő javaslatok minden tekintetben pontosan kidolgozottak legyenek, illeszkedjenek a már elfogadott koncepcionális elvekhez, vagy világos indokkal térjenek el azoktól.” (Dokumentumok, 19: 3)

Megfelelő működés esetén ez a szűrő két feladatot teljesít. Alkalmas a kijelölt stratégiai irány megtartására, ugyanakkor arra is, hogy amennyiben megfelelően indokolható, jelezze az irányok és korábbi megegyezések felülvizsgálatának szükségességét.

A koncepcionális tervezés során meghatározott célok megvalósítása a költségvetési döntéseken keresztül lehetséges. A gazdálkodási reform kialakította azt a rendszert, amelyik mind az ágazati működtetés, mind a fejlesztések mozgásterét hétéves távlatban prognosztizálja.

⁴⁰ Erről részletesen a gazdálkodási reform értékelésekor írunk.

⁴¹ A „viszonyulva” kifejezés arra utal, hogy nem kötelező az illeszkedés a korábbi koncepciókhoz, amennyiben azonban egy javaslat konfliktusba kerül egy korábbi céllal, az ellentmondást megfelelően indokolni kell.

Így a megvalósulás gyakorlatilag középtávú tervezésen alapul: a várospolitikát konkrétan meghatározó döntések a gazdálkodási stratégia, a hétéves fejlesztési terv és az éves költségvetések keretében formálódnak.

Láthatóan nincs zárt, egyenes, közvetlen kapcsolat a koncepcionális tervezés és megvalósítás között abban az értelemben, hogy a koncepcionális jellegű átfogó vagy ágazati tervekben egyértelmű költségvetési döntések következnenek. (Ilyen rendszernek értelme sem lenne.) E koncepcionális tervek a stratégiai irányok meghatározását biztosítják. Mint korábban leírtuk, a változó körülményekhez illesztett döntés-előkészítés az ágazatok feladata, a döntésre pedig a politikusoknak van lehetősége. Elyben e rendszer alkalmas lehet egyrészt a stratégiai irányvonal megtartására és a szükséges rugalmasság biztosítására, másrészt a szakmai és a politikai munka összehangolására.

A Fővárosban kialakított stratégiai folyamatban a stratégiai irányokat kijelölő koncepcionális munka és a gazdálkodási tervezés együttesen befolyásolja a megvalósításra vonatkozó konkrét döntéseket. Mindaddig, amíg a kijelölt irányok megváltoztatására nincs ok, a konkrét körülmények alapján meghozott konkrét döntéseknek a koncepcionális tervezésben megjelölt irányokba kell mutatniuk, és a prognosztizált mozgástéren belül kell maradniuk. A döntések elemzése azt mutatja, hogy a tevékenységek alapvetően igazodnak is a kijelölt stratégiai irányokhoz. Ennek alapján a döntéshozók arra hajlanak, hogy a rendszert alkalmasnak tartásuk az elhatározott stratégiai irányvonal megtartására és a céloknak a lehetőségekhez illesztett, ütemezett megvalósítására. Ugyanakkor a tervezők – akik terveik konzekvens megvalósítását remélik – általában a döntéshozás következetlenségét ostorozzák. E kritikával szemben látni kell, hogy a Fővárosban kialakított stratégiai folyamatnak és döntéshozási rendszernek nem az a célja, hogy ebben az értelemben a „terveket megvalósítsa”.⁴² Ehelyett a kitűzött célokat kívánja elérni, minden esetben az adott, változó körülményekhez illesztett optimális úton. Ebben a rendszerben ezért akkor illethető kritikával a döntéshozás, ha a költségvetési döntések jelentős része kívül esik az elfogadott stratégiai irányokon és tervezett mozgástéren.

ÉRTÉKELÉS ÉS TOVÁBBI ADALÉKOK

Miért érdekes a Budapesti stratégiai folyamat? Talán azért mert szembeötlően más, mint az a stratégiai tervezésről alkotott elképzelés, amit az előző rendszerben szocializálódott tervezők gyakran ösztönszerűen javasolnak. Tizenkét évvel a rendszerváltás után is gyakori, hogy a szakértők a várospolitikáról folyamat helyett inkább tervekben és dokumentumokban gondolkodnak.

⁴² A „tervek megvalósításának” számonkérése mögött az a tervezői szemlélet áll, amely a megcélzott „végtermeket/végállapotot” törekszik meghatározni. Mint az előzőekben kifejtettük, ez a szemlélet alapvetően ellentétes a fővárosi vezetés stratégiaformálási elképzelésével. A tervezői szemléletekről és az ellentétes tervezői felfogások döntéshozási folyamatba való illeszkedéséről – e fejezet mellett – az Infrastruktúra-fejlesztés tanulmányban található részletek az Integrált tervezés és a Városfejlesztés című alfejezetekben.

Nemcsak a helyi tervezők, a donorok is hajlamosak erre a tévedésre. A posztszocialista régióban az elmúlt tizenkét évben különböző nemzetközi szervezetek hihetetlen pénzeket költöttek arra, hogy stratégiákat dolgozzanak ki egyes városok számára. A kezdő döntéshozók gyakran meggyőzhetőek, hogy a neves intézmények és szakértők részvételével kidolgozott várospolitikai stratégia hitelt adhat tevékenységüknek és – amennyiben a dokumentumot hivatalosan elfogadják – utána karmesteri partitúráként működhet a döntések irányításában.

Ez már csak a helyi demokrácia állapota miatt is naiv elképzelés. A változó körülmények között nincs hosszabb távú partitúrának értelme, és a politikai erők általában nem kívánják döntéseiket bármely szakértői vagy tanácsadói csoport által optimálisnak nevezett koncepció alapján erősen korlátozni. A mutatók dokumentumokból legfeljebb annyi valósul meg, amennyit a szakmai és politikai vezetés megért és elfogad.

A budapesti stratégiai tervezési folyamat e „stratégiaiterv-központú” modelltől nagyon eltérő mintát mutat. A budapesti példa leírása hivatalosan elfogadott stratégiai terv hiányában sem azt kívánja bizonyítani, hogy lehetne stratégia nélkül is haladni és eseteleges politikai döntések alapján navigálni a várost. Inkább arra példa, hogy az átfogó stratégia lépésenként formálódik.

A budapesti stratégiai folyamatban tagadhatatlanul lényeges szerepet játszottak a különböző koncepciók és dokumentumok. Hatásuk azonban soha nem a szakértői piac által esetlegesen kínált koncepcióknak, hanem az aktuálisan feszítő kérdésekre kidolgozott válaszoknak volt.

A könyv további részében látni fogjuk, hogy egyes dokumentumok a gazdálkodás reformjában, az infrastruktúra-fejlesztésben vagy a többi területen akár részben különböző hatásokat is gyakorolhatnak. A végeredmény pozitív kimenetelű elemei olyan szándékolt és közvetett hatások eredőjeként jöttek létre, amelyeket a város tizenkét éven keresztül állandó vezetése saját konzisztens stratégia alapján egymásra épített.

A rendszerváltást követő adaptáció folyamata szempontjából a városvezetés állandósága a Budapest-modell meghatározó sajátossága. Az állandó vezetés tudott konzekvens irányvonalat biztosítani az átalakuláshoz. Ehhez csatlakozik a kabinetrendszer mint módszer, amely a konkrét adaptációs lépések támogatásában játszott szerepet.

A Budapest-modell másik alapvető – már módszerbeli – eleme a folyamatszabályozási logika. A folyamatszabályozás egyrészt a konzekvens, pontosan definiált irányvonalban fogható meg, másrészt abban a rendszerben, amely megtartja a tevékenységeknek a változó körülményekhez való illesztéséhez szükséges rugalmasságot. Ebből a szempontból az az érdekes a budapesti esetben, hogy mi módon lehetett lépésenként olyan döntés-előkészítő és döntéshozó folyamatot és döntési lépéssort kialakítani, amely mindkét elvárást teljesíti.

SZAKMAI MUNKA

A budapesti stratégiai dokumentumok kidolgozásában egyetlen nemzetközi intézmény vagy tanácsadó cég sem vett részt.

A budapesti stratégiai folyamat legfontosabb elemeit a főpolgármesteri és helyettesi kabinetek irányításával dolgozták ki. A kabinetekben dolgozó tanácsadók feladata volt az adaptációt szolgáló új elgondolások, koncepciók kidolgozásának menedzselése a problémafelvetéstől a konkrét megvalósításig. A reformelemek nagy része a kabinetek munkája volt, míg a szakmai koncepciókat a hivatal megbízásából gyakran a városnak szinte folyamatosan dolgozó cégek készítették.

Az elképzeléseket az önkormányzat alkalmazottai, döntéshozói és helyi szakértők „izzadták ki”. Ez a belülről építkező folyamat lassú és kanyargós utat eredményezett. Ugyanakkor biztosította, hogy a rendszerváltás első éveinek útkeresése után folyamatosan haladhasson a városvezetés a meghatározott irányba, amikor a körülmények nem akadályozták.

Még ebben az alapvetően belülről építkező reformfolyamatban is vannak feszültségek. A szakmai munkában még az önkormányzati emberek, a kabinetek tagjai és a külső szakértők közötti különbségek is szerepet játszanak. A külső szakértők sok újszerű és korszerű célt, gondolatot, eszközt fogalmaznak meg. Gyakran azonban csak a külső környezetre rendelkeznek elegendő rálátással, nem mindig érzékelik pontosan a belső feltételeket. A kabinetek szakértői félúton állnak: alapvető feladatuk az új megoldások keresése, de azok adaptálása és integrálása is beletartozik munkájukba. A megvalósítás és alkalmazás mégis minden esetben az alkalmazottakon múlik. Sokszor a megvalósulás az önkormányzaton belüli szakértelem bevonásán és az új gondolatok informális elfogadtatásán is múlik. A koncepcionális munkának ezért lényeges elemévé válhat az a tanulási folyamat, amin keresztül a hivatal számára is elfogadhatóvá és megvalósíthatóvá válnak az új elemek. Ez a „szakmai partícipáció” (kiegyensúlyozott szakmai részvétel) biztosíthatja azt, hogy az új technikák formális, közgyűlési elfogadása mellett az informális elfogadás is megtörténjen, vagyis azok is elfogadják a döntések eredményét, akinek a döntés a munkatervét alapozza meg.

Ez a fejezet nem tudta a stratégiai folyamatot ilyen mélységig vizsgálni. A következő fejezetekben azonban az egyes reformok részletes értékelésénél látni fogjuk, hogy sok előre mutató javaslat akadt meg ilyen belső ellenálláson.

POLITIKAI FOLYAMAT

A posztoszocialista régióban a donorprogramok hatására állandóan felmerül a közösségi részvétel kérdése a stratégiai folyamatban, ezért érdemes állást foglalni a közvetlen közösségi részvétel és döntéshozás ügyében a budapesti stratégiai folyamattal kapcsolatban is.

Az elmélet általában két demokráciafelfogást különböztet meg: a képviseleti és a közvetlen demokrácia működését. Mindkettő különböző döntési mechanizmust indukál: a képviseletidemokrácia-felfogás a megválasztott többség döntéseit legitimálja. Ebben a modellben

a politikus felhatalmazása egy választási ciklusra szól, ezért a felhatalmazott politikai döntéseiről a választások idején mondanak véleményt a választók. Ezzel szemben a közvetlen demokrácia-felfogás a mind szélesebb konszenzuson alapuló döntéshozást preferálja.

Mindkét modellnek lehetnek előnyei. A többségi döntés inkább kedvez az innovációnak, gyorsítja és egyszerűsíti a döntéseket, míg a konszenzusos döntés igénye nehezebbé teszi és elnyújtja a döntéshozást, azonban a meghozott döntések elfogadottsága erősebb, és így azok tartósabbnak bizonyulhatnak. E különbség miatt azokban az esetekben, amikor a társadalom megosztott vagy konfliktusos helyzet alakult ki, az irodalom és a gyakorlat egyaránt a konszenzusos döntéshozást ajánlja, míg stabil, kevésbé megosztott helyzetben a felhatalmazott többségi döntés előnyei kerülnek előtérbe.⁴³

Amennyiben a rövid összehasonlítás állításait elfogadjuk, a budapesti várospolitikai körülményei nem indokolják a közösségi tervezési módszerek szélesebb alkalmazását. Budapesten az alapvető fejlesztési kérdésekben alig van vita. E téren még a választási programok is hasonlóak. Különböző vélemények inkább egyes részletkérdésekben fogalmazódnak meg, és azokban az esetekben, amikor alternatívák között kell választani. E kérdésekben, bár a különböző politikai irányvonalak más prioritásokat jelölnek meg, a felhatalmazott többségi döntés elvben leképezi a választók akaratát.

Egyes – a lakosságot közvetlenül és érzékelhetően érintő – esetekben hasznos lehet a közvetlen közösségi részvétel a döntéshozásban, a módszer alkalmazását azonban akadályozza, hogy a rendszerváltás óta még nem alakult ki olyan közügyek iránt érdeklődő és abban részt venni kívánó, politikailag művelt polgári közeg,⁴⁴ amely kiegyensúlyozott közösségi részvételt tudna biztosítani. E közeg hiányában fennáll a veszély, hogy egyes érdekcsoportok torzíthatnak egyes döntéseket, mert gyakran előfordul, hogy egyetlen lakossági hangként „túlreprezentálják” saját véleményük súlyát.⁴⁵ Ilyen sajátos politikai véleményt szándékozott például ellensúlyozni az 1999-ben szervezett metrókampány.⁴⁶ Helyi konfliktust okozó kér-

⁴³ A döntéshozásban való közvetlen közösségi részvételt más indokkal is lehet alkalmazni. Sok sikeres dél-amerikai önkormányzat esete mutatja, hogy a korrupt közéletből és a demokrácia képviselői formáinak rossz működéséből teljesen kiábrándult lakosság esetén a közvetlen részvételi formák bevezetését leginkább a politikusok hitelének visszaszerzése indokolja. (Kitűnő példa: Albers, 2001)

⁴⁴ Abban az esetben is lehet értelme a közvetlen közösségi részvételnek, amikor a képviselői demokrácia intézményrendszere megfelelően működik. Ehhez azonban arra lenne szükség, hogy kialakuljon az a polgári réteg, amelyben tudatosulnak a politikai rendszer működésének alapelvei, a díj, adófizetés és a közszolgáltatások kapcsolata, és amely hajlandó megfizetni a közszolgáltatás költségeit, elvár bizonyos szolgáltatásokat, és hajlandó aktívan részt venni az elosztás és a kínálat formálásának egyes kérdéseiben.

⁴⁵ Tanulságos példa erre a Lágymányosi híd budai kapcsolódó úthálózatának racionális kiépítését megakadályozó tiltakozás. Ebben az esetben egy viszonylag kis, érintett lakossági csoport ellenállása akadályozta meg a jóval nagyobb szintén közvetlenül érintett csoport és a (közvetve érintett) egész város szempontjából kedvezőbb megoldás elfogadását. Ilyen esetekben nagy szükség lenne arra, hogy megfelelő információ alapján a lakosság többi részét is bevonják a kommunikációba. (Erről részletesen: Pallai, 1998/b)

⁴⁶ 1998-ban a kormány egyoldalúan felbontotta az új metróvonal építésére vonatkozó szerződését a Fővárossal. A döntés után civil szervezeteket is bevont a metró szükségletlenségének indoklásába. E döntés ellen szervezett a lakosságot is közvetlenül bevonó kampányt a Főváros a metró megépítése mellett.

désekben azonban pontosan átgondolt és jól szervezett participációs folyamat szervezésére még nem volt példa Budapesten.

Budapesten a városvezetés a lakók többsége számára hiteles anélkül is, hogy a széles körű közvetlen részvétel formáit alkalmazta volna az itt tárgyalt stratégiai folyamat során. A főpolgármester népszerűsége és immár negyedik ciklusra való újraválasztása is azt bizonyítja, hogy a választók a stratégiai folyamat átláthatóságával megelégednek.

A POLITIKAI VEZETÉS SZEREPE

A budapesti várospolitikai formálódásának története adalékokkal szolgál ahhoz, hogy reálisan mit jelenthetnek a stratégiai tervezési és politikai elemek a gyakorlatban. A történetet mindenképpen érdemes felidézni a politikai amnézia állapotában, amikor komoly kutatások bizonyítják, hogy az átlagemberek egy-két évre visszamenőleg sem emlékeznek a politikai állásfoglalásokra és történésekre. Természetes, hogy az első választási program értékválasztásai, a későbbi programok egyre konkrétabbá váló kifejtései és választásai gyakran még a résztvevő szakértők fejében sem állnak össze ilyen strukturált képpé.

A részletes visszaidézés az amnézia oldása mellett arra lehet alkalmas, hogy más önkormányzatok számára is példákkal szolgáljon, miképpen lehet lépésenként haladni a várospolitika formálásban. A budapesti várospolitikai formálódása, amely ilyen összegzésben – bár lassan, de folyamatosan és konzisztensen előrehaladó – folyamatnak látszik, a felületes szemlélő számára bármely pillanatában divergens elemek kusza küzdelmének tűnhetett. Az is volt. Megosztott politikai erőterben, divergens elképzelések és tervek folyamatos küzdelme volt. Az e fejezetben bemutatott értékválasztások és koncepciók önmagukban soha nem is tudták volna e folyamatot mederbe terelni. A folyamatos koncepcionális munka és annak egyre konkrétabbá váló elfogadott elemei – i.e. a megegyezések –, a városvezetés állandósága és a célok melletti kitartása együttesen tudta a várospolitikát mederben tartani. E folyamatban bizonyosan nem a dokumentumok formálták a döntéseket, de fontos hivatkozási alapként szolgáltak az érveléshez és a folyamatos továbblépéshez.

A főpolgármestert – e könyv megjelenése előtt nem sokkal – a negyedik ciklusra is újraválasztották. Ez mindenképpen sikeres tevékenységre utal, és négy sikeres kampányt jelent. Az első két kampányról már esett szó. Az 1998-as főpolgármesteri kampány az akkor formálódó városfejlesztési koncepcióban megfogalmazott átfogó, összehangolt jövőképen alapult, amit a „Világvárost építünk” szlogennel koncepcionalizált (*Dokumentumok*, 26). A győztes kampányban azonban nem a koncepcióban hangsúlyos jövőkép, hanem a reális és konkrét középtávú célok kaptak hangsúlyos szerepet, és a gazdálkodási technikák is megjelentek, ami segítette hitelessé tenni a terveket. A 2002-es kampány „Budapest európai fővárossá fejlesztésének programjára” épült (*Dokumentumok*, 51). A program e távlati célhoz azonban nemcsak a hosszú távú terveket fogalmazta meg, hanem mellé tette a közeljövőre vonatkozó konkrét ígéretekkel a tizenkét éve a várost vezető politikus tudására építve.

Megkérdőjelezhetetlen a választási kampányok szerepe a politikai sikerben. Fontos üzenete a budapesti történetnek az is, hogy konkrét célokat megjelölő és a lehetőségekhez képest reális programokkal is lehet választási győzelmet aratni.

Mégis, valószínűleg a posztoszocialista régióban ritkaságszámba menő konkrétsággal és realitással fogalmazó kampányoknál is fontosabb szerepet játszottak a főpolgármester politikai sikerében a megelőző ciklusok eredményei. A város érzékelhető fizikai javulása, a politikai állásfoglalások határozottsága, a hitelesség és a városvezetés megkérdőjelezetlen korrektsége valószínűleg még fontosabb szerepet játszott az újraválasztásban, mint a szakszerű politikai dokumentumok és kampányok. Határozottabban fogalmazva: vélhetően azért tudott a főpolgármester az elmúlt tizenkét évben a magyar politikusok népszerűségi versenyében folyamatosan az élvonalban maradni, mert végig hiteles volt a választók számára. Igazat beszélt, nem ígért megvalósíthatatlant, beváltotta az ígéreteket, és nem merülhetett fel vele vagy közvetlen környezetével szemben a korrupció vádja.

FELHASZNÁLT FORRÁSOK

Irodalom

Albers, Rebecca; 2001

Atkári János, 2000

Pallai Katalin; 1998/b

Dokumentumok

1., 2., 7., 8., 10., 12., 14., 15., 19., 21., 25., 26., 29., 46., 51.

Jogszabályok

1., 5.



KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁS



PALLAI KATALIN

A KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁS REFORMJA

Az átfogó várospolitikai stratégia és eszközei kidolgozásának és változásának korábbi bemutatása után ez a fejezet a várospolitika talán legfontosabb elemének, a gazdálkodásnak az átalakítását kívánja bemutatni. Azt írja le, hogy miképpen törekedett a fővárosi vezetés arra, hogy a helyi gazdálkodás rendszerét fokozatosan kiegyensúlyozott, fenntartható pályára állítsa.

A stratégiai tervezés bemutatása abból indult ki, hogy a helyi politikusok értékválasztása és a körülmények határolják be, hogy mely stratégia mentén indul és játszódik le egy reformfolyamat. Bár a gazdálkodás területén is az értékválasztás és a körülmények együttesen határozták meg azt, hogy mely célokat érdemes kitűzni és mit lehet megvalósítani, mégis a helyi gazdálkodás reformjának bemutatásakor lényegesen egyszerűbb a kihívás és a kihívásra válaszoló helyi politika céljainak megfogalmazása, hiszen a gazdálkodás stratégiai céljának megválasztásában kisebb a mozgástér.

Az önkormányzati önállóság lehetősége alapvetően meghatározza a gazdálkodási reform célját: felelős gazdálkodás az általánosan elfogadott szakmai elvek alapján egyértelműen a fenntartható, kiegyensúlyozott gazdálkodást jelenti.

Mint látható lesz, a kilencvenes években a magyar jogrendben és államháztartásban kialakított önkormányzati feltételrendszer reményt adott a budapesti vezetésnek arra, hogy az önkormányzati önállóság lehetőségét kihasználva fokozatosan saját értékrendje alapján átalakítsa és az új körülményekhez illessze működését.

A kilencvenes évek elején úgy tűnt, hogy egy átfogó gazdálkodási reform és a forrás-lehetőségek kihasználása képessé teheti az önkormányzatot arra, hogy fenntartható, kiegyensúlyozott pályára állítsa működését és gazdálkodását.

A reformfolyamat abban a tekintetben sikeres volt, hogy kialakította a kívánatos és felelősen ellátható közfeladatok körét, lépéseket tett a működési hatékonyság növelése érdekében, és átlátható, kiszámítható, tervezhető gazdálkodási rendszert vezetett be, amellyel sikeresen léphetett ki a nemzetközi tőkepiacra, és – mint az előző fejezetben láttuk – megfelelő alapot teremtett a stratégiai tervezéshez és az elképzelések megvalósításához.

A kétezres évek elején – az e könyv megjelenését közvetlenül megelőző időszakban – úgy tűnik, annak ellenére, hogy a Főváros gazdálkodási rendszere alapvetően képessé vált bármely, a fenntarthatóságot biztosító stratégia stabil menedzselésére, az államháztartás feltételrendszere lehetetlenné teszi a helyi strukturális deficit lefaragását. A Főváros vezetése a korábbi – a felelős gazdálkodást lehetővé tevő – feltételrendszer helyreállítását, az önkor-

mányzati finanszírozás reformját, illetve a kialakult helyzet lényegi korrekcióját sürgeti – és reméli – a 2002-ben hivatalba lépett új kormánytól.

A fejezet a fővárosi gazdálkodási reform alapjaiban sikeres, azonban az utóbbi években veszélybe került folyamatának az elemzését adja. A veszélyeztetettség oka részint az állami keretfeltételek reformjának halogatása, részint pedig az, hogy alkotmányerejű önkormányzati garanciák híján az utóbbi években érvényesülhetett a kormányzat politikai elfogultsága a Főváros rovására.

A budapesti finanszírozási reform története, tanulságait tekintve, így két nagyobb fázisra bontható. Az egyik fázis nagyjából az első két választási ciklus története, amely példa arra, hogy „megengedő keretfeltételek” mellett mi módon lehet egy dekoncentrált, tanácsi szerepre alakult gazdálkodási rendszert átalakítani a decentralizált feltételrendszerben ésszerűen és felelősen működő önkormányzati gazdálkodási rendszerre. A másik fázis az elmúlt két-három év története, amely egy lehetséges – rövid távú krízist áthidaló – stratégiát mutat be, emellett érdekes adalékot is szolgáltat az önálló önkormányzati működéshez szükséges intergovernmentális feltételrendszer elemzéséhez. Várhatóan a budapesti reformfolyamat elemzése a teljes siker hiányában is sok konstruktív eszközt és megoldást mutat be, és bizonyosan sok érdekes tanulsággal szolgál.

Bármely önkormányzat működésének és öröklött gazdálkodási rendszerének átalakítása hosszú folyamat. A budapesti reformok esetében is több választási ciklust áthidaló folyamatot mutatunk be. Ez az időtáv természetessé teszi, hogy a körülmények folyamatosan változtak, a keretfeltételek egyes elemeiben, időnként határozott fordulatok is bekövetkeztek. Így, bár a vizsgált időszakban a stratégia lényege változatlan maradt, a megvalósítás menetét folyamatosan illeszteni kellett a körülményekhez.¹ A fejezetben igyekszünk rövid, átfogó képet adni a változó körülmények között választott közép- és rövid távú célokról és a megvalósítás menetéről, reményeink szerint összerendezve a komplex folyamat elemeit.

ALAPFOGALMAK

A budapesti gazdálkodás konkrét elemzésének megkezdése előtt szükséges néhány, a későbbiekben használt alapfogalom tartalmának tisztázása, ami nem csupán definíciós feladat: a későbbiekben használt legfontosabb szavak értelmezése egyúttal vázolja a gazdálkodás logikáját is.

E néhány bekezdés nem tartalmaz semmilyen új elemet a korszerű szakirodalomhoz képest. Egyszerű, tankönyvszerű bemutatásnak is tekinthető, a fogalmak azonban olyannyira eltérnek a korábbi posztoszocialista berendezkedés szemléletmódjától – és sajnos még sok kelet-európai város aktuális gazdálkodási gyakorlatától –, hogy az összefoglaló áttekintés mindenképpen indokolt.

¹ Mint látni fogjuk, a célok állandósága, az elérésükhöz vezető lépések körülményekhez illesztése és a stratégiai folyamat irányítása a gazdálkodási reform területén is tökéletesen illeszkedik az előző – Várospolitikai stratégia és megvalósításának eszközei című – tanulmányban leírt célorientált folyamatszabályozási logikához.

A FENNTARTHATÓ GAZDÁLKODÁSI EGYENSÚLY

A gazdálkodási reform célja egyértelműen a kiegyensúlyozott gazdálkodás feltételeinek megteremtése. Ez olyan gazdálkodási rendszer kialakítását jelenti, amely képes a város működési egyensúlyának hosszú távú, kiszámítható fenntartására.

A működtetési egyensúly három szinten értelmezhető. Első szinten a működés közvetlen egyensúlyáról, második szinten a működést adott szinten fenntartó egyensúlyról, harmadik szinten az időben változó igényekhez való adaptációt is biztosító működtetési egyensúlyról beszélhetünk.

A működés közvetlen egyensúlyát a bevételek és a működési (folyó) kiadások egyensúlya már biztosítani tudja. A működés adott szinten való fenntartásához már az is szükséges, hogy a bevételek a napi működési költségek mellett a fenntartási és felújítási költségeket (az adott szintű működéshez szükséges vagyon amortizációját) is fedezni tudják. Végül az időben változó igényekhez való adaptációt is biztosító működési egyensúlyhoz arra van szükség, hogy a bevételek az előző költségek mellett a fejlesztés – vagy a szolgáltatási igény csökkenése esetén – a leépítés költségeit is fedezni tudják.

A gazdálkodás fenntarthatóságáról nyilvánvalóan csak e harmadik esetben beszélhetünk. Csak akkor jön létre fenntartható egyensúly, ha a város képes megőrizni, illetve folyamatosan az igényekhez adaptálni a közszolgáltatások színvonalát, megtartva ezzel polgárait, a városban folyó gazdasági tevékenységeket, így biztosítva a város jövedelemtermelő képességét, ezen keresztül a jövőbeli szolgáltatások fedezetét.

Amennyiben egy város nem tudja folyamatosan karbantartani és az igényekhez igazítani közszolgáltatásait, veszít versenyképességéből, tehetősebb lakói és vezető cégei elhagyják, jövedelme csökken, és ennek következtében egyre kevésbé képes tartani a korábbi színvonalat. E negatív spirál működését sok példa mutatja. Köztük talán a legismertebb az észak-amerikai nagyvárosok központjainak hanyatlása volt. Az ő példájukkal ellentétben a virágzó, vezető városok közszolgáltatásaikat nemcsak működtetik, de folyamatosan meg is újítják: felújításokkal megfelelő állapotban tartják a szolgáltatási infrastruktúrát, átalakításokkal, fejlesztésekkel gondoskodnak a változó igényekhez illeszkedő adaptációról.

A FENNTARTHATÓSÁG FELTÉTELEI A TERVEZÉSBEN

Az időben változó igényekhez folyamatosan igazodó közszolgáltatási struktúra csak hosszabb távra kitekintő és legalább középtávú tervezés alapján lehetséges. A fenntartható gazdálkodási egyensúlyhoz

- szükséges a külső feltételek viszonylagos stabilitása, kiszámíthatósága;
- olyan szakmai tervezésre van szükség, amelyik figyelembe veszi a jövőbeli bevételi lehetőségeket és a kívánatos – ezekhez igazodó, optimalizált – jövőbeli szolgáltatási feltételeket;
- olyan pénzügyi tervezést² kell kialakítani, amely tükrözi a finanszírozás állapotát, és számbaveszi a várható tendenciákat is, bevételi és kiadási prognózisokká alakítva a szakmai tervezés eredményét;
- olyan gazdálkodási rendszerre van szükség, amely alkalmas arra, hogy koordinálja a szakmai és a pénzügyi tervezést, folyamatosan illetve a különböző jellegű döntéseket;
- olyan stratégiai irányításra van szükség, amely képes céltudatosan irányítani a folyamatot és biztosítani a prudens döntéshozást.

A célállapotot – a fenntartható egyensúly állapotát – szakmai és pénzügyi tervezést egyaránt magában foglaló stratégiai tervezés és a tervezés eredményeinek megvalósítására alkalmas döntéshozási és működési folyamat hozhatja létre fokozatosan.

A FENNTARTHATÓ GAZDÁLKODÁS SAROKPONTJAI

Az önkormányzati gazdálkodás a világ bármely pontján legalább egy jellemzőben osztozik – korlátos forrásokból kell gazdálkodnia. (Ez az állítás amellet is igaz, hogy nyilvánvalóan országonként eltérő feladatokat végeznek az önkormányzatok, és forrásaik településként nagyon is eltérő mozgásteret biztosítanak a számukra.) A korlátos források miatt a forrásfelhasználás komoly mérlegelése szükséges ahhoz, hogy a napi működés, szinten tartás és adaptáció hármasa biztosítható legyen. A fenntartható gazdálkodás biztosításához ezért alapvetően szükséges olyan rendszer kialakítása, amely átlátható, tervezhető és képes követni, mutatni a változásokat. Az átlátható gazdálkodási rendszer a fenntartható gazdálkodás első sarokpontja.

Általánosan elfogadott szakmai nézőpont szerint – technikailag – a működési és tőkekiadásokra és -bevételekre osztott költségvetés biztosítja a legátláthatóbb elszámolási rendszert, mert ez mutatja a legtisztábban az egyensúly mindenkori állapotát. A bevételi oldalon határozottan elkülönülnek a folyó (működési) bevételek, amelyek folyamatosan (periodikusan)

² A pénzügyi tervezés és a költségvetési tervezés fogalmakat a későbbiekben nem számviteli értelmében használjuk, hanem a gazdálkodás tervezésének átfogó értelmében, hasonlóan az angol szaknyelvben használt budgeting szélesebb értelméhez.

áramlanak az önkormányzati költségvetésbe, és a felhalmozási, vagy tőkebevételek, amelyek tipikusan egyedi bevételek, vagyis egy adott forrásból csak egyszer szerezhetőek meg. Hasonló módon a kiadási oldalon is elkülönül a folyamatos kötelezettséget jelentő folyó, működési jellegű kiadás a tőkekiadásoktól, amelyek egyedi döntésekkel meghatározott, általában nagyobb, beruházási jellegű kiadások. Ez az egyszerű és átlátható – négy fő részre osztott – rendszer nemcsak az adott időszak egyensúlyának állapotát tükrözi, de fő vonalában jelzi a várható jövőbeli folyamatokat is.³

A fenntarthatóság szempontjából a folyó (működési) kiadások és bevételek mérlege (a későbbiekben: működési költségvetés⁴) tölt be kulcsszerepet. A működési költségvetés egyenlege egyrészt azért fontos, mert csak az önkormányzati költségvetésbe folyamatosan áramló bevételből fedezhetőek a folyamatosan felmerülő működési költségek. Amikor a folyó bevétel nem elegendő a működési kiadásokra, és azt a tőkebevételekből kell kiegészíteni, még a közvetlen működtetés szintjén sem beszélhetünk fenntarthatóságról, mert a vagyoneértékesítésből származó egyedi bevételek – az értékesíthető portfólió kimerülése miatt – csak időlegesen biztosíthatók.⁵ A működtetés tőkebevételekből való fedezése így nyilvánvaló zsákutca, hiszen a vagyon felélése után e forrás megszűnik, a működtetés folyamatos költsége viszont megmarad.

Másrészt az az állapot sem tartható fenn hosszabb távon, amikor a folyó kiadásokat tudják ugyan fedezni a folyó bevételek, de a közvetlen – napi – működési költségek minden folyó bevételt lekötnek. Ebben a helyzetben a közvetlen működés ugyan rövid ideig egyensúlyban marad, de – mivel a fenntartás és az adaptáció már kizárólag a tőkebevételeket terheli – a vagyoneértékesítésből származó bevételek gyorsan elapadnak, és kimerülnek a fenntartás és az adaptáció forrásai.⁶ A következmény a romló infrastruktúra, növekvő működési költségek, majd a kényszerű választás a szolgáltatások szűrése vagy színvonaluk csökkentése között.

Már ez a két eset is megmutatja: a fenntartható gazdálkodás második sarokpontja az, hogy a folyó bevételek meghaladják a folyó kiadásokat, azaz pozitív működési eredmény keletkezzen.

³ Magyarországon az önkormányzati költségvetés melléklete tartalmazza a működési és tőkeegyenlegeket, az átmeneti országok nagy részénél azonban ez a felosztás még mellékletként sem előírás.

⁴ Tanulmányunkban a működési költségvetés az angol szaknyelvben használt operating budget-et, vagyis a költségvetés működési költségeket és kiadásokat magában foglaló részét fogja jelenteni. A működési költségvetés a működési kiadások és bevételek mérlegét mutatja. Ez a koncepcionális elem a fenntartható gazdálkodási stratégia szempontjából pedig kiemelt jelentőségű.

⁵ Tőketámogatások pedig általában nem használhatók működtetési célra, és vagyontartalékkal nem rendelkező és negatív működési eredményt mutató önkormányzatnak természetesen hitelfelvételre sincs lehetősége.

⁶ Itt természetesen csak a saját felhalmozási bevételek elapadásáról beszélünk. Azt is látni kell azonban, hogy ebben a helyzetben – amikor a folyó bevételeket teljesen lekötik a működési kiadások – gyakorlatilag más felhalmozási forrás sem áll rendelkezésre: az ilyen önkormányzat hitelképtelen, és a fejlesztési támogatásokhoz egyre inkább megkövetelt saját részt sem tudja fedezni.

Korábban a fenntartható gazdálkodási egyensúlyt úgy definiáltuk, hogy a bevételek folyamatosan fedezik a közvetlen működtetés mellett a szükséges felújítás és adaptáció költségeit is. A saját tőkebevételi lehetőség összességében korlátos, mert fedezete a saját vagyon, ami – ha működésre konvertálják – idővel kimerül. Ezért a tőkebevétel csak tőkekiadást fedezhet. Ez a fenntartható gazdálkodás harmadik sarokpontja. Magában azonban ez sem biztosítja a felújítások, valamint az adaptáció folyamatos tőkeigényét. Következésképpen meg kell teremteni annak a feltételeit, hogy a fenntarthatóság érdekében a működési eredmény – amelynek forrása a folyó bevétel – váljon a tőkekiadások forrásává. Ez a második olyan szempont, ami a működési költségvetési egyenleg nyomon követésének fontosságát indokolja.

Bár a fenntarthatóság szempontjából kulcsszerepe a működési költségvetésnek van, a poszt-szocialista átmenet elején szükségessé váló nagy átalakítások idején meghatározó szerepe lehet a tőkebevételeknek is. Amennyiben az önkormányzat vagyona értékesítéséből és egyes tevékenységeinek privatizációjából származó jövedelmeit az infrastruktúra szükséges átalakítására és feljavítására költi, képes lehet pótolni a megelőző időszakban elmaradt felújítások és beruházások egy részét, és fenntartható pályára állíthatja szolgáltatásait. Ez a lépés – és sajátos „átmeneti technika” – igen fontosnak bizonyulhat a kiegyensúlyozott gazdálkodás feltételeinek alakításában is.

Nem említettünk eddig egy további, a budapesti gazdálkodás szempontjából alapvető elvi megfontolást: az önkormányzat nem vállalkozás. A fenti gondolatmenetben fel sem vetődik, hogy az önkormányzat jól jövedelmező vállalkozásokba fektesse saját tőkéjét, így biztosítva többletbevételt – akár működtetési célokra is. A budapesti önkormányzat vezetése szerint ez több okból sem lehetséges.

Az alapvető ok az, hogy számottevő tőkehozam csak viszonylag magas kockázatú ügyletektől várható. Márpedig az önkormányzat nem vállalhat a magánszférához hasonló kockázatot. Az üzleti kockázat a bukás lehetőségét is magában foglalja, és az önkormányzat nem kockáztathatja a közellátási feladatok megfelelő színvonalú ellátását. Politikai-erkölcsi tiltást jelent, hogy az önkormányzat a rábízott közpénzekből gazdálkodik – nem a sajátját kockáztatná.

Emellett az alapvető ok mellett felsorolható még több gyakorlati megfontolás is, amellyel nem számolt néhány olyan önkormányzat, amely sajnos megkísérelte a kockázatvállalást: az önkormányzat nem üzleti szervezet, nem áll rendelkezésére az a speciális szakértelem, amely képessé tenné a sikeres üzleti szereplésre. Nem is kívánatos, hogy ilyen – igen költséges – kapacitást kiépiítsen, nem ez a feladata. Döntéshozási rendszere is akadályozza a vállalkozáshoz gyakran szükséges tulajdonosi következetességet, dinamizmust és flexibilitást.

Természetesen az önkormányzatoknak, így Budapestnek is, vannak átmenetileg szabad pénzeszközei. Ezeket a Főváros a prudens gazdálkodás elve alapján államilag garantált értékpapírokba fekteti. Ezek hozama szerényebb (de pozitív reálhozam) és semmiképpen sem akkora nagyságrendű, hogy folyamatos, stabil várományként működési kiadások fedezetéül lehetne számításba venni, ugyanakkor az állampapírokba fektetett források bármikor rendelkezésre állnak a tervezett fejlesztési kiadások fedezeteként.

A MŰKÖDÉSI EREDMÉNY

Mint már rámutattunk, a pozitív működési eredmény – más megfogalmazásban: a működtetésben le nem kötött folyó bevétel – lehet hosszabb távon a működtetésen túli feladatok megvalósításának a fedezete. Ez lehet a hitelek visszafizetésének a fedezete is, vagyis a hitelképesség meghatározó eleme.⁷ Fontossága miatt a működési eredmény az önkormányzati gazdálkodás elemzésének egyik alapvető paramétere. Ennek ellenére mértékére nem alakult ki egyetemesen elfogadott és használható elvárás (benchmark⁸), hiszen a szükséges mértéket alapvetően a kontextus (vagyon-, feladat- és finanszírozási szerkezet, stratégiák stb.) határozza meg. Ugyanakkor nem vitatott, hogy a helyi gazdálkodási stratégiának része kell legyen az adott önkormányzatnál megcélzott arányszám meghatározása.⁹

A költségvetés működési egyenlege és annak prognosztizálható változása az önkormányzati gazdálkodás tervezésének sarokköve.¹⁰ Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a működési eredmény növelése minden esetben áldozatot követel, hiszen – adott intergovernmentális feltételrendszerben – a működési eredmény növelésének két módja van: a saját bevétel növelése, és/vagy a működési kiadások csökkentése. Minden bevételnövelő lépés – adó- vagy díjemelések – és szinte minden működési kiadást csökkentő módszer ellenérzéseket is szül.

A legkevésbé kedvezőtlen politikai hatása annak van, ha az önkormányzat olyan beruházásokat hajt végre, amelyek eredményeként csökkennek a működési költségek. Ezek a fejlesztések azonban forrást vonhatnak el látványos, közvetlen politikai haszonnal járó új projektektől, így gyakran ezek is háttérbe szorulnak. Nem csoda hát, hogy – komoly politikai ára miatt – az általában választási ciklusokban, rövidebb távon gondolkodó politikusok „nem szeretik” vállalni ezeket a – csak hosszú távon kifizetődő – lépéseket. Különösen így van ez a még kiforróban lévő új demokráciákban.

Szimbolikusan azt lehet mondani, hogy a működési eredmény a hosszú és rövid távú politizálás ütközőpontja abban az értelemben, hogy a pozitív működési eredmény fenntartása vagy növelése hosszú távú „befektetés”, míg csökkenését gyakran a rövid távú célok előtérbe kerülése idézi elő. A hosszabb távú célok megvalósításának esélyét azzal lehet növelni, ha a gazdálkodási stratégiában célkitűzésként elfogadtatják a pozitív működési eredményt is.¹¹ Csak ez nyújthat esélyt arra, hogy az éves költségvetési döntések idején ne „konfliktuskerülő” rövid távú szemlélet kerüljön előtérbe.

⁷ A gazdálkodási logika szerint ez a megállapítás korrekt. Pontosabban azonban a korrigált működési eredmény lehet a hitelfelvétel fedezete. Ez a folyó bevételekből a működtetésre, valamint a korábbi hitelfelvelethez visszafizetésére le nem kötött rész. A magyar szabályozás szerint pedig a korrigált saját bevétel, ami az előző összeg saját forrásokból keletkező részét jelenti.

⁸ A benchmark olyan mutató, amit különböző esetekben tapasztalt értékek alapján képeznek abból a célból, hogy a további megítélés viszonyítási alapjául szolgáljon.

⁹ Az 1996-ban elfogadott fővárosi gazdálkodási stratégia (*Dokumentumok, 21*) 20%-os működési eredmény elérését, majd megtartását tűzte célul.

¹⁰ Fontos megemlítenünk, hogy ez az alapvető megfontolás tudomásunk szerint fel sem merült a poszt-szocialista önkormányzati rendszerek kialakításának folyamatában. Nem számoltak vele a törvényalkotáskor, és az önkormányzatok sem nagyon alkalmazzák gazdálkodásuk tervezésében.

¹¹ Célkitűzés a stratégiai tervezésben azt jelenti, hogy pontosan rögzítjük, miből, mikorra, mekkora teljesítmény az elérendő. Vagyis jelen esetben: azt kell rögzíteni, hogy mikorra, milyen ütemezésben, mekkora működési eredményt kíván elérni a város.

A STRUKTURÁLIS DEFICIT

Strukturális deficiten azt értjük, amikor – változatlan külső feltételrendszer feltételezésével – a tevékenységek ellátásához szükséges kiadások és a rendelkezésre álló források változásának dinamikájában negatív értékű eltérés van. A tervezés szempontját is bekapcsolva: bármely tevékenységben strukturális deficit akkor alakul ki, amikor a tevékenységre fordítható prognosztizálható források változása nem teremt fedezetet a prognosztizálható kiadásokra.

A strukturális deficit egyes tevékenységekre és az önkormányzati működés egészére is értelmezhető. A strukturális deficit mértéke úgy határozható meg egy adott tevékenységre vagy tevékenységcsoportra, hogy meghatározzuk a tevékenységhez szükséges kiadásokat, és összehasonlítjuk a ráfordítható forrásokkal. A feladatok meghatározása – a gazdálkodási egyensúly vizsgálatához hasonlóan – leszűkülhet a közvetlen működési költségekre, vagy magában foglalhatja az amortizációt vagy az adaptációhoz szükséges feladatokat is. Ennek megfelelően beszélhetünk a közvetlen működés, az adott szinten való tartós működtetés vagy a minőségi adaptáció strukturális deficitjéről.

A fenntarthatósággal kapcsolatos korábbi érvelés alapján az is kimondható, hogy a fenntartható gazdálkodás szempontjából a strukturális deficit mindaddig megmarad, ameddig a források nem biztosítják a folyamatos adaptáció lehetőségét is. (A későbbiekben tárgyaljuk majd a strukturális deficit kérdését mint a magyar államháztartás és mint a Főváros gazdálkodásának egyik fő problémáját.)

A FOLYAMATSZABÁLYOZÁS

Az önkormányzati gazdálkodást befolyásoló feltételek folyamatosan változnak. Így a gazdálkodási rendszer modellje nem lehet statikus, hanem dinamikusnak kell lennie, magában kell foglalnia a változó körülményekhez való illesztés lehetőségét.

A dinamikus körülményekhez való illesztés technikája – hasonlóan ez előző fejezetben kifejtett stratégiai folyamathoz – a folyamatszabályozás. Ez azt jelenti, hogy a kiindulási pont nem lehet egyedi döntések, sem hosszú távra rögzített lépéssor (akcióterv) meghatározása, hanem először a célokat és a célok eléréséhez szükséges feltételrendszert kell hosszú távra, elvi szinten pontosan megfogalmazni. Az elvek tisztázása, és elfogadása teremt alapot ahhoz, hogy később a változó körülményekhez való illesztés folyamata levezethető legyen a korábbi döntésből. Vagyis így következhet leginkább egyértelmű stratégia az egy szeri megállapodásból.

A gazdálkodásban a folyamatszabályozás ilyen értelmezése teljes harmóniában áll a budapesti várospolitikai stratégiának az előző fejezetben kifejtett módszertanával. A stratégiai tervezés is a hosszabb távú célok és stratégia kidolgozásával és elfogadtatásával indul. E lépés célja is az, hogy olyan alapvető megállapodást teremtsen, amely irányt mutathat a változó körülmények között hozott döntésekhez.

NORMATIVITÁS A FINANSZÍROZÁSBAN

A közfeladatok megfelelően kialakított normatív finanszírozási rendszere alkalmas arra, hogy egyszerre biztosítsa a kiszámíthatóságot, a választott értékrend szerinti igazságosságot és a hatékony gazdálkodásra való ösztönzést.

A *normativitás* elsősorban az egyedi megítélésre alapozó kezelési móddal szembeállítva értelmezhető: adott tevékenységcsoportra egységesen kialakított szabályrendszer-minimumot jelent. Kívánatos módon olyan szabályrendszert, amely nemcsak az adott év forráselosztását határozza meg, hanem iránymutatást ad a forráselosztásnak a későbbiekben változó körülményekhez való illesztéshez is. E hosszabb távra meghatározott szabályozás biztosítja a kiszámíthatóságot. Természetesen csak abban az esetben válik igazán kiszámíthatóvá a rendszer, amennyiben a szabályok jó közelítéssel kiszámítható változókhoz vannak kötve (pl. intergovernmentális finanszírozási rendszerrel GDP-hez, vagy a közkiadások összességéhez).

Jól működő, *teljes mértékben normatív* finanszírozási rendszer három alapelvre épül: a (1) feladatarányosság,¹² (2) a forráslokalizáció¹³ és (3) a forráskapacitás¹⁴ elvére, és ezt a három – esetenként egymást korlátozó – elvet érvényesíti a szabályozásban.

A mai magyarországi terminológiában normatívnak szokták nevezni azokat a „quasi normatív” rendszereket is, amelyekben a költségvetés ún. normatívákat,¹⁵ vagyis meghatározott forrásokat rendel egyes helyi feladatokhoz. Az ilyen rendszerek kizárólag a feladatarányosság elvére épülnek.

Ez a quasi normatív rendszer (a gyakorlatban) sosem biztosítja az adott szolgáltatás teljes költségét, hanem saját forrás bekapcsolását is szükségessé teszi. Ezért szükségessé válik az egyes gazdálkodó egységek közötti forráskapacitás (eltérő jövedelemtermelő képesség) bizonyos mértékű kiegyenlítése ahhoz, hogy azonos feladathoz *minimumszinten* azonos mennyiségű forrást lehessen rendelni.

A feladatarányosság és a forráskapacitás elve alapján már lehet méltányos rendszert kialakítani, azonban még e rendszernek is gyengesége, hogy nem ösztönzi az önálló gazdálkodást. Ezek az egyszerű, quasi normatív rendszerek csak azzal ösztönzik a megtakarításokat és a gazdálkodás racionalizálását, hogy a megtakarítások eredményeképpen megmaradó források éven belül – maradványelven – más, forráshiányos célokra használhatóak. Így azonban

¹² Feladatarányos az a forrásjuttatás, amely a feladat valamely fontos paramétere vagy paramétere szerint juttat forrásokat algoritmus alapján (pl. ellátottak, tanulók száma, biztosítandó szolgáltatás mennyisége).

¹³ A forráslokalizáció elve alapján a keletkezett források a keletkezés helyén maradnak, ezzel ösztönözve a bevételtermelést.

¹⁴ A forráskapacitás elve azt jelenti, hogy a források elosztásánál figyelembe veszik az adott egység saját jövedelemtermelő képességét (forráskapacitását), amit valamely algoritmus segítségével számolnak az adott egység helyzetének jellemzőiből.

¹⁵ Normatíva: évente meghatározott, a feladattípus egységeihez rendelt pénzösszeg. Pl. egy általános iskolai tanuló képzéséhez adott hozzájárulás mértéke az adott évben.

nem ösztönöznek eléggé forrásteremtésre (a saját bevételek növelésére), mert azok végső soron elvonásra kerülnek¹⁶ és nem adnak lehetőséget éven túli stratégiára.

A teljes normatív rendszerbe ezért belefoglalandó a forráskapacitás kihasználására való ösztönzés is a forráslokalizáción – a „helybenhagyáson” – keresztül. Emellett a forráslokalizáció a helyi teherviselők szempontjából az átláthatóság és számonkérhetőség miatt is lényeges elem.

Azt is látni kell, hogy a fenti három elvet vegyítő rendszerben a forráskapacitás és a forráslokalizáció elve korlátozza egymást, ezért a vegyítéskor a lehetőségek alapos mérlegelésére van szükség. A kiegyenlítés forrásaként megengedhető a forráslokalizáció elvével ellentétes elvonás is, de csak addig a mértékig, ameddig a forrásteremtési motiváció el nem tűnik. A normatív rendszerek tervezésében ez a kifinomult mérlegelés az igazi kihívás.

A normativitás természetesen bármely központi költségvetési szerv és gazdálkodó egysége közötti finanszírozási viszonyban – így az intergovernmentális finanszírozásban, valamint az önkormányzat és intézményei közötti finanszírozásban is – megjelenhet. A finanszírozási rendszerek elemzése is történhet e három szempont alapján, azt vizsgálva, hogy mennyire biztosított a feladatarányosság, forráskapacitás és forráslokalizáció elvének érvényesülése.

AZ INTERGOVERNMENTÁLIS FELTÉTELRENDSZER

AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADATOK

A kötelező önkormányzati feladatokat az Önkormányzati Törvény (ÖTV) rögzíti (*Jogszabályok, 1*). A feladatok tartalmát, a teljesítés követelményeit és a feladatokkal összefüggő felelőségek és hatáskörök megosztását általában területi és ágazati törvények pontosítják. Így az Országgyűlés döntéseinek következtében változások következhetnek be az önkormányzati feladatok ellátásának körülményeiben, amelyek természetesen az önkormányzatok kiadási kényszereit befolyásolják.

Az önkormányzati feladatok közül az infrastruktúraszolgáltatások biztosításának szabályozása aránylag korán, a kilencvenes évek elején kialakult. Az ÖTV 1990-ben meghatározta, hogy mely infrastruktúraszolgáltatások kerülnek önkormányzati felelősségi körbe. Az 1991-es ún. Vagyontörvény (*Jogszabályok, 5*) döntött a decentralizált szolgáltatásokhoz kapcsolódó vagyron átadásáról, és 1993-94-ben születtek meg a döntések egyes szolgáltatások díj-szabásának átruházásáról.

A víz-, csatorna-, hulladékgyűjtés, távfűtés, kéményseprés díját az önkormányzat állapíthatja meg. A helyi tömegközlekedés díjmeghatározása is önkormányzati jog, viszont ez esetben szükséges a Pénzügyminisztérium egyetértése is, míg a gázszolgáltatás díjának

¹⁶ Ez általában nem közvetlen, hanem közvetett elvonást jelent, i.e. a más jogcímen adható források visszatartását.

megállapítása állami jog maradt. Az infrastruktúraszolgáltatások terén a feladat, a vagyon és a forráslehetőség feletti döntési jog együttes decentralizálásával összességében racionális és önkormányzati szinten viszonylag tervezhető rendszer jött létre.

A humán szolgáltatások terén egyes oktatási, szociálpolitikai, egészségügyi és kulturális feladatokat decentralizáltak, valamint átadták a szolgáltatások biztosításához szükséges vagyont. A humán közszolgáltatások működtetésének finanszírozása részben állami normatívákból,¹⁷ részben a szabadon felhasználható helyi forrásokból történik, fejlesztésükre helyi források, részben pedig pályázható állami támogatások nyújtanak fedezetet. Az oktatás, a szociálpolitika és a gyermekvédelem területén a szolgáltatásbiztosítás minőségi követelményeit az 1993-97-ben elfogadott ágazati törvények szabályozták.

A nemzeti szabályozás logikusan azt hivatott biztosítani, hogy az állampolgárok lakóhelytől függetlenül, a törvény által meghatározott minőségben jussanak hozzá az őket megillető szolgáltatásokhoz. Az előírásoknak megfelelő feltételek megteremtése az önkormányzatokra hárult, gyakran pénzügyi lehetőségeiken felül terhelve meg őket. Bár a funkcionális decentralizáció szempontjából ez a rendszer is teljesen racionális, mégis – mivel a kötelező kiadásnövekedés állami ellentételezése nem történt meg – az új ágazati törvények esetenként komoly feszültséget okoztak.

Az ésszerűségnek ellentmondó rendszer csak az önkormányzatok egészségügyi feladatainak esetében alakult ki. E téren az önkormányzat a szolgáltatásban lekötött vagyon tulajdonosa, ebből következően fenntartója, fejlesztője (kórházépület, műszerek és berendezések), és az Egészségbiztosítási Pénztár fedezi a működési költségeket. Ezek az összegek ugyan keresztülfutnak az önkormányzati költségvetésen, de az önkormányzatnak nincs mérlegelési joga az elköltésükkel kapcsolatban (ezért kerülnek a költségvetésben külön soron feltüntetésre).

Ha az egyelőre csekély súlyú magánszférát most figyelmen kívül hagyjuk, Magyarországon az egészségügyi intézmények két nagy tulajdonos, az állam és az önkormányzatok között oszlanak meg. A tulajdonosok döntenek az egyes helyeken ellátott feladatok rendszeréről, ők rendelkeznek a vagyonról, a beruházásokról – a működés finanszírozását meghatározó pontrendszer kialakítása, módosítása viszont egyedül a kormány hatáskörébe tartozik, és ez a pontrendszer gyakran nagyon is esetlegesen, a másik fő tulajdonos (az önkormányzat) beleszólása nélkül változik. Egészségbiztosítási Pénztár dönt arról is, hogy fedezi-e egy adott önkormányzati beruházás (pl. új diagnosztikai eszköz) használatának működési költségeit. A vagyon és a működtetés ilyen megosztása önkormányzati szempontból (és az egészségügyi rendszer egésze szempontjából) igen előnytelen. E körülmények között nem lehet egységes, a tényleges szükségleteket jól követő, egyúttal tervezhető feladatrendszert és a hatékonyságot ösztönző fenntartási rendszert kialakítani. Az optimális megoldások keresése így esetleges, és csak mindkét fél közjő iránti elkötelezettségén múlik.

Az ÖTV szerint a kötelező feladatok mellett az önkormányzatok szabadon vállalhatnak más feladatokat addig a mértékig, ameddig az nem veszélyezteti a kötelező feladatok ellátását.

¹⁷ Normatíva: évente meghatározott, a feladattípus egységeihez rendelt pénzösszeg.

A kötelező és az önként vállalt önkormányzati feladatok mellett az átruházott hatáskörök is feladatokat rónak az önkormányzatokra. E hatáskörök gyakorlásának is lehetnek komoly pénzügyi hatásai. A területfelhasználás szabályozása során sor kerülhet kisajátításokra, illetve egyes területek felértékelődésére vagy értékvesztésére. A kisajátítás költségeinek fedezetét és a szabályozással érintettek kompenzálásának forrásait az önkormányzatnak kell előteremtenie, míg a nyereségből (területfelértékelődésből) való részesedés legfeljebb csak közvetett formában lehetséges.

A nagyvárosok esetében az önkormányzati feladatokat még két körülmény befolyásolja.

Az egyik ilyen körülmény a sajátos nagyvárosi feladatok és szolgáltatások finanszírozási oldalról való elismerésének hiánya. A finanszírozási rendszer nem kompenzálja e nagyvárosi szolgáltatások (pl. a helyi tömegközlekedés) többletköltségeit, és azt sem, hogy a nagyváros egyes szubvencionált szolgáltatásait nagy számban veszik igénybe nem helyi lakosok is.

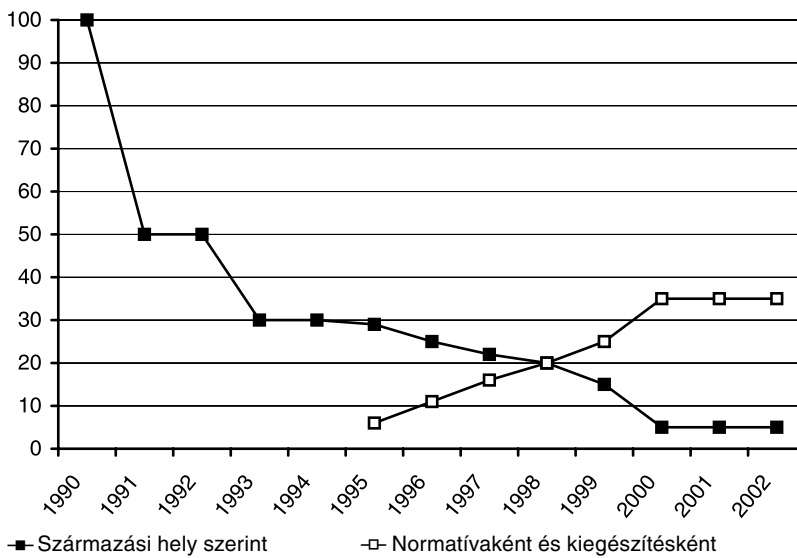
A másik befolyásoló körülmény abból adódik, hogy a magyar önkormányzati rendszer megalkotásakor középszinten a hagyományos közigazgatási egységekre, a megyékre támaszkodtak, amelyek korántsem felelnek meg a társadalom és a gazdaság szerves, regionális egységeinek. Ennek a kimaradt szintnek a feladatait a – közjogi értelemben nem létező – szerves régió nagyvárosainak önkormányzataira, illetve a nem szerves kialakítású megyékre terhelték anélkül, hogy megfelelően szabályozták volna e szolgáltatások biztosításának módját és finanszírozását, vagy megfelelő forrásokat építettek volna be a nagyvárosok támogatási rendszerébe ezeknek a település határain túlnyúló feladatoknak az ellátásához. Ebben a helyzetben – érdekek, szükségletek és feladatok gyakran ellentmondó hálójában – bonyolult konfliktusok fejlődtek, amelyek feloldására alkalmas, pozitív összegű eredményt hozó megoldások csak lassan alakulnak.

AZ ÖNKORMÁNYZATI FINANSZÍROZÁS RENDSZERE

Az ÖTV – a korábban említett önkormányzati feladatok mellett – az önkormányzatok forrásait is meghatározta. Ezek állami támogatások és saját bevételek. Az állami támogatások fő forrása a személyi jövedelemadó (később: SZJA), amely 1990-ben még teljes egészében önkormányzati jövedelem volt, később megosztott jövedelemmé vált. Az önkormányzati szférába visszaforgatott SZJA aránya ma 40% (1990-ben 100% volt), ezen belül a származási hely szerint közvetlenül visszaosztott hányad 5%.¹⁸ A fennmaradó 35% egy kiegyenlítő mechanizmus révén részben a települések közötti egyenlőtlenségeket mérsékel, de 1997 óta a működési célú állami hozzájárulások – az ún. normatívák – egy részének a forrása is. Ez a folyamat azt eredményezte, hogy az önkormányzatokat a származási hely szerint megillető személyi jövedelemadó teljesen elvesztette jelentőségét a költségvetésükben.

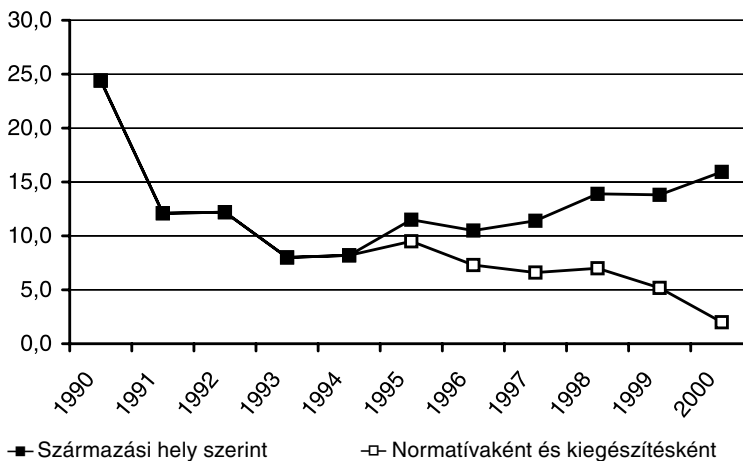
¹⁸ 2003-ban a származási hely szerint visszaosztott SZJA elvben 10%-ra emelkedett. Azoknál a településtípusoknál azonban, ahol ez az emelés jelentős bevételnövekményt eredményezne, a gyakorlatban mégis névleges marad, mert egyrészt az adóerő-képesség számítás megváltoztatásának következtében többet vontak el belőle, másrészt új szabályként lépett életbe, hogy a feladatváltozás alapján nyújtandó központi támogatásokat is csökkentik a helyi forráskapacitás arányában. Így a helyben maradó SZJA-növekményt gyakorlatilag elvonja a központi forrásjuttatásnak e két indok alapján számított csökkentése.

1. ábra
A BEFIZETETT SZJA VISSZAFORGATÁSA
AZ ÖNKORMÁNYZATI SZFÉRÁBA (%)



Forrás: Pénzügyminisztérium

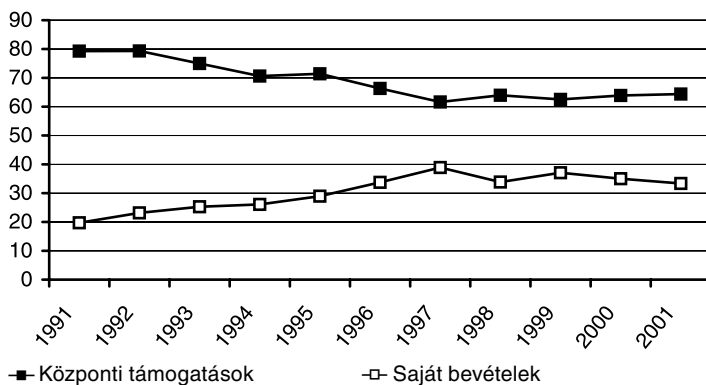
2. ábra
AZ SZJA-BEVÉTEL ARÁNYA AZ ÖNKORMÁNYZATOK
KÖLTSÉGVETÉSÉBEN (%)



Forrás: Pénzügyminisztérium

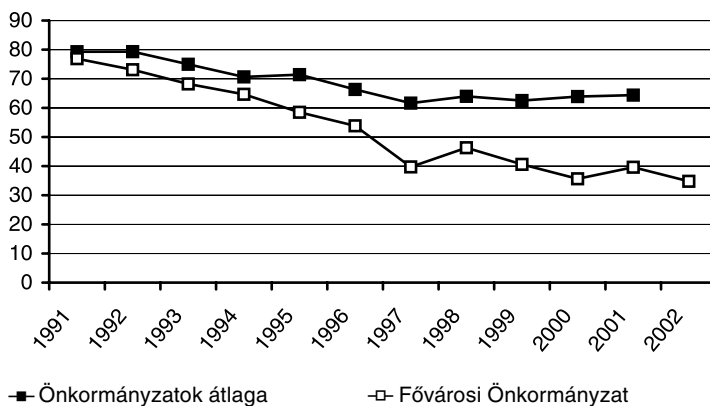
Az állami támogatások részaránya az önkormányzatok költségvetésében összességében is folyamatosan csökken: 2001-ben az állami támogatások az önkormányzati bevételek átlagosan 64%-át, Budapest esetében 30,5%-át tették ki. Az ábrák jól mutatják általában az állami támogatás súlyának – Budapest esetében drasztikus – csökkenését.

3. ábra
AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK ÉS A SAJÁT BEVÉTELEK RÉSZARÁNYA
AZ ÖNKORMÁNYZATOK KÖLTSÉGVETÉSÉBEN (%)



Forrás: Belügyminisztérium website, 2002.08.22.

4. ábra
AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK RÉSZARÁNYA
AZ ÖNKORMÁNYZATOK KÖLTSÉGVETÉSÉBEN (%)



Forrás: Belügyminisztérium website, 2002.08.22.; Dokumentumok, 47

A bevezetett rendszernek van racionális vonása is: a korábbi költségfinanszírozási gyakorlatot¹⁹ felváltotta az alapvetően normatív forrásszabályozás.²⁰ Ebben az új rendszerben a működési támogatások normatív rendszerben történnek, és csak a fejlesztési támogatások megítélése történik továbbra is egyedi döntések alapján. A fejlesztési támogatások azonban az önkormányzati költségvetéseknek átlagosan csak 4 %-át teszik ki.

A központilag szabályozott források elemei a társadalombiztosítási alaptól az egészségügyi intézmények működtetésére átvett pénzeszközök is, ezek felhasználását azonban – mint már korábban említettük – nem a helyi önkormányzat határozza meg.

A központi kormányzat a működési források alapvetően normatív elosztása mellett, egyedi döntések alapján fejlesztési támogatásokat is adhat az önkormányzatoknak cél- és címzett támogatás²¹ formájában és a fejlesztési célú alapokból.²² E fejlesztési támogatások elosztása pályázati rendszerben működik, amely tartalmaz bizonyos elbírálási szabályozást,²³ mégis a döntések eleme marad az egyedi mérlegelés is. Ez a helyzet természetes, azonban időnként sajnos pártpolitikai és csoportérdekek előtérbe kerülésére ad esélyt.

Az önkormányzat saját bevételei helyi adókból, illeték-, bírság-, díj- és vagyonhasznosítási bevételekből származnak. Az önkormányzat dönthet arról, hogy milyen mértékben használja ki – a törvényileg szabályozott kereteken belül – e bevételi lehetőségeket. A saját bevételek átlagosan az önkormányzati költségvetések bevételeinek 34%-át adják, míg a Főváros esetében 2002-ben a hitelfelvétel nélkül számolt tárgyévi saját összbevétel már 65%. A helyi adók közül az iparűzési adó a legfontosabb forrás: 2000-ben a helyi adóbevételek átlag 85%-át, Budapesten 98,6%-át tette ki. Az illetékbevételek, bírságok és intézményi díjbevételek aránya nem jelentős, a közüzemi szolgáltatások díjbevétele pedig nem fut át a helyi költségvetéseken.²⁴ A vagyonhasznosítási bevételek önkormányzatonként és időszakonként rendkívül változóak, hiszen összegüket az alapvetően eltérő vagyonszerkezet, a pénzügyi

¹⁹ A nyolcvanas évek végéig folytatott ún. költségfinanszírozási gyakorlat annyit jelentett, hogy a központi költségvetés a tanácsok költségigényeit fedezte. Ez alapvetően bázisalapon történt, vagyis az adott évi támogatás összegét a korábbi években kialakult támogatások arányában (i.e. bázisán) számolták, a bázisértékek változtatása pedig egyedi döntések alapján történt.

²⁰ A forrásszabályozás megnevezés azt a koncepcionális váltást kívánja érzékeltetni, hogy az új finanszírozási rendszer az adott helyi költségek helyett a feladatokhoz rendelt központi források elosztására koncentrált. A váltás még a rendszerváltás előtt, 1988-ban megtörtént.

²¹ A központi költségvetésben céltámogatásokra elkülönített keretet az előre meghatározott célokra beérkezett igények alapján, azok arányában osztják szét az önkormányzatok között. A szintén megadott célokhoz kötött címzett támogatásokról a Parlament pályázati alapon, egyedileg dönt, s ezek a támogatások általában 70-90%-ban fedezik a beruházás költségeit.

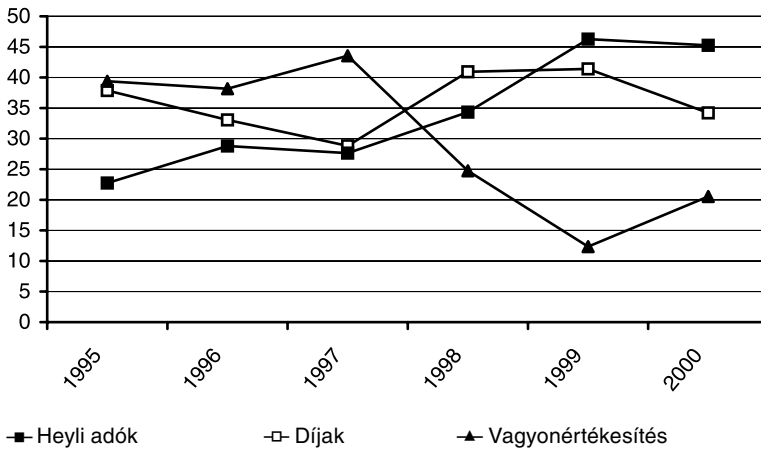
²² Ez utóbbi alapokat korábban az állami költségvetésen kívül (természetesen az államháztartás részeként) kezelték, többségüket 1995-ben megszüntették, néhányat pedig a minisztériumok hatáskörébe utaltak. Mára csak a Nukleáris Alap maradt a közvetlen állami költségvetésen kívül.

²³ Ezek a szabályok eljárást, valamint általános elbírálási szempontokat rögzítenek, az egyedi elbírálási szempontok általában az adott pályázat kiírásába kerülnek.

²⁴ A könyv Infrastruktúra-politikák című tanulmánya részletesen bemutatja e bevételeket. Látható lesz, hogy összességében a közműszolgáltatók költségvetései a Főváros költségvetésével azonos nagyságrendűek.

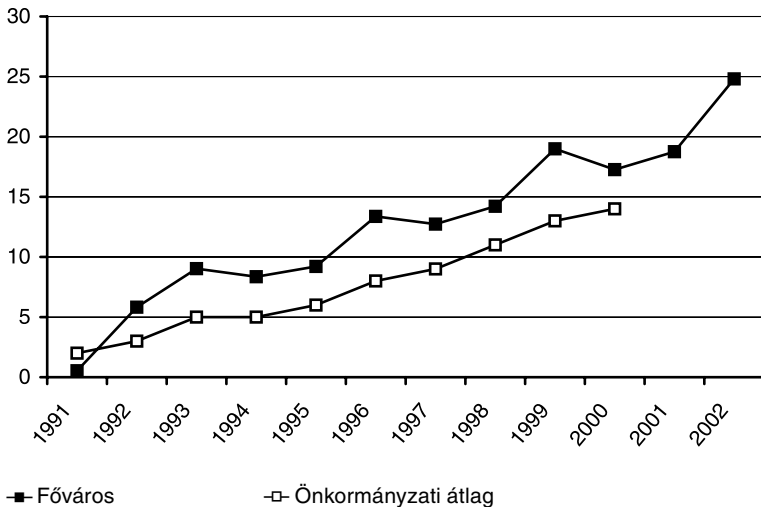
műveletek és a változó ütemben lebonyolított privatizáció határozza meg. A vagyonhasználásból származó bevétel a Főváros költségvetésében a legnagyobb részarányt 1995-97 között – a közüzemi nagyvállalatok privatizációjának idején – képviselte.

5. ábra
ÖNKORMÁNYZATI SAJÁT JÖVEDELMEK MEGOSZTLÁSA (%)



Forrás: Puskás Ildikó, Consulting, 2002

6. ábra
HELYI ADÓK ARÁNYA KÖLTSÉGVETÉSBEN (%)



Forrás: Belügyminisztérium, Dokumentumok, 47

AZ ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS SZABÁLYOZÁSA

A magyar önkormányzati törvény rendelkezései szerint az önkormányzat önállóan gazdálkodik, azaz bevételeinek felhasználását – a vonatkozó jogszabályok szerint elkészített éves költségvetés keretében – testületi döntéssel önállóan szabályozza. Az önkormányzati költségvetés az önkormányzat kötelező és önként vállalt feladatainak finanszírozási terve, ezért tartalmaznia kell az önkormányzat és költségvetési szervei bevételeit és kiadásait és gazdálkodó egységeinek támogatását. Az önkormányzati költségvetés pénzforgalmi alapú, tételesoros formában készül és éves szinten egyensúlyban kell lennie. Bevételi oldala forrásfajtanként, kiadási oldala működési, felújítási és felhalmozási részekre osztottan kerül bemutatásra, ugyanakkor a költségvetés melléklete mérlegszerűen is bemutatja a működési és felhalmozási célú bevételi és kiadási előirányzatokat, amelyeknek együttesen egyensúlyban kell lenniük.

Az önkormányzatok joga a hitelfelvétel (a kötvénykibocsátás is), mely jogokkal azonban csak az Államháztartási törvényben szabályozott keretek között élhetnek. Az adott évben felvehető hitel összege nem haladhatja meg a rövid lejáratú kötelezettségekkel csökkentett saját folyó bevételek 70%-át. Az önkormányzatoknak továbbá joga van – az állami támogatások kivételével – az átmenetileg szabad pénzeszközöket bármely bankban tartós betétként elhelyezni vagy értékpapírba fektetni.

A magyar önkormányzati gazdálkodás szabályozásának úttörő eleme az 1996-ban megalkotott ún. Adósságrendezi törvény (*Jogszabályok, 12*), amely a fizetésekre válnak az önkormányzatok fizetőképességének helyreállítását célzó folyamatot szabályozza. Célja az önkormányzati alapfeladatok ellátásának biztosítása és a hitelezők kielégítése a lehetőségekhez képest.²⁵

AZ ÖNKORMÁNYZATI FINANSZÍROZÁSI RENDSZER GYENGESÉGEI

Minden szempontból tökéletes önkormányzati finanszírozási rendszert létrehozni valószínűleg lehetetlen. A kialakuló rendszerek gyengeségei esetenként komoly nehézségeket jelentenek az önkormányzatoknak.

A magyar önkormányzati finanszírozási rendszernek három olyan alapvető gyengéje van, amelyet – a fővárosi gazdálkodási reform elemzése szempontjából – érdemes kiemelni és részletesebben vizsgálni. Az első az önkormányzati önállóság alkotmányos és törvényi értelmezése, amely nem biztosít megfelelő jogalapot az önkormányzatok számára a kormányzati forráselvonással szembeni ellenállásra. A második a finanszírozási rendszer kiszámíthatóságának hiánya, míg a harmadik a korlátozott normativitás.

²⁵ Ez azt jelenti, hogy a kifizetések a követelések arányában történnek, a rendelkezésre álló forgalomképes vagyon mértékéig.

ÖNÁLLÓSÁGÉRTELMEZÉSEK ÉS KÖVETKEZMÉNYEIK

Az önkormányzati önállóság a közfeladatok, a források és a döntési jogok decentralizálásából ered. E tekintetben kedvező a magyar önkormányzatok számára, hogy saját helyzetük ismeretében és stratégiájuk alapján – a törvényes kereteken belül – szabadon dönthetnek forrásaik felhasználásáról, költségvetésükről, hitelfelvétel és kötvénykibocsátás kezdeményezéséről. Az önállóság – bár logikus – mégis kedvezőtlen hozadéka az, hogy a központi költségvetés nem vállal felelősséget a helyi kölcsönök visszafizetésére.²⁶ Mivel ez a körülmény általában növeli a hitelező kockázatát, sok esetben az önkormányzati hitelfelvétel költsége is növekszik.²⁷

Az önkormányzati önállóság kedvező következménye az is, hogy az önkormányzatok szinte teljesen szabadon mérlegelhetik a források feladatok közötti megosztását. Bár az elmúlt években növekedett az állami támogatásokon belül a kötött felhasználású állami támogatások aránya, az önkormányzati önállóság ma még alapvetően nem kérdőjelezhető meg.

Az önállóság szempontjából lényeges az is, hogy a törvény nem határozza meg, milyen mélységben kell ellátni a kötelező önkormányzati feladatokat. Így az önkormányzatok a legtöbb esetben, a történelmileg kialakult bázisra építve, értelemszerűen a helyi igények és az anyagi lehetőségek függvényében határozzák meg feladataik mennyiségi és (részben) minőségi paramétereit. Kivételt képeznek azok a területek – szociális, oktatási és gyermekvédelmi intézmények –, amelyekben minisztériumi rendelet határoz meg fajlagos (minimális) mennyiségi paramétereket a feladatellátás minőségének biztosítására. Meghatározza például, hogy adott intézménytípusban egy ellátottra hány fő szak személyzetet kell alkalmazni. Többnyire ezekben az esetekben sem meghatározott azonban, hogy az adott intézményrendszernek hány férőhelyről (ellátottról) kell gondoskodnia.

A személyi ellátás területén a helyi önkormányzatok ellátottanként számított normatív állami támogatásban részesülnek. A legtöbb területen ez az összeg nem fedezi az ellátás tényleges költségeit. A kormánynak joga van a normatívák ilyen szintű megállapítására, mert az alkotmány előírásai szerint az önkormányzatok számára összességében kell elegendő forrást biztosítani törvényben megszabott feladataik ellátásához.

Ugyanakkor a magyarországi önkormányzatok joggal kifogásolják, hogy további forráshozzárendelés nélkül kapnak új meg új feladatokat, olyan volumenben, hogy ellátásukra az „összességében” biztosított forrás egyre kevésbé elegendő. Egyes önkormányzatok – téves irányban egyszerűsítve a problémát – azt igénylik, hogy az új feladatokhoz az állam közvetlenül rendeljen forrást. Ez téves egyszerűsítése a problémának: az elv következetes alkalmazásával visszaállna a korábbi erősen centralizált rendszer, gyakorlatilag megszüntetve az önkormányzatok viszonylagos önállóságát. A Főváros liberális vezetése azt kéri számon, hogy a normatív alapon²⁸ (de nem feltétlenül normatívaként) rendelkezésre bocsátott források összességében valóban fedezzék az önkormányzati feladatellátás költségeit.

²⁶ Pontosabban: nem automatikusan, hanem egyedi mérlegelés alapján, egyes hitelfelvelekre nyújt kormánygaranciát.

²⁷ Ugyanakkor ez a feltétel csökkenti a gazdaságilag nem indokolható hitelfelvétel és hitelezés az ún. erkölcsi kockázat (moral hazard) típusú kockázatát.

²⁸ Normatív alap itt a normatív szabályrendszeren alapuló, kiszámítható finanszírozási rendszerre utal.

Az önkormányzati támogatások drasztikus csökkentésének idején, 2000-ben számos települési önkormányzat jogorvoslatért fordult az Alkotmánybírósághoz a feladatarányos forrásjuttatás ügyében. Az Alkotmánybíróság 2001 novemberi döntésében kimondta, hogy az önkormányzatok feladatarányos finanszírozását nem lehet adott feladat-forrás viszonyban értelmezni, csak az összfeladat és összforrás viszonyában. E döntés szentesítette az állami mérlegelés szabadságát az önkormányzati forrásjuttatásban és lehetetlenné tette az állami forrásmegvonással szembeni önkormányzati érvelést, hiszen a források összességében mutatkozó hiányt csak az önkormányzati fizetéseképtelenség bizonyítaná, és ebben az esetben is lehetséges volna a csődöt a rossz helyi gazdálkodásra fogni. Az intergovernmentális szabályrendszer e sajátos értelmezése tovább rontotta az önkormányzatok bevételeinek tervezhetőségét (*ld. később*), és a korábbinál kiszolgáltatottabbá tette az önkormányzatokat az állammal szemben.

AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS STRUKTURÁLIS DEFICITJE²⁹

Mint azt korábban már említettük, a kommunista korszak öröksége volt a túlméretezett újraelosztás és az állami finanszírozás átláthatatlan és nem megfelelően szabályozott rendszere. Az állami finanszírozás átláthatatlansága nemcsak politikai értelemben volt kifogásolható, hanem abból a szempontból is, hogy nem tette pontosan követhetővé a költségvetési egyensúly (vagyis egyensúlyhiány) és az államadóság alakulását.

Már a rendszerváltás előtt nyilvánvaló volt mind szakmai, mind politikai szinten, hogy az átfogó államháztartási reform mindinkább elodázhatatlan. Az államháztartási reform fő céljai is körvonalazódtak: az újraelosztás csökkentése és – az államháztartás fenntartható egyensúlyának biztosítása érdekében – az állami feladatok és a költségvetési gazdálkodás újr szabályozása, valamint a finanszírozás és a tervezés modernizálása. A célok megvalósítására azonban a rendszerváltás előtt alig volt esély. Az új adórendszer 1988-as bevezetésével csak a költségvetés bevételi oldala alakult át.

A rendszerváltás után, 1992-ben fogadták el az új Államháztartási törvényt, ez azonban a tervezett reformok közül csak néhányat valósított meg. A törvény átalakította a központi költségvetés szabályozását, áttért a részletes költségvetések átláthatóbb rendszerére, beleértve az önkormányzati és intézményi gazdálkodás rendjét is. A költségvetési törvényen keresztül sor került az önkormányzatok működési és fejlesztési támogatásainak normatív elemeket is tartalmazó szabályozására. Ugyanakkor az állami újraelosztás mérséklése terén (a fejlesztések visszafogásán és a termelői, valamint az ártámogatások csökkentésén túl) gyakorlatilag csak olyan lépések történtek, amelyekkel – kihasználva a magas inflációt –, feltűnő nominális csökkenés nélkül lehetett csökkenteni a kifizetések reálértékét.

A halogatott államháztartási reform következtében 1995-re az államháztartás egyensúlyhiánya már olyan mértéket ért el, amely adósságcsapda kialakulásával fenyegetett (a költség-

²⁹ Mint korábban kifejtettük: strukturális deficiten azt értjük, amikor – változatlan külső feltételrendszer mellett – a tevékenységek forrásigényének és a rendelkezésre álló forrásoknak a dinamikájában negatív értékű eltérés van. A tervezés szempontjából: a tevékenységre fordítható prognosztizálható források nem teremtenek fedezetet a prognosztizálható kiadásokra. A gazdálkodásban a strukturális deficit mindaddig megmarad, ameddig a források nem biztosítják a közvetlen működtetés, a szinten tartás, valamint a folyamatos adaptáció lehetőségét is.

vetés deficitje a GDP 8,5%, az államadóság pedig 85%-át tette ki). Ezzel elkerülhetetlenné vált egy határozottabb stabilizációs program indítása. Sajnos azonban a – komoly társadalmi áldozatok árán bevezetett – ún. „Bokros-csomag” sem vállalta az átfogó államháztartási reform végrehajtását.

Az akkori pénzügyminiszter nevével fémjelzett stabilizációs program elindította az állami vállalatok privatizációját, és annak bevételeiből visszafizette az államadóság egy részét. Visszafogásokat vezetett be a költségvetés folyó kiadási tételei között, erősen csökkentve az önkormányzatok támogatását is, és tovább javította a központi költségvetés átláthatóságát és finanszírozási fegyelmét azzal, hogy egységesítette az állami költségvetést, és a költségvetésen kívüli alapokat – egy kivételével – ún. céllelőirányzatként bevonta az állami költségvetésbe. Ugyanakkor a legnagyobb elosztórendszerek, mint az egészségügy, társadalombiztosítás és oktatás finanszírozásának átalakítását ez a program sem tudta már vállalni. Így bár 1997-re a költségvetési deficit a GDP 3,2%-ára, az államadóság a 65%-ára és az újraelosztás mértéke 50%-ra csökkent, és javult az állami finanszírozás rendszere, e humán ellátórendszerek átalakításának elmaradása következtében az államháztartás strukturális deficitje továbbra is megmaradt.

Az 1998-tól 2002-ig tartó kormányzati ciklus egyáltalán nem folytatta az államháztartás reformját, azonban több visszarendező lépést tett. Az etatista kurzus decentralizáció-ellenes politikával párosult. Mivel a kormány az újraelosztást nem kívánta növelni, de erősíteni kívánta a központi kormányzat szerepét, az önkormányzatokra terhelte az államháztartás újra növekvő strukturális deficitjét. A harmadik ciklus végére már a magyar önkormányzati szektor egészének kell szembesülnie az általános forráshiánnyal.

2002-re már tisztán látható, hogy sikeres államháztartási reform nélkül nem tüntethető el a közszférában a strukturális deficit. Az is látható, hogy a mindenkori kormányok e deficitet, amennyire lehetséges, meg fogják próbálni az önkormányzatokra terhelni. Vagyis az államháztartáson belül mutatkozó deficitnek a központi kormányzatra eső részét a kormányzat az önkormányzatoktól megvonott forrásokkal kívánja évről-évre kiegyensúlyozni. Így államháztartási reform nélkül nem látható az önkormányzati szféra forráscsökkentésének határa, és elkerülhetetlen a helyi közszolgáltatások színvonalának csökkenése.

A FINANSZÍROZÁSI RENDSZER KISZÁMÍTHATÓSÁGÁNAK HIÁNYA

A magyar önkormányzati rendszer jogi stabilitását az Alkotmány és a – csak kétharmados döntéssel³⁰ megváltoztatható – önkormányzati törvény biztosítja. Ugyanakkor a finanszírozás legfontosabb paramétereit egyszerű feles törvények határozzák meg.³¹ A legfontosabb közülük az állami költségvetés, amely évente rögzíti, hogy a különböző forrásnemekben milyen összegek jutnak az önkormányzatoknak, így a kormányzati többségnek bármikor lehetősége van az önkormányzatok működési feltételeinek – akár lényeges – megváltoztatására.

³⁰ Kétharmados törvényhez vagy annak módosításához a szavazásban részt vevő parlamenti képviselők legalább kétharmadának a támogatása szükséges.

³¹ Feles törvény az, amikor a jóváhagyáshoz elegendő a szavazásban részt vevő képviselők több mint felének a támogatása.

A kialakított finanszírozási rendszer az önkormányzatok forrásainak szabályozását vagy állami támogatását semmilyen formában nem köti valamely makrogazdasági vagy államháztartási mutatóhoz. E körülmény bizonytalanná teszi a helyi források előrejelzését, és tág teret nyit az önkormányzati szektor politikai befolyásolásának, esetenként önkényes, párt-politikai döntéseknek. Az Országgyűlés éves költségvetési döntéseinek önkormányzatokra vonatkozó elemei könnyen a rövid távú politizálás áldozatává válnak. A „pénzügyi alkotmányosság” hiánya miatt a rendszer alkalmatlan az önkormányzati tervezéshez szükséges kiszámítható jövő biztosítására.

A finanszírozási rendszer kiszámíthatósága szempontjából lényeges elem az is, hogy a felhalmozási célú támogatások megítélése is egyedi döntésekkel történik.³² Bár e döntések meghozatalának vannak szabályozott elmei is (eljárási rend és bizonyos döntési kritériumok), a végső döntés mégis diszkrecionális, és ez csökkenti a kiszámíthatóságot. A döntési folyamat szabályozása az elmúlt évtizedben nem változott, és a diszkrecionális lehetőségek kihasználása a politikai elit kultúrájának függvényében változott. Az utolsó ciklusban például, azon politikai erők hatására, amelyek beidegződésként preferálják vagy politikai szándékaik megvalósítására kívánják használni az egyedi döntéseket, a diszkrecionális elemek nagyobb szerepet kaptak. Ez a tendencia a rendszer kiszámíthatóságát tovább csökkentette.

Mindenképpen érdemes hangsúlyozni, hogy a forráscsökkenés és a kiszámíthatóság két külön fogalom. A kiszámíthatóság szempontjából kevésbé volt súlyos az 1995. évi stabilizációs program, amely komoly megszorításokat léptetett életbe mind a forrásjuttatás, mind a szabályozás terén. A Bokros-csomag a kiszámíthatóság szempontjából azért fogadható el, mert nem rövid távú, partikuláris érdekektől vezérelve rendezte át az önkormányzati forrásokat, hanem a kialakult pénzügyi krízis kezeléséhez elkerülhetetlen és régóta várható megszorításokat vezetett be. A megszorítások és a nettó finanszírozás³³ bevezetése egyértelműen csökkentette az önkormányzatok forrásait. A következmény kiszámíthatósága miatt mégis kezelhetőbb volt, lehetőséget (és ösztönzést) adott az önkormányzatoknak racionális takarékosági intézkedésekre. A program többi önkormányzati eleme, így pl. a hitelfelvétel és az adósságrendezés szabályozása – amellyel, hogy a makrogazdasági egyensúly védelme szempontjából elengedhetetlen volt – az önkormányzatok számára is pozitív volt abban az értelemben, hogy irányt mutatott, és tisztázta a feltételeket.

AZ ÖNKORMÁNYZATI FINANSZÍROZÁSI RENDSZER NORMATIVITÁSÁNAK GYENGESÉGEI

Az intergovernmentális finanszírozási rendszer normativitása, szorosan kapcsolódik az előző – kiszámíthatósági – elváráshoz. Nem lehet eléggé hangsúlyozni a normatív és kiszámítható feltételrendszer fontosságát, mivel ez előfeltétele az önkormányzati tervezésnek, a racionálizáló reformoknak és a stabil, kiegyensúlyozott önkormányzati gazdálkodásnak.

³² Ez alól kivételt képeznek a céltámogatások, amelyekhez az önkormányzatok meghatározott feltételek mellett alanyi joggal jutnak hozzá.

³³ A befizetési és támogatási tételek együttes kezelését jelenti, amely szerint a Államkincstár csak a nettó összeget, vagyis ezek különbségét fizeti ki az önkormányzatoknak.

Mivel a normatív finanszírozási rendszer fogalmát többféleképpen használja a szakirodalom, rögzítjük, hogy elemzésünkben a fogalmat e tanulmány Normativitás a finanszírozásban című alfejezetében bemutatott felfogás alapján alkalmazzuk. Eszerint a rendszerszerű, egységesen érvényesített (tehát normatív) szabályozásnak a következő, egymást esetenként korlátozó három alapelvekre kell épülnie: (1) a feladatarányosság, (2) a forráslokalizáció és (3) a forráskapacitás elvére. Csak ilyen rendszer esetén beszélhetünk teljes értelemben vett normativitásról.

Az 1990-es önkormányzati törvény alapján véve működésképes rendszert alkotott. Az önkormányzati finanszírozás normatív rendszerének kialakítása azonban egy lépésben nyilvánvalóan nem volt létrehozható. Mindenképpen későbbi, a teljes normativitás irányába mutató kiigazításokra lett volna szükség, ezek azonban rendre elmaradtak. A rendszer szisztematikus fejlesztése helyett így különböző, összehangolatlan – és gyakran a fenti elvek ellenében ható – változtatások történtek. Az elmúlt évtizedben megnövekedett a diszkrecionális elemek súlya, és ezzel nemcsak a rendszer normativitása, de kiszámíthatósága is csökkent.

Elvben a központi normatívákat, az SZJA-megosztást és a saját bevételeket együttesen kezelő, a feladatarányosság, a forráskapacitás és a forráslokalizáció szempontjait érvényesítő rendszer lehetne az általunk alkalmazott értelemben normatív. A kialakult rendszer azonban több ponton nem így működik, az önkormányzati finanszírozási rendszer normativitása erősen korlátozott.

A rendszer alapvető hibája, hogy nem elég pontosan illeszkedik az önkormányzati feladatokhoz. Miközben a nagyvárosi térségi feladatok nagy része a központot jelentő városra hárul, e feladatok kezelése kimaradt a rendszerből, és a városi tömegközlekedés támogatásának jelenlegi egyedi jellegű megoldása sem rendszerszerű. (Ezt a feladatot a normatívák alapján való önkormányzati finanszírozás ma egyáltalán nem kezeli.) Vélhetően egy valamilyen alapon meghatározott ún. nagyvárosi normatíva rendszerbeépítése is segíthetne e helyzetben.

Bár az önkormányzatok humán szolgáltatásainak normatívái (egységnyi ellátottra jutó támogatásai) feladatarányosan kerülnek szétosztásra, a rendszer megsért egy másik, szintén normatíván kezelendő területet, az SZJA meghatározott részének az önkormányzati szférába való visszaforgatását. Az állami költségvetés a központi szolgáltatási normatívák egy részéhez évről évre a visszaforgatandó önkormányzati SZJA-részesedés egy – bármiféle elvi alap és eljárásbeli szabályozás nélkül (tehát nem normatíván) – meghatározott részét rendeli hozzá forrásként, a normatívák forrását az önkormányzati források közötti átcsoportosításon keresztül teremtve meg. Ez a technika, miközben fokozatosan tehermentesíti az állami költségvetést, forrásokat von ki az önkormányzati szférából.

Az osztott adónemként működő SZJA elvileg szintén szerepet játszhatna a forráslokalizációban, de a rendszer az elmúlt években úgy változott, hogy ez a szerepe gyakorlatilag megszűnt. Az SZJA visszaforgatandó része egyébként is túl kicsi, a helyben maradó része pedig annyira lecsökkent (5%³⁴), hogy elvesztette a jelentőségét. Ahol még az alacsony szá-

³⁴ A könyvben tárgyalt időszakra ez igaz. 2003-ban a helyben maradó rész 10%-ra növekedett, de egyrészt a növekmény döntő hányadát elviszi a központilag előírt közalkalmazotti béremelés, másrészt a gazdagabb városok esetén ez az összeg amúgy is beleesik az adóerő-képesség alapján elvont összegbe.

zalék mellett is érdemleges bevételt jelentene, ott az adóerő-képesség számításán keresztül elvonják.

A rendszerben a saját bevételek terén további gyenge pont, hogy a saját bevétel meghatározó részét kitevő iparűzési adó nem ideális helyi bevételtípus. Ingatlanadóra, projektadóra és esetleg megosztott adóként működő forgalmi adóra épített helyi adózás kedvezőbb lenne.

A rendszerből teljesen hiányzik a forrásnemek potenciálisan eltérő forrásdinamikájához való adaptáció szabályozása is (pl. az SZJA sávok inflálódása miatti bevételnövekedés kalkulálása).

Összegezve: a forrásjuttatás, kiegyenlítés és elvonás kialakult rendszere hibás, mert nem pontosan veszi figyelembe a településtípusonként nagyon is eltérő, esetenként ráadásul nem csupán települési jelentőségű feladatrendszert. E gyengeség következtében az önkormányzati finanszírozási rendszer nem tud egyszerre feladatarányos is lenni, és az eltérő feladatok és képességeket is kezelni. Emellett a forráslokalizáció is fokozatosan gyengül.

Korrekt normatív rendszer 1990-ben nem volt egy lépésben létrehozható. A későbbi korrekciók elmaradása, illetve az a tény, hogy a szabályozók változása lényegében nem a rendszer teljesítményének javítására irányult, jó tanulság lehet minden olyan esetben, ahol történelmi változások következtében megkezdődött/megkezdődik egy demokratikus önkormányzati rendszer kialakítása: A korrekciók szükségességét, pontosan megfogalmazott céljait, eljárásrendjét be kell építeni a rendszerbe.

A HELYI GAZDÁLKODÁS KIINDULÓ FELTÉTELEI

A budapesti gazdálkodási reform stratégiájának értékelése szempontjából – a meghatározó külső feltételrendszer mellett – lényeges körülmény, hogy milyen belső gazdálkodási feltételeket talált a rendszerváltáskor az irányítást átvevő városvezetés. Ezek ismertetésekor újból már nem térünk ki a kínálatorientált, koordinálatlan tervezésnek az előző fejezetben már részletesen bemutatott rendszerére. Itt csak a gazdálkodásra koncentrálunk.

AZ ÖRÖKLÖTT RENDSZER

A rendszerváltás előtt a helyi tanácsok – mint dekoncentrált állami szervek – az önkormányzatok mai működési feltételeitől alapvetően eltérő körülmények között működtek.

A hierarchikus államapparátusban a fontosabb stratégiai döntések minisztériumi szinten történtek. A helyi tanácsok alapvető feladata a döntések végrehajtása volt. A megvalósítás finanszírozása főleg egyedi, állami szintű döntéseken keresztül, a működés finanszírozása pedig puha korlátok között folyt. Ennek megfelelően a helyi stratégia középpontjába a fejlesztési támogatások megszerzése került, mert a fejlesztésekkel lehetett eredményeket felmutatni és részben ezek alapján lehetett növelni a további évek működésének bázisköltségeit. Természetesen a finanszírozási technika és a költségvetés tervezési gyakorlata is

illeszkedett a finanszírozás erősen függő rendszeréhez és a támogatásmaximalizáló helyi stratégiához. A helyi gazdálkodást gyakorlatilag az egyes gazdálkodó egységek és intézmények költségvetési tételeinek számvitele és az éven belüli apróbb megtakarítások más célokra való felhasználása jelentette.

Az önkormányzati önállóság keretei között – amikor a megvalósítandó projektek nagy részéről a helyi tervezés maga dönt, azonban vállalnia kell a projektek pénzügyi következményeit is – a korábbi gazdálkodási rend nem volt alkalmas a felelős gazdálkodás feltételeinek biztosítására. A részben normatív állami finanszírozás, a megnövekedett saját bevételek, a finanszírozás kemény korlátainak bevezetése és az önállóságból következő gazdálkodási felelősség tényleges gazdálkodás bevezetésére teremtettek lehetőséget és kényszert.

Ebben az új helyzetben a gazdálkodás már kemény mérlegelést, célok közötti választást és az erőforrások használatának optimalizálását jelenti. Korrekt cél a fenntartható egyensúly, amely csak a gazdálkodás éven túli tervezésére épülhet.

A HELYI GAZDÁLKODÁS STRUKTURÁLIS DEFICITJE

A gazdálkodásban a strukturális deficitet olyan állapotként értelmeztük, amikor a tevékenységek ellátásához szükséges kiadások és a rendelkezésre álló források változásának dinamikájában negatív értékű eltérés van. Beszéltünk a közvetlen működés, az adott szinten való működtetés vagy a minőségi adaptáció strukturális deficitjéről.

A strukturális deficit ebben az utóbbi két értelemben (adott szinten való működtetés és minőségi adaptáció) a Főváros gazdálkodásában a rendszerváltás óta folyamatosan fennáll és a mai napig magmaradt.

Az 1996-os gazdálkodási reform megkezdése előtt a gazdálkodás strukturális deficitje a közvetlen működtetésben is jelen volt. A strukturális deficit nem volt számszerűsíthető a számviteli gyakorlat és a vagyonyilvántartás hiányosságai miatt, valamint amiatt, hogy a szakmai koncepciók nem határozták meg az adaptációs követelményeket, de biztos feltételezhető volt a költségvetés belső arányai és a bevételi-kiadási várakozások alapján. (Ekkor a költségvetésben működési eredmény gyakorlatilag nem volt, és – a költségvetés 5-10%-át kitevő – felhalmozási célú bevételek támogatásokból és vagyoneértékesítésből származtak.)

Ugyanakkor a kilencvenes évek elejétől érzékelhető tendencia volt, hogy az önkormányzatok állami támogatása csökken, és a saját bevételek növekedése nem fogja biztosítani az összbevételek reálértékének megtartását sem, miközben az államháztartás átalakításának következtében a decentralizált feladatok növekedése volt várható.

E körülmények között a gazdálkodás radikális átalakítása és a – mindhárom fenti szempont szerinti – strukturális deficit mielőbbi megszüntetése megkerülhetetlen feladata volt a fenntartható gazdálkodási egyensúly feltételeit megteremteni törekvő városvezetésnek.

CÉLOK ÉS STRATÉGIA

Az önálló önkormányzati gazdálkodás feltételeinek tisztázásakor egyrészt azt rögzítettük, hogy fenntarthatónak csak az olyan egyensúly tekinthető, amely biztosítja az adaptációt is az időben változó igényekhez, másrészt azt állítottuk, hogy a gazdálkodási reform célállapota, vagyis az egyensúly állapota azt feltételezi, hogy kialakul az önkormányzati feladatok azon struktúrája, amely működtethető a rendelkezésre álló jövedelmekből, kialakul egy átlátható gazdálkodási rendszer és egy olyan stratégiai irányítás, amely a döntéseket a változó körülményekhez illeszti.

Mint korábban láttuk, a gazdálkodási rendszerben kulcsszerepe a megfelelő működési eredménynek van. A következmények innen logikusak. Változó körülmények között a működési eredmény biztonsággal csak kiszámítható körülmények között és – legalább – középtávú tervezéssel tartható fenn. A megfelelő mértékű működési eredmény és az átlátható, megbízható tervezés megalapozza az önkormányzat hitelképességét, a hitelfelvétel pedig a finanszírozás kiszámíthatóságát, hatékonyságát és igazságosságát³⁵ növeli. Az önkormányzati önállóság feltételei között ezek a szakmai racionalitás alapján felvázolt elvárások alig vitathatóak. (Ugyanakkor sajnos az is igaz, hogy a posztoszocialista régió önkormányzatainál még csak ritkán érvényesülnek.)

A költségvetési gazdálkodás területén a politikai értékrend kívánatos módon csak ezen a ponton túl válik meghatározó tényezővé. Az értékrend és politikai felfogás inkább az átállás stratégiáját és a kialakuló szolgáltatási politikát – a közszolgáltatások kívánatos körének lehatárolását és a szolgáltatásbiztosítás technikáit – határozza meg. Budapest -modellnek pontosan ezt a politikai értékrenden alapuló megoldást, a posztoszocialista átmenet Budapesten alkalmazott várospolitikai stratégiáját nevezzük.

A Budapest - modell tartalma a költségvetési gazdálkodás területén természetesen a fenntartható egyensúly feltételeinek megteremtését jelenti. Ez kizárólag több éves folyamatban, fokozatosan történhetett, hiszen a tisztánlátás lehetőségének a kialakítása is több éves folyamat eredménye volt.

A fenntartható gazdálkodási egyensúly megteremtését célzó átfogó stratégiáját 1996-ban a költségvetési koncepció keretében fogalmazta meg a városvezetés és fogadta el a Közgyűlés (*Dokumentumok, 21*). Ez a megfogalmazás már magában foglalta az átmenet teljes stratégiáját és forgatókönyvét, ezért a stratégiai cél, a feladatok és a stratégia leírásában erre támaszkodunk. Az 1996-ban megfogalmazott stratégiai célból vezetjük le a stratégiát, vagyis azt, hogy a Főváros vezetése milyen úton tervezte elérni a célt, és hogyan rendszerezte a szükséges feladatokat. Ugyanakkor a reformfolyamat leírásakor természetesen ismertetjük mind az 1996-ot megelőző évek reformlépéseit, mind az eredeti stratégia harmadik ciklusbeli módosulásait is.

³⁵ Erről részletesen A költségvetési gazdálkodás elemei c. tanulmányban, a hitelpolitika tárgyalásakor lesz szó.

A teljesség mellett még egy indoka van annak, hogy az 1996-os megfogalmazást helyezzük a középpontba: ez az elgondolás alapul először többéves pénzügyi tervezési modellen, ami a reformfolyamat után is az egyensúlyi stratégia eszköze lesz. Ez a megfogalmazás alkalmas tehát mind a reformstratégia, mind a célállapotban alkalmazandó stratégia bemutatására.

ÉRTÉKREND

A városvezetés liberális felfogása szerint a közhatalomnak korlátozott szerepet kell betöltenie, tisztázott szabályok szerint, felelősen, átláthatóan és kiszámítható módon működve. A gazdálkodási reform szempontjából a liberális értékrend három eleme különösen hangsúlyos: a közhatalom gyakorlásából adódó felelősség, a szabályozott folyamatirányítás, valamint – a közpénzek minél hatékonyabb felhasználása érdekében – a verseny és a piacszerű módszerek preferenciája.

A közszerep felelőssége az átlátható, prudens gazdálkodást és az erőforrások optimális használatát igényli a közjó érdekében. Az optimális erőforrás-használat követelményéből következik egyrészt a közszerepek szűk lehatárolása (ami azonban nem jelentheti a minőség csökkentését), másrészt az önálló gazdálkodás feltételeinek megteremtése és átlátható módszereinek bevezetése.

A célok értékválasztást kifejező definíciója és a folyamatokat irányító szabályrendszer biztosítja a kiszámíthatóságot, a racionális működés feltételeit. Ezek teremtik meg a hosszabb távú stratégiák kialakításának és végigvitelének a lehetőségét is, pontos rögzítésük és elfogadtatásuk jó esélyt ad arra, hogy a kezdeti egyetértést ne sodorják el napi politikai mozgások vagy lobbierdekek (minden politikai vezető jól ismeri ezeket a gyakran igen erős – néha „saját berkekből” származó – nyomásokat). Ezek, különösen érzékeny gazdálkodási egyensúly esetén, képesek szétzilálni a stratégiát. Ha azonban a célok és eljárások (beleértve az értelemeszerű felülvizsgálati eljárásokat is) rögzítettek, könnyebben biztosítható a stabilitás; az, hogy a stratégia valóban stratégiaként működjön.

A szabályrendszer célja tehát, hogy az egyedi döntések koordinációját biztosítsa. A liberális logika szerint a szabályoknak és reformoknak nem a „végtermék” kell egy lépésben megalkotniuk, hanem olyan szabály- és feltételrendszert és szerkezeti változásokat kell eredményezniük, amelyek megváltoztatják az intézmények működését és a szereplők viselkedését, és pozitív összegű együttműködésre motiválnak.³⁶

A közszféráról való liberális gondolkodásban a piacnak egyrészt a közjót előmozdító, hatékonyságnövelő szerepe alapján van kiemelt jelentősége, másrészt mintaként tölt be kulcsszerepet. A liberális felfogás az irányításba és a gazdálkodásba közvetlenül is beengedi a piaci működést. Gyakran alkalmaz piaci technikákat, és előtérbe helyezi a közszerepek

³⁶ Játékelméletből származó kifejezések olyan helyzetek jellemzésére, amelyekben létezik összességében kedvezőbb helyzetet eredményező stratégia, azaz a felek számára eredményezett hasznosság összege pozitív – az itt tárgyalt szituációkban ez általában társadalmi hasznot is jelent.

széles értelemben vett privatizálását is, az elmozdulást a magánszféra bevonása felé. A piac működése, mint minta – az erőforrás-optimalizáló versengés mellett – a politikai gyakorlatban leginkább abban a törekvésben fogható meg, hogy a döntéshozók a közszolgáltatások színvonalának javítására mindinkább megpróbálják a piaci működés hatékonyságjavító elemeit átültetni a közszolgáltatásba: a kínálati oldalon a liberálisok a szolgáltatók versenyét, a keresleti oldalon pedig a mind teljesebb információt és – amennyiben lehetséges – a választás lehetőségét ösztönzik.

A KIHÍVÁS

A kilencvenes évek elején az önkormányzati tevékenységeknek a pénzügyi tervezéssel való koordinációja kezdetleges volt. Az önkormányzati költségvetés gyakorlatilag csak az adott évre vonatkozó tervezésen alapult, és a gazdálkodási rendszer nem tette láthatóvá a gazdálkodás strukturális deficitjét.

A tervezés és finanszírozás gyenge koordinációját megváltoztató stratégia az előző fejezetben szerepelt. Ott került bemutatásra a stratégiai reáltervezés módszere és fővárosi tapasztalatai. A Várospolitikai stratégia és megvalósításának eszközei című, előző fejezet részletesen bemutatta, hogy miképpen vált az átfogó várospolitikai tervezés és a különböző ágazatok tervezése alkalmassá a tevékenységek szakmai tervezése és finanszírozása közötti illesztésre, ez a fejezet már csak a szigorúan vett költségvetési gazdálkodási rendszerrel foglalkozik. A szakmai tervezéssel való kapcsolat csak arra keres választ, hogy mi módon tudja a célokat és terveket a költségvetés bevételi és kiadási elvárásokra fordítani és kalkulálni.

A költségvetés öröklött állapota hármas kihívás elé állította az önkormányzatot:

- átláthatóvá és tervezhetővé kellett alakítani a költségvetési gazdálkodás rendszerét ahhoz, hogy látható legyen az aktuális egyenleg és prognosztizálhatóak legyenek a jövőben várható tendenciák;
- úgy kellett átalakítani a forrásszerkezetet és a feladatellátást, hogy fenntartható egyensúlyba kerülhessenek;
- olyanná kellett alakítani a tervezés és döntéshozás rendszerét, hogy alkalmassá váljon konzekvens stratégia megvalósítására.

A STRATÉGIAI CÉL

A Főváros vezetése az önkormányzat gazdálkodásával kapcsolatos céljainak nagy részét már a kilencvenes évek elején megfogalmazta. Az 1993 első napjaiban elfogadott ún. kétéves fejlesztési terv a stratégiai célt a működőképesség fenntartásában jelölte meg. E cél elérésnek alapvető feltételként határozta meg a több évre kitekintő, „átfogó pénzügyi-gazdasági terv kidolgozását” és az azon alapuló konzekvens döntéshozást (*Dokumentumok, 10: 2*).

A több évre kitekintő, átfogó pénzügyi terv alapvető lépés volt a gazdálkodási reform indításában, mivel a várható pénzügyi folyamatok figyelembevétele elengedhetetlen feltétele a

reális helyzetértékelésnek, a tervezésnek és stratégiaalkotásnak. A beruházásokra koncentrálnó kétéves fejlesztési terv meghatározta az akkor reálisnak látszó projektek körét, alapot teremtve egy racionálisabb döntéshozási rendszer kialakításához.

A stratégiai célt és a stratégiát – ma is érvényes formájában – a hétéves finanszírozási prognózis³⁷ intézményesítése után, az 1997. évi költségvetés koncepció részeként 1996-ban fogadta el a Fővárosi Közgyűlés. Az 1996-os megfogalmazás „stratégiai célnak a kiegyensúlyozott önkormányzati költségvetési gazdálkodás elérését” (a közvetlen működtetés mellett az állagmegőrzés és a folyamatos adaptáció biztosítását) tekinti (*Dokumentumok, 21: 3*).

A finanszírozási stratégia a kitűzött stratégiai cél tartalmát két feltétel meghatározásával pontosítja. Ez a két feltétel:

- a folyó bevételek húsz százalékát kitevő működési eredmény ütemezett elérése és szinten tartása és
- *„a felhalmozási kiadások, ezen belül is a működtetés finanszírozási feltételeit javító felhalmozási kiadások, reálértékének megtartása”.*

A két feltétel a költségvetési sarokszámokból kiindulva fogalmazza meg a célállapotot. A célul tűzött húsz százalékos működési eredmény közvetve azt a feltételezést tartalmazza, hogy ez az arány megfelelő forrást biztosíthat a felújítási és az adaptációs költségekre. Ennek ellenére a húsz százalékos értéket nem a jövőbeni kiadási igények felmérése, hanem lényegében a korábbi tapasztalatok alapján határozták meg.

Az érték meghatározásához elsősorban a korábbi évek költségvetési arányait vették alapul. A korábbi évek tapasztalata azt mutatta, hogy ilyen fejlesztési szint mellett fenntartható volt a működőképesség, és adaptációs beruházásokra is sor kerülhetett. Feltételezhető volt az is, hogy a vagyonomortizálódás tendenciája nem változott. A tapasztalat azt is mutatta, hogy a költségvetési kiadások 20%-át kitevő fejlesztések az önkormányzat által még menedzselhető mennyiségű projektet, a város számára még elviselhető terhet jelentett, így ez az arány bizonyosan vállalható fejlesztési szintnek volt tekinthető.

Ez a tapasztalatra hagyatkozó módszer azt természetesen nem bizonyította, hogy a 20%-os működési eredmény hosszú távon alkalmas a strukturális deficit eltüntetésére és a gazdálkodási egyensúly fenntartására. Ugyanakkor feltételezhető volt, hogy a fejlesztési volumen mind jobb stratégiai tervezésével javítható a forrásfelhasználás és folytatható a feladat- és vagyonstruktúra illesztése a forráslehetőségekhez. Ezt a folyamatot szolgálja a stratégiai célhoz kapcsolódó – a felhalmozási kiadások felhasználására vonatkozó – második fenti feltétel: azoknak a felhalmozási kiadásoknak az elsőbbsége, amelyek javítják a működés finanszírozhatósági feltételeit.

Ugyanakkor azt is látni kell, hogy e tapasztalati módszer technikailag nem a strukturális deficit megszüntetéséből, nem a felújítási és adaptációs igények költségeléséből indult ki.

³⁷ A hétéves finanszírozási prognózist részletesen a következő fejezet tárgyalja a pénzügyi tervezés keretében

Más módszer alkalmazása nem is volt lehetséges 1995-ben, mert több feltétel hiányzott a strukturális deficit hosszú távú alakulásának felméréséhez. Szükség lett volna egyrészt a vágyon állapotának és amortizációjának pontos felmérésére és az ennek alapján kidolgozott, számszerűsíthető fejlesztési és adaptációs stratégiára, másrészt a jövőbeni feladatstruktúra stabilitása (kiszámíthatósága) kellett volna ahhoz, hogy a strukturális deficit eltüntetésének költségigénye jó közelítéssel számíthatóvá váljon.

A húsz százalékos érték meghatározásának módja azonban alig befolyásolja rögzítésének kiemelkedő jelentőségét a stratégia megvalósítása szempontjából. E szempontból csak az fontos, hogy úgy határozták meg a stratégiai célt és feltételeit, hogy azzal megalapozták a további folyamat irányítását.

A stratégiai cél megvalósításának két feltétele (a 20%-os működési eredmény és a működtetés finanszírozási feltételeit javító felhalmozási kiadások reálértékének megőrzése) pontosan meghatározza a stratégiai folyamat és a stratégiával elérendő célállapot sarokpontjait. Méghozzá egyúttal az éves költségvetés tervezésének sarokpontjait is rögzíti, amelyek alapján az éves költségvetés többi kulcsértéke is egyértelműen meghatározható. A költségvetés készítésekor – adott forrásprognózis esetén – a megcélzott működési eredmény alapján illeszthetők a bevételi és kiadási prognózisok és tisztázhatók a korlátok és kényszerűségek. Emellett a második feltétel („a felhalmozási kiadások, ezen belül is a működtetés finanszírozási feltételeit javító felhalmozási kiadások reálértékének megtartása”) még útmutatást is ad a felhalmozási kiadások közötti prioritás kialakításához. Ez a kiindulás így alkalmas arra, hogy rövid, közép- és hosszú távon megalapozza a konzervens stratégiai irányítást és tervezhetővé tegye a közép- és hosszú távú feladatokat.

A STRATÉGIA

A stratégia középpontjában az az állítás áll, hogy a költségvetés főszámainak ilyen arányai mellett biztosítani lehet a működtetés fenntartási és adaptációs költségeinek fedezetét az időben változó szükségleteknek megfelelően, vagyis ilyen arányok mellett elérhető a stratégiai cél, a kiegyensúlyozott önkormányzati költségvetési gazdálkodás.

A stratégia megfogalmazása előtt a Főváros nem kalkulált működési eredményt. A magyar számviteli törvénynek megfelelő költségvetése nem is volt alkalmas arra, hogy annak adataiból közvetlenül következtetni lehessen a működési eredményre. Ennek ellenére feltételezhető, hogy a stratégiai megfogalmazása előtt és a megfogalmazás idején a stratégia kulcs-eleme, a működési eredmény gyakorlatilag nulla volt, ezért a stratégia középpontjába a működési eredmény javítása került. Ez elvben a folyó bevételek növelésével és/vagy a folyó kiadások csökkentésével érhető el.

A stratégia elfogadásának idején látható volt, hogy a bevétel növelésének erős korlátai vannak, és a költségek és források elszakadása – bár időben hullámszerű – tendenciaszerű. A központi költségvetésből származó működési források reálérték-csökkenésének megállítására az önkormányzatnak nem volt eszköze. (Feltételezhető volt, hogy e bevételek reálértékvesz-

tése rövid távon folytatódik, középtávon esetleg megszűnik.) A Főváros ekkor már gyakorlatilag kihasználta a saját folyó bevételekben rendelkezésre álló mozgásteret, itt reálérték-növelésre alig volt esély.

Ilyen körülmények között a működési eredmény javítása csak a folyó kiadások leszorításával lehetséges, így a budapesti stratégiának erre a stratégiai elemre kellett koncentrálnia.

A kiadáscsökkentés két úton lehetséges: a fajlagos költségek csökkentésével vagy a szolgáltatások szűrésével. A budapesti stratégia mindkét lehetőséggel élni kívánt, ugyanakkor a szolgáltatások színvonalát nem akarta veszélyeztetni.

A szolgáltatások szűrése a ténylegesen szükséges közfeladatok körének, tartalmának és színvonalának átgondolása alapján lehetséges. Ehhez az szükséges, hogy minden ágazat kidolgozza az ágazati feladatellátás elveit és olyan koncepcióját, amely a szakmai lehetőségek közül a pénzügyi realitáshoz illeszkedő változatot választ, meghatározza annak humán és fizikai infrastruktúra-igényét, és javaslatot tegyen az átalakítási folyamat lépéseire.³⁸ (A Fővárosi stratégiában ezt a célt a feladatellátási koncepciók szolgálták, amelyeket részletesen a következő fejezet elemez.)

A fajlagos költségek hatékonyabb működéssel csökkenthetőek. Az önkormányzatnak alig volt esélye arra, hogy közvetlen, kézi irányítással hatékonyabbá tegye a szolgáltatást biztosító egységei forrásfelhasználását. Ehhez sem elegendő információval, sem megfelelő irányítási kapacitással nem rendelkezett. A másik módszer, a kizárólag forrásmegvonással kikényszerített racionalizálás – politikai terhe mellett – veszélyes is, mert nehezen húzhatók meg azok a határok, amelyekben belül még nem veszélyeztetett a szolgáltatás biztonsága és megfelelő színvonala.³⁹ A harmadik lehetőség olyan normatív rendszer kialakítása, amely erőteljesen ösztönzi a hatékony gazdálkodást. Amennyiben ez a rendszer működőképes, és megfelelően illeszkedik a tényleges forrásigényekhez, e rendszeren belül már lehetséges a racionalizálás forrásmegvonással való kikényszerítése (*Dokumentumok, 17*).

A fajlagos költségek csökkentésére, ezen belül a hatékonyabb intézményi forrásfelhasználás ösztönzésére, a főváros normatív feladatfinanszírozási rendszert próbált bevezetni. E rendszerben a feladatarányosságot „0” bázisú feladatfinanszírozási rendszer bevezetésével tervezte megoldani, a forráskapacitást az intézményi saját bevételek kalkulálásával, a forráslokalizációt pedig a saját bevételek jelentős részének helyben – vagy az adott ágazatban – hagyásával kívánta biztosítani.⁴⁰

³⁸ A következő fejezet tárgyalja részletesen a feladatok felülvizsgálatának folyamatát, akadályait és részleges sikereit

³⁹ Az elkerülhetetlen fajlagos forráscsökkentés csak a szolgáltatások valós forrásigényének ismeretében és azzal arányosan biztonságos. Ehhez az egyes gazdálkodó egységek szintjén gyűjtött információkra és ágazati szintű feladatellátási stratégiák alapján való mérlegelésre van szükség.

⁴⁰ A folyó bevételeket a keletkezés helyén, vagyis az adott intézménynél, a felhalmozási bevételeket pedig alapvetően az ágazatban hagyva.

A jól kialakított feladatfinanszírozási rendszer a gazdálkodó egységek adott szerkezetben való hatékonyabb forrásfelhasználását ösztönzi. Fajlagos költségcsökkentés azonban nem csak az egyes gazdálkodó egységek korrekt feladatfinanszírozásával képzelhető el. Hatalmas megtakarítások rejlenek a szolgáltatások infrastruktúrájának korszerűsítésében is. A működési költségek ilyen módon való csökkentése gyakran komoly egyszeri ráfordítást igényel, ami csak több éves távlatban térül meg. Mivel a gazdálkodó egységek nem mindig rendelkeznek a racionalizáló befektetésekhez szükséges forrásokkal, a reform során létre kellett hozni azt a pénzügyi konstrukciót is, amely ilyen esetekben biztosítani tudja a fedezetet. A Főváros ún. Intézményrationalizálási Alapot⁴¹ hozott létre, amely e befektetések forrásait megelőlegezi.

Emellett a feladatellátási koncepciókban megcélzott feladatváltozások miatt is szükségesé váltak átalakítások. A stratégia az ezekhez szükséges beruházások fedezetéről – a racionalizálási forrásokon túl – részben új beruházásként kellett gondoskodnia. Az infrastruktúrakorszerűsítés és szakmai követelményeknek megfelelő átalakítások igényéből következik az 1996-ban megfogalmazott stratégiai cél második feltétele, miszerint a felhalmozási kiadások, ezen belül is a működtetési feltételeket racionalizáló kiadások, reálszintjét meg kell őrizni.

Nyilvánvaló volt, hogy a közüzemek privatizációjának nagy hulláma, a felhalmozási bevételek 1995-98 közötti felfutása után a visszaesnek a felhalmozási bevételek, és a további beruházások fedezetét alapvetően a működési eredménynek kell biztosítania. Ugyanakkor a működési költségek leszorítása – a szolgáltatási színvonal veszélyeztetése nélkül – csak fokozatosan, több év alatt történhetett meg. Így fennállt annak a veszélye, hogy „finanszírozási lyuk” – illetve, pontosabban, „beruházási lyuk” – alakul ki azokban az években, amikor a felhalmozási bevételek már lefutottak, és a működési eredmény még nem érte el a megfelelő szintet (*Dokumentumok, 18*).

Ezért a felhalmozási bevételek felhasználását a működési eredmény növekedésének üteméhez kellett igazítani, és tartalékolni kellett a „finanszírozási lyuk” lefedésére. Emellett az átmenet politikájában fontos szerepet tölt be a felhalmozási célú hitelfelvétel is, amely részben a finanszírozási hiátus lefedését segítette, részben pedig a fejlesztések optimális időzítésének kulcsa volt (*Dokumentumok, 23*).

A fejlesztések megfelelő mérlegelése és időzítése kizárólag többéves perspektívában és minden terület fejlesztési terveit átfogóan kezelő rendszerben lehetséges. A stratégia ezért a hétéves finanszírozási prognózisra először négy, majd hétéves fejlesztési programozást épített fel.

Összefoglalva:

A kiegyensúlyozott önkormányzati költségvetési gazdálkodás elérését célzó fővárosi stratégia az egyensúly fenntartásának kulcsát a húsz százalékos működési eredményben látta. E működési eredmény elérése a korábbi éven belüli tervezéssel nem volt biztosítható, ezért

⁴¹ Az alap működését a következő fejezet elemzi részletesen.

a kitűzött működési eredményt a stratégia több éves tervezéssel és átfogó, költségvetési reformfolyamatban célozta elérni.

A folyamat egyik fő eleme a működési kiadások leszorítása volt, amit a feladatellátás felülvizsgálata, továbbá új – a megtakarításokat ösztönző –, normatív finanszírozási rendszer, valamint a működtetés racionalizálását szolgáló beruházások kiemelt támogatása és előnyben részesítése volt hivatott elérni.

Mind a feladatszerkezet- és vagyonszerkezet-átalakítás, ami a rendszerváltással kialakult új közszerep-értelmezés alapján vált szükségessé, mind pedig a korábban elmaradt felújítások pótlása komoly költségigénnyel terhelte az önkormányzatot. A politikai átmenet nyomán lehetségessé vált ingatlanértékesítés és privatizáció ugyanakkor felhalmozási bevételeket termelt. Fontos eleme volt a stratégiának, hogy ezeket az „átmenetből következő” felhalmozási bevételeket éppen az átmenethez kapcsolódó felhalmozási kiadások fedezetére használta fel a fejlesztések feszes programozása, a felhalmozási bevételek ütemezett felhasználása és aktív hitelpolitika bevezetése mellett. (A stratégia megvalósítására kialakított eszközöket részletesen a következő fejezet mutatja be.)

A REFORMFOLYAMAT FELÉPÍTÉSE

A KIINDULÓ ÁLLAPOT – 1990–92

Mint a keretfeltételek között leírtuk, a nyolcvanas évek végén és a kilencvenes évek elején komoly forrásoldali átalakítások történtek az államháztartásban. Ekkor alakították át az adórendszert, bevezették a személyi jövedelemadót és az általános forgalmi adót. Az első években nemigen tudta a Pénzügyminisztérium sem megbecsülni a várható adóbevételeket.

1990-ben, az önkormányzatok felállításakor a személyi jövedelemadót száz százalékban a befizetés helye szerinti önkormányzatok kapták meg. A további években – mind a bevétel növekedése, mind a központi kormányzat jövedelemcentralizáló törekvése nyomán – ez az arány drasztikusan, 1991-ben ötven, 1993-ban már harminc százalékra csökkent. Természetesen ez az önkormányzatoknak juttatott adóhányad reálértékének csökkenését is eredményezte. A személyi jövedelemadó mellett az önkormányzati jövedelmek többi eleme is mozgásban volt, így nehéz volt előre becsülni az önkormányzati források jövőbeli alakulását.

Az állami finanszírozási rendszer új elemei komoly bizonytalanságot jelentettek, mert bevezetésükkor későbbi hatásai nehezen voltak prognosztizálhatóak. E rendszer működésére és következményeire vonatkozó tapasztalatokkal sem a központi kormányzat, sem az önkormányzatok nem rendelkeztek.

Az egyik ilyen új elem a feladatellátás költségeinek részbeni állami fedezete volt a már említett normatívák útján. A másik lényeges elem a helyi adóbevétel volt. 1990-ben fogadta el a parlament a helyi adózásra vonatkozó törvényt, ennek alapján vezették be az iparüzési adót, amely később az önkormányzatok meghatározó saját bevételi forrásává vált. Átalakuló gazdaságban, megfelelő adatbázisok hiányában a várható adóbevételt nem lehetett elég jól

előre megbecsülni. Az önkormányzati díj- és illetékbevételek által nyújtott pénzügyi mozgástér, valamint az önkormányzati fejlesztések új állami támogatási rendszer várható hatása is bizonytalan volt még ekkor. Így az átalakulásban levő államháztartási rendszerben az újonnan alakult önkormányzatok nehezen tudták forrásaikat az elkövetkező évekre becsülni. Az önkormányzati tervezés hiányáért azonban nemcsak a külső körülmények hibáztathatóak. Az éven belüli „forrásszétosztásra” szorító helyi költségvetési tervezés továbbélése a kilencvenes évek elején sokkal inkább a „régijó könyvelői gyakorlat” továbbélésének, mint a nehezen kiszámítható körülményeknek volt tulajdonítható.

A régi jó könyvelői gyakorlat azért is ágyazódhatott be annyira, mert a szakágazatok már ehhez alakították ki a maguk adaptív mechanizmusait, érdekeltek voltak tehát a fenntartásban. Taktikává vált, hogy a megvalósítani kívánt – várhatóan több évre elhúzódó – fejlesztési tétel akármilyen kis összegű indító elemét beerőszakolták az éves (állami vagy helyi) költségvetésbe. Tudták ugyan, hogy áthúzódó fejlesztés, de mivel az adott évben nem sok vizet zavart – a távolabbi anyagi konzekvenciák mérlegelése nélkül – viszonylag könnyen el lehetett fogadtatni. És ha már egyszer benne volt a költségvetésben, nagyobb volt annak a valószínűsége, hogy előbb-utóbb teljes egészében megvalósul. Ezt a technikát neveztük korábban „tervbe-akaszkodásnak”, amelynek keretében az ágazat fejlődéséért esetleg valóban érzett felelősség párosult az egész rendszerrel szembeni felelőtlenséggel.

Kezdetben (1990–1992) a későbbi közép- és hosszú távú értelemben a Fővárosi önkormányzatnál sem folyt pénzügyi tervezés. A fővárosi költségvetések csak az adott évben várható kiadások és bevételek kiegyensúlyozására szorítkoztak. Az önkormányzati költségvetés tételsora az önkormányzati ügyosztályok által felügyelt területek költségvetési főszámaikat tartalmazta. A tervezés bázis alapon folyt, vagyis a tételsorok elemeire leosztott, adott évi juttatást alapvetően az előző évi érték arányában határozták meg. Az önkormányzati támogatást nem bontották meg működési és felhalmozási hozzájárulás szerint, a támogatás gyakorlatilag a költségvetési egység kiadásainak és bevételeinek különbségét fedezte. A költségvetés lényegében a források szétosztásának intézményi arányait rögzítette, azonban az, hogy milyen projektekre és tevékenységekre költötték a pénzeket, nem derült ki belőle.

A Fővárosban a „szakmai alapú” tervezés is a korábban leírt – akkor általános – szemlélet szerint alakult: eredménye beszélő viszonyban sem pénzügyi lehetőségekkel. A fejlesztési tervezés túldimenzionált, „kínálati-orientációjú” álmoképeket fogalmazott meg, és ezek egy-egy eleme – vagy az erős szükség szorításában vagy esetlegesen – időnként elnyerte a megvalósuláshoz szükséges támogatást.

Az önkormányzati önállóság feltételei között – ahol a fejlesztésekről is az adott korlátos forrásoknak megfelelően, helyben és önállóan kell dönteni – nem vezethetett megoldásra az ágazati és könyvelői szemlélet közvetlen ütköztetése, mert pénzügyi tervezés nélkül nem lehetett racionális válaszokat adni az ágazatok több éves terveire és versengő igényeire. A nagyságrendjükben eltérő ágazati elképzelések és pénzügyi lehetőségek miatt a rendszer-váltást követő első időkben süketek párbeszéde⁴² alakult ki az ágazati és pénzügyi vezetés

⁴² Az ágazatok nem vettek tudomást a korlátokról, így irreális fejlesztési elképzeléseiken nem voltak hajlandók igazítani. A másik oldalon álló pénzügyi vezetésnek nem volt felhatalmazása az ágazati tervezés befolyásolására, és könyvelői szemlélete alapján a városvezetés számára sem tudott eligazítást adni a döntésekhez. Várospolitikai elképzelések helyett sajátos érdekérvényesítési rendszer döntötte így el a forrásallokációt.

között. Látható volt, hogy a finanszírozás, tervezés és döntéshozás rendszerének átalakítására van szükség, ami azonban olyan szemléleti és működési paradigma váltást jelentett, ami a rendszerhez szocializálódott résztvevők képességét meghaladta. Tipikusan a főpolgármesteri kabinetre⁴³ szabott feladat volt a tervezés elemeinek összehangolását és a felelős döntéshozást biztosító rendszernek a megalkotása.

E feladat megoldásához rövid haladékot adott a városvezetés számára, hogy az önkormányzatiság első éveiben a fejlesztési forrásokért folytatott ágazati lobbizás némileg elbizonytalanodott: az átalakuló finanszírozási rendszerben érdemes lett volna egyszerre akaszkodni az állami és az önkormányzati tervbe. Az általános forráshiány azonban akadályozta nagyobb beruházások indítását.

Érdekes módon, mind a tervbe akaszkodás újraéledése, mind a régi, „jól működő” gyakorlat megváltoztatása külső körülmény következtében történt meg a Fővárosi Önkormányzatnál. A magyar parlament 1991-ben elhatározta, hogy 1994-ben viláγκiállítás lesz Budapesten. Bár a monumentális nemzeti projektet a Főváros vezetése – a város fogadóképességének hiánya miatt – ellenezte, az előkészületeket megakadályozni nem tudta, azért pedig nem is akarta, mert az előkészületek Budapest számára fontos infrastrukturális beruházások állami támogatással való megvalósítását jelentették. Az Expo az ágazati tervezést felélénkítette, és ezzel együtt próbált újraéledni az ágazatok „tervbe-akaszkodási” gyakorlata is, amit – ekkor már elsősorban – az önkormányzaton belül kellett kezelni.

A városvezetés célja az Expo kapcsán kínálkozó források felelős felhasználása volt, ami a város hosszú távú érdeke szerinti – tartalmi és pénzügyi – mérlegelést jelentette ebben az esetben. Az lehetőségek és elképzelések összehangolásának azonban nem volt még az önkormányzatnál kialakult gyakorlata, így az egyeztető szerep a főpolgármesteri kabinetre hárult.⁴⁴

Fontos körülmény volt, hogy a Fővárosi Önkormányzatnak az Expo-t előkészítő beruházások állami támogatásához a források egy részét saját erőből kellett biztosítania. A több éves, komoly volumenű beruházási tevékenység indításához ekkor már számba kellett venni az elkövetkező években feltételezhetően rendelkezésre álló forrásokat. Bár a központi kormányzat a fejlesztési támogatás megítélésének eldöntéséhez ekkor nem alkalmazott szigorú „banki típusú” pénzügyi minősítési és ellenőrzési rendszert, megkövetelte az önkormányzati felelősségvállalást a saját részre.⁴⁵ Ugyanakkor az is látható volt, hogy a beruházásokhoz

⁴³ A kabinetrendszer és a főpolgármesteri kabinet szerepéről és működéséről az előző – Várospolitikai stratégia és megvalósításának eszközei című – tanulmányban található részletek.

⁴⁴ A főpolgármester a kabinet segítségével tudta a korábbi „süketek párbeszédét” megtörni és új, konstruktív megoldásokat bevezetni. A kabinet dolgozta ki a tervezés átalakításának lépéseit és a városházán belüli egyeztetési folyamat tervét, és a kabinetben alkalmazott szakértők irányították az Expóval kapcsolatos külső egyeztetést is.

⁴⁵ Bár történetünk 1992. és 1993. évi alakulásának szempontjából nem lényeges, a későbbiek megértéséhez mégis érdemes megemlíteni, hogy az Expo finanszírozásban a felek több „sajátos” megoldással próbálkoztak. Formálisan a Főváros a Viláγκiállítási Alapból pályázott támogatásra. A Viláγκiállítási Alap olyan előfinanszírozási alap volt, amelynek voltak ugyan forrásai bizonyos terület-előkészítő munkákra, részben azonban – időleges kormánytámogatáson keresztül – a későbbi bevételek terhére kellett az előkészületeket támogatnia. Az Alap erősen megkérdőjelezhető megvalósíthatósági számításokra épült és sok egyeztetetlen elemet tartalmazott, mely körülmény már korán megelőlegezte a Viláγκiállítás későbbi szükségszerű lemondását. A Főváros nem rendelkezett az előkészületekhez szükséges projektek saját részével, ezért azt részben állami cél- és címzett támogatásokból próbálta fedezni.

hosszabb futamidejű hitelek felvételére is szükség lesz, ami elképzelhetetlen lett volna központi tervezés bevezetése nélkül. Ezen elemek együttesen adtak lehetőséget a Főváros vezetésének ahhoz, hogy a központi pénzügyi tervezés szükségességét a Közgyűléssel elfogadtassa és gyakorlatát bevezesse.⁴⁶

A KÉTÉVES FEJLESZTÉSI PROGRAM – 1993

1993 elején fogadták el az ún. kétéves fejlesztési programot (*Dokumentumok, 10*), amely a rákövetkező években várható források becslésére és a városfejlesztési értékrend és prioritások meghatározására alapozva kísérelte meg a fejlesztési tervek rendszerezését. A kétéves tervezési periódus időtávja nem számottevő, a program valódi hozadéka nem is ez volt, hanem a bevezetett néhány alapvető elvi-módszerbeli újdonság.

A kétéves fejlesztési program készítése során az önkormányzat minden szakmai ügyosztályának – a régi gyakorlathoz hasonlóan – lehetősége volt az általa szükségesnek ítélt teljes projektlista összeállítására. Új elem volt azonban, hogy a projekteket a szakmai vezetésnek prioritási sorba kellett rendeznie, hiszen kezdettől látható volt, hogy a szakmailag szükségesnek ítélt projektek költsége messze meghaladja a korlátos forrásokat. Szintén új elem volt, hogy a programban a különböző ágazatok fejlesztési javaslatai egymás mellé kerültek, és a városvezetésnek – átlátható összehasonlítás alapján – kellett arról döntenie, hogy milyen arányban osztja meg a forrásokat az ágazatok között, vagyis ágazatonként hol húzza meg a határt a prioritási sorban. A fejlesztési programban szereplő tételek így két nagy csoportot alkottak: (1) az ún. vonal feletti tételek csoportját, amelyek a forrásprognózis alapján reálisak lehetnek, ezért el lehet indítani részletes kidolgozásukat és megvalósításukat, valamint (2) a vonal alatti tételek csoportját, amelyek csak forrásbővülés esetén tekinthetők reálisnak.

A fejlesztési program az önálló, felelős tervezés irányába – a korábbi gyakorlathoz képest – a következő lépéseket tette:

- bevezette az önkormányzati forráskapacitás éven túli becslését és a fejlesztési tervezésben az éven túli elkötelezettségek összegzését;
- prioritásokat határozott meg a várospolitikában a pénzügyi tervezés megalapozásához;
- ösztönözte a prioritások átgondolását a szakmai-ágazati tervezésben;
- összegezte az önkormányzat minden fejlesztési tervét, és a források ágazatok közötti megosztásáról az ágazatok javaslatainak összehasonlítása alapján hozta meg a döntést, így komoly lépést tett a helyi források optimális felhasználásának irányába;
- bizonyos fokig szétválasztotta a szakmai tervezés és a politikai döntéshozás területét, megadva a szakma számára a javaslattétel és a szakmai alapú súlyozás lehetőségét, és a politikai döntéshozás körébe utalva – az egyébként összemérhetetlen – ágazati prioritások közötti, értékválasztáson alapuló súlyozást és végső választást.

⁴⁶ E folyamat várospolitikai tartalmáról és jelentőségéről és a szükséges politikai koalícióépítés folyamatáról részletesebben az előző – Várospolitikai stratégia és megvalósításának eszközei című – tanulmány ír ugyanennek az időszaknak a bemutatása kapcsán.

A kétéves fejlesztési program így nemcsak a tervezés, de a döntéshozás racionalizálása szempontjából is meghatározó jelentőségű volt.

Mivel a program elfogadása a prognosztizált fejlesztési források lekötését jelentette, az önkormányzatnak elvben nem maradt szabad fejlesztési forrása. Ezért megkerülhetlenné vált annak a szabálynak az elfogadása, hogy rövid távon megvalósítandó új projektet csak úgy lehet javasolni (vagy elfogadni), ha az előterjesztő (vagy végső soron a Közgyűlés) azt is meg tudja jelölni, melyik – már elfogadott – elem rovására kell biztosítani a forrást. E ponttól kezdve az új projektek szükségességének pontosabb mérlegelésére és a döntés korrekt előkészítésére már nemcsak a hivatalnoki és döntéshozói felelősség készítette az előterjesztőt. Világossá vált, hogy a javaslat elfogadtatására csak más projektek hasznosságával való összehasonlítás alapján van esély, így az elfogadás többé-kevésbé nyíltan egymásnak feszülő érdekek erőterében zajlott le, és ez jobb érvelést, nagyobb szakmai megalapozottságot igényel, még ha végső soron a politika átszínezi is a döntést.

A kétéves fejlesztési program szemléletbeli, módszerbeli következményei alapozták meg, hogy a korábbi, vertikális függőségi viszonyban kialakult „támogatásmaximalizáló” lobbystratégiát felelős, „erőforrás-optimalizáló” gazdálkodási kultúra válthassa fel.

Az erőforrás-felhasználás tervezését szándékozta továbbfejleszteni a kétéves fejlesztési terv elfogadása utáni években kidolgozott új várospolitikai koncepció, amely végül a főpolgármester 1994-es választási programjának alapja lett (*Dokumentumok, 12*). Ez a munka az adott időpontban becsülhető önkormányzati mozgásteret mérte össze a különböző területekre vonatkozó stratégiákkal, és megpróbálta a megkerülhetetlen prioritásokat meghatározni. A működtetést és fejlesztést együtt vizsgáló, és szerkezeti átalakításokat is számba vevő megközelítés továbblépést jelentett az ágazati tervek reális dimenziójának meghatározásához. Mivel a dokumentum később a következő ciklus koalíciós munkatervének is alapja lett, a további vitákban hivatkozási alapot jelentett, és szerepe volt a döntéshozók gondolkodásának formálásában (*Dokumentumok, 15*).

A LIKVIDITÁSI VÁLSÁG – 1994–95

Az önkormányzati forrásprognózis mindenképpen javítja a gazdálkodás biztonságát, azonban nem tévedhetetlen. A forrásprognózisban döntés születik arról, hogy az adott időpontban látható tendenciák és változások közül melyek tekintendők relevánsnak, és ezek összeállítása szabja meg a tervezés kereteit.

A Főváros 1993-ban – a kétéves fejlesztési program keretében – a fejlesztések és a Világkiállítással kapcsolatos elkötelezettségek tervezésében az adott időpontban konzervatívnak tekinthető, a később bekövetkezőnél azonban mégis kedvezőbb feltételezésekkel élt. Számolt ugyan a kerületekkel való forrás- és feladatmegosztás változásaiból származó kiadásnövekménnyel, továbbá bizonyos pozícióvesztéssel a központilag szabályozott források terén, nem számolt azonban azzal, hogy a központi kormányzat a közkiadások általános változásához képest aránytalan mértékben fogja csökkenteni évről-évre az önkormányzatok forrásait.

A Főváros vezetése kezdettől (i.e. a gondolat felmerülése, majd 1991-es hivatalos elfogadása óta) ellenezte a Világkiállítás rendezését, részint a cél elvi megkérdőjelezésével, de gyakorlatilag is: a város felkészíthetlensége, majd a kidolgozott szervezeti és finanszírozási modell alkalmatlansága miatt. Ezért amikor a kormány megkezdte a felkészülést a Világkiállításra, a Főváros előkészületek címén olyan beruházásokra koncentrált erejét, amelyek egyébként is fontosak voltak a város hosszú távú működőképessége szempontjából. 1994-re azonban – az önkormányzati forráscsökkenés következtében – e fontos projektek finanszírozására sem volt már képes.

Várható volt, hogy amennyiben 1994 tavaszán kormányváltásra kerül sor, az új kormány lemondja a Világkiállítást, mert ekkorra már nyilvánvaló volt, hogy „nem vállalható a Magyar Köztársaság államháztartását aránytalanul megterhelő rendezvény megtartása” (*Jogszabályok, 10*). A Világkiállítás lemondásával egyidejűleg, jogutód nélkül megszűnt a beruházások finanszírozására létrehozott Világkiállítási Alap.

Az új helyzetben a Főváros vezetése tárgyalást kezdeményezett a kormánnyal, amelynek célja az volt, hogy a kormány vállalja a Világkiállítási Alap korábbi – a Fővárossal szemben is vállalt – elkötelezettségeit, illetve ismerje el, hogy a közösen tervezett fejlesztések saját részének erózióját a megelőző évek központi forráselvonása idézte elő, és kompenzálja azt. A Világkiállítást lezáró tárgyalásokon így a Főváros egyrészt azt kívánta elérni, hogy a Főváros számára Világkiállítás nélkül is fontos beruházások megtörténjenek, másrészt azt, hogy a már megkezdett projektek befejezéséhez az eredeti tervben szereplőnél nagyobb arányú támogatást biztosítson a központi kormányzat. (Ehhez természetesen a központi kormányzatnak a korábbi aránytalan forráskivonás ténye mellett azt is be kellett látnia, hogy a Főváros finanszírozásának és fejlesztésének az ország szempontjából is kiemelt jelentősége van.)

A Főváros számára feszítő helyzetben zajlottak a tárgyalások, hiszen 1994-re már egyértelművé vált, hogy a Fővárosi Önkormányzat rövid távon likviditási válságba kerülhet. A városvezetés ezt két párhuzamos stratégiával kívánta elkerülni: egyrészt arra törekedett, hogy mielőbb megegyezzen a központi kormányzattal arról, mely projektek szükségessége ismerhető el olyan szinten, hogy a kormány kiegészítő támogatást is ad hozzájuk, másrészt az önkormányzat által kezdeményezett beruházások egy részét a főpolgármester – a leállítás vagy szerződés módosítás többletköltségeit is vállalva – azonnal leállította,⁴⁷ amivel haladékot teremtett a pénzügyi problémák megoldására.

A Főváros elvi megegyezése a kiegészítő kormánytámogatásról a pénzügyminiszterrel már 1994 augusztusában megszületett (*Jogszabályok, 15*). A részletek kidolgozása négy hónapot vett igénybe. Ekkor a minisztériummal folytatott tárgyalások során igazolni kellett a Főváros ténylegesen rendelkezésre álló forrásait, pontosítani az indokolható támogatásigényt, és mérlegelni kellett a megtartandó projektek fontosságát és az elhagyandók lemondásának

⁴⁷ A szorító pénzügyi helyzetben – mivel közgyűlési felhatalmazás megszerzésére a várost kisebbségben lévő párt élén vezető főpolgármesternek az önkormányzati választások előtt nem volt politikai esélye – a főpolgármester saját hatáskörben állította le a beruházásokat. E döntés utólagos legitímálására az őszi önkormányzati választások után került sor.

költségeit. E megfontolások alapján alakult ki a végleges projektlista és tisztázódott 1994 decemberére a pótlólagos kormánytámogatás 8,5 milliárd forintos összege. Ennek alapján a következő év februárjára sikerült azt a megállapodást megkötöni, amely már a forrásbiztosítás módját is tartalmazta (*Jogszabályok, 16*).⁴⁸ Elvben így a Főváros mentesült a saját rész fizetésétől, és oldódhatott volna a pénzügyi feszültség, az összeg felszabadítása⁴⁹ azonban majdnem egy évet késlekedett.

A kormánygarantált hitel folyósításának késlekedése miatt 1995-re a Főváros közvetlen likviditási válságba került. A pénzügyi krízis azt jelentette, hogy a Fővárosnak nem volt elegendő forrása a hiteltörlesztések időbeni fizetésére és a kormánnyal közösen tervezett beruházások saját részének fedezetére.

1994 őszén újraválasztották a főpolgármestert, a Közgyűlésben a főpolgármester liberális pártja koalícióra lépett a szocialista párttal. A koalícióban a gazdálkodási ügyekért felelős főpolgármester-helyettesi pozíció a liberális pártnál maradt, de a főpolgármester-helyettes személye megváltozott. Az új pénzügyi vezető a korábbi kabinetfőnök lett, aki ekkor még nem bocsátotta a Közgyűlés elé – egyébként már kidolgozott – gazdálkodási stratégiai elképzeléseit, mert annak elfogadtatása több időt vett volna igénybe, mint amennyi a következő évi költségvetés kidolgozására rendelkezésre állt.

Közgyűlési felhatalmazás hiányában – átfogó stratégia indítása helyett – csupán megszorításokra alapozott kényszerköltségvetés készült 1995-re. A Közgyűlés már a költségvetési koncepciót elfogadó 1994 novemberében tartott ülésén elfogadta a kényszerköltségvetés szükségességét. Ekkor a Közgyűlés egyetlen ülése közel 80 projektet „mészárolt le” a fejlesztési tervek közül,⁵⁰ és elfogadta a működtetési költségek minimáliszintre való visszafogását, ahol másként nem ment, ott a „fűnyíró elv” alapján.⁵¹ Végül az 1995-ös költségvetés e kényszer-költségvetési koncepció alapján készült el.

Ennek ellenére az 1995-ös év folyamán a Főváros többször kényszerült likviditási hitelfelvételre. A likviditási hitelekkel a túlélés egyik napról a másikra fenntartható volt. Hosszabb távú hitelfelvételre pedig a Fővárosnak ekkor nem volt lehetősége, mert megfelelő volu-

⁴⁸ Mivel a szintén nehéz pénzügyi helyzetben levő államnak sem átadható forrása, sem hitellehetősége nem volt e ponton, megoldást csak az kínálhatott, hogy a Főváros vett fel hitelt, és az állam vállalta az adósságszolgálatot. Így a 8,5 mdFt-os összeg végül – az adósságszolgálattal megnövelve – 13-14 mdFt kifizetést eredményezett.

⁴⁹ A felszabadítás itt nem tényleges átutalást jelent, hanem a hitelszerződés megkötéséhez szükséges azon dokumentum aláírását, amelynek értelmében a kormány kezességet vállalt a hitelfelvételhez, és egyben lemondott visszkereseti jogáról.

⁵⁰ Ez nagyrészt a tavasszal főpolgármesteri döntésként leállított beruházások felfüggesztésének utólagos legitimálását jelentette.

⁵¹ A fűnyíró elv a megszorítások alapvetően bázisszemléletű elosztása. Szigorúan pénzügyi megközelítésű forrás megvonást jelent, amikor a megvonás a bázisértékekkel arányos. A módszer veszélye abban áll, hogy nem vizsgálja sem a tényleges feladatokat, sem a tényleges költségeket, így a forrásarányos megvonás egyes intézményeknél elvileg az ellehetetlenüléshez vezethet.

menben és feltételekkel hazai kereskedelmi banki hitel nem állt rendelkezésre,⁵² míg nemzetközi fejlesztési banki hitelfelvétel több időt vett igénybe és a függő projektekre nem is lett volna reális.

Az év utolsó napjaiban realizált jelentős felhalmozási és tőkebevételek révén az év végére a krízis oldódott, végül a kormánygarantált hitel felvételével a Főváros likviditási válsága megszűnt, és az 1996-os költségvetés-tervezés már kedvezőbb pénzügyi feltételek között volt indítható.

Bár az 1995. évi költségvetésben inkább csak a kényszerek érvényesültek, az év folyamán fontos előrelépések történtek. A helyi gazdálkodás csődkörüli helyzete megváltoztatta a pénzügyi vezetés politikai lehetőségeit: esély nyílt a költségvetési gazdálkodási reform már régóta formálódó stratégiájának elfogadtatására. A pénzügyi krízis elfogadhatóvá tette a politikusok számára az első nagyobb privatizációt, valamint a későbbi reformstratégiát megalapozó fontosabb koncepcionális elemeket és alapelveket. Így 1995 fordulóponttá vált. Az egész éven áthúzódó pénzügyi válság idézte elő azt a „történelmi helyzetet”, amikor egy alapvetően megszorító jellegű, de távlataiban liberális gazdálkodási program támogatására megfelelő döntéshozói koalíciót lehetett építeni.

Bár ebben a helyi gazdálkodás csődkörüli helyzete volt a meghatározó körülmény, megemlítendő az 1995-ös Bokros-program is, amiről a keretfeltételek ismertetésekor írtunk. Feltételezhető, hogy a központi kormányzat által vállalt – hatalmas politikai visszhangot keltő – megszorító program is hozzájárult ahhoz, hogy a döntéshozók belássák: a kiadás visszafogása és a strukturális átalakítások nem halaszthatók.

STRATÉGIAI KÖLTSÉGVETÉS-TERVEZÉS – 1995

Nyilvánvalóvá vált, hogy a központi költségvetési megszorítások a Bokros-csomag után is folytatódnak. Ebben a helyzetben – nemcsak a krízis okán, de hosszú távon is – megkevlhetetlenné vált annak végiggondolása, hogy a helyi költségvetés mi módon tudja kezelni az egyre szorítóbb feltételeket. Látható volt, hogy a forráscsökkenés mértékével arányos „fünyíró elvű” visszafogás csak egészen rövid távon működhet, márpedig a forráscsökkenés elhúzódó tendenciának ígérkezik. E körülmények között kizárólag a tevékenységszerkezet, a feladatellátás és finanszírozás racionalizálásával lehetett a közszolgáltatások színvonalát megfelelő szinten tartani. A racionalizáló átalakítás a teljes tevékenységi kör átgondolását és az átalakítást ösztönző finanszírozási rendszer kialakítását igényelte.

⁵² Az ok a gazdaság aktuális állapota és a magyar bankrendszer akkori fejletlensége volt: egyrészt szindikált hitelnek akkor még nem igen volt kialakult gyakorlata a hazai pénzpiacon, másrészt a magas infláció és a belső pénzügyi kockázat jogos beépítése a hitelezés költségébe elfogadhatatlanná tette volna a hitelfelvétel kondícióit.

A 1995-ös év folyamán Konceptióvázlat címmel javaslat készült a főpolgármester számára, amely a reformstratégia megalapozására tett kísérletet (*Dokumentumok, 18*). (Az 1995 végén a Közgyűlés által elfogadott, 1996-ra vonatkozó költségvetési koncepció tartalmát tekintve ennél szűkebb, a jogszabályi előírásoknak megfelelően csupán a következő év költségvetésének elvi megalapozását szolgálta.) A Konceptióvázlat célja a költségvetés tervezésének korábbi – az éven belüli hiányt vagy többletet szétosztó „főkönyvelői” szemléletének – megváltoztatása volt. Helyette középtávú gazdálkodási koncepció leképezésére és megvalósítására alkalmas ún. stratégiai költségvetés-tervezés bevezetését javasolta.

A stratégiai költségvetés-tervezés a Konceptióvázlat értelmezésében „előretékintő tervezés, a trendekbe illesztett visszszámolás”. Ennek lényege következőkben fogható meg (idézzük):

„Az adott költségvetési évet megpróbáljuk legalább középtávú trendek között elhelyezni, többéves előretékintéssel számot vetni a kényszerekkel és a változtatható feltételekkel, a kívánatos, erősítendő, illetve a visszaszorítandó folyamatokkal, a szerkezet-racionalizálás mozgásterével, és a mozgásteret a prioritások egyértelmű rögzítésével kihasználni, és a pénzügyi kényszereket a kívánatos tartalmi változások elősegítésére felhasználni” (*Dokumentumok, 18: 2*)

Mint a célokból látható, a Konceptióvázlat a kétéves fejlesztési programhoz hasonló elképzelésen alapszik: a költségvetési tervezést nem elegendő az éven belül rendelkezésre álló források számbavételére alapozni, hanem a középtávú trendek vizsgálatával kell indítani, és prioritások rögzítésével kell irányt szabni a döntéseknek. Lényeges továbblépést is jelent ez a koncepció a kétéves fejlesztési programhoz képest. Amíg a kétéves fejlesztési program a fejlesztésekre koncentrált, és a működtetés terén nem élt javaslatokkal, ez a koncepció már a költségvetés egészét tekinti át, a költségvetés arányait kívánja a kényszerekhez és célokhoz igazítani, és a költségvetési tervezést és finanszírozást már mint a reformpolitika megvalósításának eszközét értelmezi. A stratégiai költségvetés-tervezés megnevezés ezt az utolsó célt – a költségvetés-tervezés stratégiai eszközként való felfogását – jelzi.

ESZKÖZTÁRÉPÍTÉS – 1995

A Konceptióvázlat a költségvetés-tervezési módszer átalakítása mellett a gazdálkodás át-alkakítására is megfogalmazott stratégiai elemeket. 1996. évi költségvetés koncepciója a központi források további reálérték-csökkenésével számolt, amit részben a saját bevételek növelésével, részben a működés költséghatékonyságának javításával tartott szükségesnek kiegyensúlyozni. Azzal, hogy a Konceptióvázlat az új tervezési módszer mellett ezt a két célt is rögzítette, és megfogalmazott megvalósításukra alkalmas eszközöket is, a későbbi gazdálkodási stratégia alapját alkotta meg.

A Konceptióvázlat meghatározta a saját bevétel növelésének, a reális tervezésnek és az intézményi reformnak az elveit és módszereit. A stratégia elemeinek bemutatását a dokumentum megfogalmazásai szerint ismertetjük.

AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI REFORM VÁRHATÓ IRÁNYAINAK FIGYELEMBEVÉTELE

Természetes dolognak tűnik, hogy a költségvetés-tervezés a bevételek jövőbeni alakulásán alapul. A korábbi költségvetés-tervezési gyakorlathoz képest mégis új elemnek számít a több évre előretekintő forrásprognózis. A központilag szabályozott források területén csupán a korábbi pozícióvesztés – vagyis a központi források reálértékvesztésének – csökkenése volt feltételezhető, ugyanakkor pozitív elemként várható volt, hogy a források kiszámíthatóbbá válnak. A központi forrásokcsökkenés alapvetően meghatározta az önkormányzati reformstratégia mozgásterét.

A MOZGÁSTÉR NÖVELÉSE – SAJÁT BEVÉTELEK

A központi bevételek csökkenését a saját bevételek növelésével lehet ellensúlyozni. A saját bevételek növelését a koncepció a forrásbiztosítás mellett az önkormányzati gazdálkodási autonómia erősítése miatt is fontosnak ítéli. A helyi adózás területén a jogi lehetőségek és a köztelherviselő képesség adta adóztatási mozgástér kihasználását tűzi célul. A vagyongazdálkodás területén jelentős bevételnövelésre alig volt esély, fontos volt azonban a korábban negatív hozamú forgalomképes portfólió olyan átalakítása, amely pozitív hozamot eredményezhet, valamint a vagyonfelélés elkerülését biztosító szabályok és feltételek kialakítása.⁵³ Bár a privatizáció elsődleges célját az 1994-es fővárosi privatizációs koncepció (*Dokumentumok, 13*) a hatékonyság növelésben – és azon keresztül a közszolgáltatások minél olcsóbb biztosításában – jelölte meg, mégis jelentős egyszeri bevételekkel is lehetett számolni, amelyek a később említett „lengéscsillapításban” szerepet játszottak.

A bevétel növekedésben a helyi adók mellett legnagyobb jelentősége a közműdíj-politának volt. Bár a közműdíjak meghatározásában is elsődlegesen a hatékonyabb szolgáltatás biztosításának célja vezette az önkormányzatot, az a megfontolás is szerepet játszott, hogy igazságosabb nem adó formájában és nem egyenletesen szétteríteni a közszolgáltatások terheit a fővárosi lakosság egészére, hanem a szolgáltatások igénybevevőire terhelni, az igénybevétel mértékének megfelelően. Ugyanakkor a fogyasztásarányos díj méltányosabb, és lehetőséget ad a fogyasztónak megtakarításokra.⁵⁴

A költségfedező díjak bevezetése a legtöbb szolgáltatásnál tarifaemelészt jelentett. A Főváros 1996-ra jutott el oda, hogy – a tömegközlekedés kivételével – azoknak az alapvető közszolgáltatásoknak a díjai, amelyeknél lehetséges a fogyasztás egyéni mérése, költségfedezőkké

⁵³ „A fő feladat egyfelől a vagyongazdálkodás olyan rendszerének kialakítása, illetve a vagyon olyan portfólióra konvertálása, amely pozitív reálhozamot tud biztosítani, másfelől a pénzügyi egyensúlynak a vagyongazdálkodás eszközeivel való olyan támogatása, ami a lehető legcsekélyebb veszteséggel jár a jövedelemtermelő vagyon összességére nézve, és vagyonvesztést a Főváros összvagyonra tekintetében semmiképpen nem eredményez. Ez azt jelenti, hogy működésre vagyomból származó bevétel nem fordítható, legfeljebb a közvetlenül nem jövedelemtermelő vagyont gyarapító vagyonkonverzió vállalható a fejlesztések – részbeni – finanszírozására, s ezt is alapvetően annak a „lengéscsillapításnak” az elősegítésére, amelyre a későbbiekben térek ki.” (*Dokumentumok, 18: 6*)

⁵⁴ Erről részletesen az Infrastruktúra-politikák című tanulmány ír.

váltak, így a város költségvetése mentesült e közszolgáltatások működtetésének finanszírozási terheitől. Az önkormányzat így fokozottan gyakorolhatta újraelosztó funkcióit azoknak a rendszereknek a keretein belül, amelyek jellegüknek fogva erre hivatottak (oktatás, szociálpolitika, közművelődés). Más szóval, egyes korábbi (díjtámogató) ráfordításokat közvetett bevételekkel váltott ki, s az így felszabaduló források terhére más feladatokat láthatott el.

„LENGÉSCSILLAPÍTÁS” A FEJLESZTÉSBEN

A Konceptióvázlat megfogalmazásában: „A 80-as évek gyakorlatilag fejlesztési vákuumot eredményezett a Fővárosban, s az önkormányzat számára végül részben ez tette elfogadhatóvá a világkiállítás többletforrásokkal is alátámasztott fejlesztési kényszereit. A többletforrások azonban csak jelentős saját források mozgósításával voltak megszerezhetőek, ami komoly hitelfelvételeket is szükségessé tett. E fejlesztési csúcs áthúzóó terhei miatt azonban a következő egy-két évben csak rendkívül szigorú fejlesztési visszafogások és lényegében teljes hitelstop árán tartható a költségvetés egyensúlya. A riadt ’befékezés’ azonban hosszú távon is érvényesülő súlyos lengéseket indukálna az önkormányzat gazdálkodási rendszerében, ezért lehetőség szerint már az első ’ciklusban’ csillapítani kell a lengés amplitúdóját.” (*Dokumentumok, 18: 5*) E lengéscsillapítás eszköze a szigorú négyéves munkaterv, a középtávú fejlesztési koncepciók összehangolása és a közműdíjak költségfedezeti arányának növekedésével párhuzamosan a közműfejlesztések vállalati szférába való áttolása.

REÁLIS MUNKATERVEK ÉS KÖZÉPTÁVÚ FEJLESZTÉSI TERVEZÉS

A Konceptióvázlat a hatékony gazdálkodás előmozdításában – nemcsak a fejlesztés, de a működtetés terén is – kulcsszerepet szánt a konkrét lehetőségekkel szigorúan számot vető tervezésnek. E célból három fontos eszközt tartott szükségesnek bevezetni: a pénzügyi-gazdálkodási elemzési modellt, a finanszírozási lehetőségekkel számot vető stratégiai és középtávú fejlesztési koncepciók elkészítését és az éves költségvetési tervezés keretében a „finomhangolásra” alkalmas „csúszó” tervezési módszert.⁵⁵ E három eszköz megnevezése azonban csak mint cél szerepel, tartalmi részletezésükre ekkor még nem került sor.

AZ INTÉZMÉNYRENDSZER REFORMJA

A Konceptióvázlat leszögezte, hogy az intézményrendszer változatlan szerkezetben, báziszemlélet alapján történő finanszírozása teljes ellehetetlenüléshez vezetne. Az elkerülhetetlen reformot a Konceptióvázlat a működőképesség fenntartása mellett kívánta megvalósítani, és azt is célul tűzte, hogy olyan módszereket vezet be, amelyek az ágazati autonómia tiszteletben tartása mellett képesek az átalakulást kikényszeríteni.

⁵⁵ A „csúszó” vagy a későbbi szóhasználatban gördülő tervezés azt jelenti, hogy minden évben – az adott évi költségvetési tervezés mellett – több éves prognózis és terv is készül, amelyet a rákövetkező évben illesztenek a változó körülményekhez és kiegészítenek a további évre vonatkozó prognózissal. Így a tervezés minden évben aktualizálva formálódik.

Tisztán látható volt azonban, hogy ebben a szférában lesz az átalakítás a legnehezebben végrehajtható. A szereplők a történetileg kialakult pozíciókat természetesen szakmai szempontok hangoztatásával fogják védeni. Óriási kihívás volt így azt kitalálni, „hogyan lehet úgy kikényszeríteni a működési költségracionalizálást, hogy a pénzügyi-szabályozási változtatásokkal a tartalmi kérdésekbe belekontárkodnánk” – írja az anyag (*Dokumentumok, 18: 7*).

A Konceptióvázlat e célok és elvárások megvalósításához új eszközként csak a Intézményracionalizálási Alapot és a belső megtakarítások ágazatban hagyását határozta meg. A működési költségek finanszírozása terén maradt alapvetően a „fűnyíró elv”, bár a bázis-szemlélethez képest előrelépést jelentett, hogy a Konceptióvázlat a fűnyírótechnika biztonságos alkalmazásához intézményi szinten egyedi finanszírozási korlátokat kívánt meghatározni, „a tartalmi szempontokat nem sértő és technikailag biztonságos magasságban” (*Dokumentumok, 18: 7*). A megvalósítás során ez azt jelentette, hogy a pénzügyi vezetés csak az ágazatokra vonatkozó összeforrásokat határozta meg, a „fűnyíró” hatásának ágazaton belüli továbbterítésről – a bérek kivételével – az ágazat döntött. Így az ágazat az egyes intézmények feltételeinek pontos ismeretében differenciáltan érvényesíthette a források-kentést.

Mint a fentiekből látható, a Konceptióvázlat jól körülhatárolt célokat tudott megfogalmazni a költségvetési gazdálkodás különböző elemeiben. E célok mindegyike a korábban kitűzött stratégiai célt – a működőképesség fenntartását – szolgálta, ugyanakkor nagyszerűen illeszkedett a stratégiai cél későbbi megfogalmazásához és a később kialakuló stratégiába is.

A Konceptióvázlat sok előremutató alapelvet és stratégiai elemet megfogalmazott, az 1996. évi költségvetési koncepcióba azonban még nem minden került be közülük. Az alapvető szemléletváltás, amit a stratégiai költségvetés-tervezés jövőbeli trendekből „visszaszámoló” módszere jelentett – a megfelelő finanszírozási prognózis és tervezési modell hiányában – nem valósulhatott meg. Az 1996. évi költségvetés, elismerve a működtetés forrásszükséglete felülvizsgálatának és az intézménystruktúra megújításának igényét, a reformfolyamat megindításáig az előző évek gyakorlata szerint tervezte a költségvetés főszámait. A fejlesztések nagyságrendjét – továbbra is maradékelven – a bevételi lehetőségek, működtetési, felújítási és adósságszolgálati kötelezettségek számbavétele alapján határozta meg. Ugyanakkor tartalmazta a Konceptióvázlat azon intézkedéseit, amelyek a racionálisabb intézménystruktúra kialakítására irányultak. Ilyen volt a Racionalizálási Alap indítása a szerkezetátalakítás támogatására és az ágazati és intézményi bevételek feletti rendelkezés decentralizálása a forráslokalizáció elvének alapján, amely ösztönzést volt hivatott biztosítani a saját folyó bevételtermelésre és a felesleges intézményi ingatlanok eladására.

A HÉTÉVES TERVEZÉS BEVEZETÉSE – 1996

Mint láttuk, a Konceptióvázlat alap gondolata a stratégiai költségvetés-tervezésre való átalakítás volt. Az 1996. évi költségvetés keretében azonban még nem állt rendelkezésre a megfelelő finanszírozási prognózis és tervezési modell, így a trendek megfelelő elemzése hiányában még nem lehetett belőlük „visszaszámolva” összeállítani a költségvetés vázát. A reformfolyamat szempontjából a következő fontos lépés így a hétéves pénzügyi elemzési modell bevezetése volt.

1996-ban a választás a Credit Local International által kifejlesztett pénzügyi elemzési modellre esett (a továbbiakban: CLI-modell), amelyet az év folyamán adaptáltak a magyar költségvetési rendszerre. Ez a számítógépes pénzügyi elemzési modell a költségvetés tételeit a gazdálkodás szempontjából átlátható szerkezetbe rendezi, következetesen szétválasztja a folyó és tőkekiadásokat és bevételeket, és kiszámítja a folyó kiadások és folyó bevételek különbségét, a működési eredményt. A modell a megelőző három év tendenciáit és a következő hét évre vonatkozó prognózisokat tartalmazza. A modellbe bizonyos feltételezéseket is be kell építeni (pl. az infláció várható alakulása), ezek kialakításában a felhasználó általában szakértői munkára támaszkodik. Természetesen bármely elemre vonatkozó prognózis vagy elvárás betáplálható, és a modell a többi, nem meghatározott, függőelem számítását végzi el. A számítógépes rendszer használata egyszerű és gyors, így ténylegesen lehetőséget biztosít sokféle feltételezés és stratégia eredményének szimulálására. A jövőre vonatkozó hipotéziseit a Főváros vezetése természetesen minden esetben alapos szakmai konzultáció és mérlegelés után alakította ki.

A modell 1996-tól a költségvetési döntéseket megalapozó helyzetelemzés és döntésszimuláció eszköze lett. A modell segített a korábbi reformtervek rendszerezésében és azon pontok meghatározásában, amelyek a stratégia eredményességéhez még hiányoztak. A reformstratégia meghatározásának szempontjából a CLI-modell legfontosabb eleme a működési eredmény számítása lett. A működési eredmény⁵⁶ az új gazdálkodási stratégia központi elemévé, benchmark-jává vált. Mint korábban láttuk, a működési eredményre vonatkozó célkitűzésből vezették le később a reformfolyamat elemeit.

A GAZDÁLKODÁSI REFORM STRATÉGIÁJA – 1996–97

A pénzügyi modell kiváló eszköz, amely láthatóvá tesz tendenciákat, kiadási és bevételi prognózisokká alakítja a várható körülményeket, és a szimulált lépések hatásait hét évre előre kalkulálja.

A modell alapvető eszközzé vált a várható helyzet értékelésében és a szükséges lépések meghatározásában. Mégis, 1996. évi bevezetésének akkor a legfontosabb hozadéka az volt, hogy segítségével megkérdőjelezhetetlenül bizonyítani lehetett: komoly átalakítás nélkül a gazdálkodás egyensúlya már középtávon felborul. Hiszen bármely feltételezhető hipoté-

⁵⁶ A szakirodalom működési eredményen a folyó bevételek és kiadások különbségét érti. Mi is ebben az értelemben használjuk a továbbiakban a működési eredményt. Ugyanakkor az Államháztartási törvény rendelkezései miatt mind a folyó bevételek, mind a folyó kiadások között meg kell jeleníteni olyan cél jellegű összegeket is, amelyeknek címzettje nem a Fővárosi Önkormányzat (forrásmegosztással és vállalati hitelekkel kapcsolatos összegek). Ezek az összegek így a finanszírozási modellbe is bekerülnek. Ezért a fővárosi gazdálkodás szempontjából releváns érték eléréséhez e cél jellegű bevételek cél jellegű kiadások feletti többletét a működési eredményből le kell vonni. Így keletkezik a modellben használt korrigált működési eredmény. Mivel a Főváros pénzügyi helyzetének elemzése szempontjából e korrigált működési eredmény a releváns érték, a továbbiakban ennek változását elemezzük. Ezzel párhuzamosan, mivel e korrigált működési eredmény egyezik meg a szaknyelvben használt működési eredmény fogalommal, a modellben használt korrigált működési eredmény helyett a szövegben következetesen működési eredményt használunk.

zis betáplálása azt az eredményt hozta, hogy jelentős működési költségcsökkentés nélkül⁵⁷ – amit a stratégia célzott – nem lehet a Főváros gazdálkodását fenntartható pályára állítani. A városvezető politikai erők, testületek elkerülhetetlenül szembesültek az átfogó reform szükségességével. Emellett a pozitív működési eredményre törekvés koncepciója alkalmas volt az átfogó stratégia megalapozására, logikus strukturálására és közérthető megfogalmazására.

1996-ban, amikor az első modellszámításokat végezték, nem volt feltételezhető, hogy a következő években emelkedne az önkormányzati bevételek reálértéke. A finanszírozási prognózisban a folyó bevételek reálértékének megtartását csak 2000 utánra vonatkozóan lehetett reális feltételezés, míg a felhalmozási és tőke jellegű bevételeknél a bevételek kifizetésével kellett számolni (privatizáció, ingatlan- és portfólió-eladás).

Dönteni kellett, hogy amíg a bevételek reálszintjének csökkenése volt feltételezhető, a működési vagy a felhalmozási kiadásokat igyekszik az önkormányzat szinten tartani, vagy mindkét területen reálértékvesztéssel számol. A napi működés finanszírozásának reálszinten tartásához felhalmozási jellegű bevételeket is igénybe kellett volna venni, ez rövid időn belül a felhalmozási források feléléséhez, ezt követően pedig a működés ellehetetlenüléséhez vezetett volna. A működési és felhalmozási kiadások párhuzamos csökkentése pedig fokozatos, egyenletes lepusztulás felé vezetett volna. E két zsákutcás stratégia azt mutatta, hogy a szolgáltatás adott szerkezetben és a meglévő állapotban való üzemeltetése nem volt fenntartható. Vagyis a korábbi – a hiányt a különböző költségvetési tételek között elosztó – „könyvelői” szemlélet nem nyújtott kiutat.

Az ebből a helyzetből való kitörést és a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás elérésére irányuló reformstratégiát az 1997. évi költségvetési koncepció a következőképpen fogalmazza meg:

„Kitörési lehetőséget a működtetési feltételeket költségcsökkentő módon javító felhalmozási kiadások (illetve az e megközelítésben velük egyenértékű egyszeri költséggracionalizáló működési kiadások) reálértékének szintentartására, sőt akár növelésére irányuló törekvés kínál.

Általánosságban e kritériumok alapján [az átmenet, azaz a reformfolyamat idején] az önkormányzat költségvetése akkor tekinthető kiegyensúlyozottnak, ha sikerül reálértéken tartani – mégpedig elfogadható nagyságrendben – a felhalmozási kiadásokat, ezen belül is a működtetés finanszírozási feltételeit javító felhalmozási (illetve egyszeri költséggracionalizáló működési) kiadásokat.

A felhalmozási és tőke jellegű bevételeknek a már jelzett 'lefutása' miatt a kiegyensúlyozott költségvetés elérésének egyetlen meghatározó 'forrása' a működési eredmény. Ebből következően az elérni kívánt célt a működési eredménynek a folyó bevételekhez mért arányában határozhatjuk meg.

⁵⁷ A modell a tisztánlátás érdekében reálértékekre vonatkozó prognózisokat számít. A működésiköltség-csökkenés is így értendő. Ez a magas infláció miatt a nominális működésiköltség-növekedés jelentős visszafogását, ill. átmenetileg akár nominálcsökkenését is jelentette.

Prognózisunk szerint az önkormányzati költségvetés akkor lesz kiegyensúlyozott, akkor lesz elfogadható nagyságrendű a felhalmozási kiadás, ha a működési eredmény eléri a folyó bevételek 20%-át, és azt követően ezen a szinten marad.

Látni kell azonban, hogy a működtetés nagyfokú sérülékenysége (nagyfokú 'tehetetlensége') miatt e cél elérése egy-két év alatt reálisan nem tűzhető ki (a folyó bevételek és a folyó kiadások reálváltozásának egymástól való 'eltérése' évente csak néhány százalékpontnyi lehet).

A felhalmozási célú bevételek időleges, 1996-98. évi felfutását kell arra kihasználnunk, hogy a működési eredményben a kívánt szintű felhalmozáshoz szükséges mértékhez képest az első években mutatkozó hiányt, 'lyukat' áthidaljuk, [a felhalmozási forrásokat] technikailag terítsük a relatíve forráshiányos évekre.

Az 'eltérés' nagysága ugyanakkor el kell érje azt a mértéket, hogy a trendek megváltozásával négy-öt éves távlatban biztosítsa a fenti cél – a kiegyensúlyozott önkormányzati költségvetés elérését."

Az eltérés megfelelő ütemének biztosításához – a racionalizáló átalakítások mellett – a vállalt feladatok meghatározott ütemű szűrésére is szükség volt. Emellett a fennmaradó fejlesztési források optimális elköltésére is törekedett a koncepció:

„A feladatvállalás előre meghatározott ütemű szűrése után, annak érdekében, hogy a működési eredmény növelhetősége ne csupán a feladatellátás elviselhetetlen mértékű szűkítése, illetve ráfordításainak elviselhetetlen mértékű reálérték-csökkenése árán legyen biztosítható, ... a költségracionalizáló fejlesztések ráfordításai után fennmaradó forráskapacitást a stratégiailag legfontosabb célokra kell fenntartani. [...]

A költségvetés finanszírozása területén a kiegyensúlyozott költségvetés eléréséig olyan stratégiát célszerű alkalmazni, amelyben az aktív hitelfelvételi politika és a pénzügyi tartalékok fenntartása egyidőben és egymás mellett van jelen. [...] A fejlesztésekhez olyan hitelportfólió kialakítására van szükség, amelyben a finanszírozási kockázat megosztott. A külső finanszírozás során célszerű a belföldi pénzpiac mellett a külföldi pénzpiacokra is támaszkodni, és a banki hitelpiac mellett a kötvénypiacra is kiterjeszteni a forrásbevonást.” (Dokumentumok, 21)

Mint az idézetekből látható, 1996 őszén – az 1997. évi költségvetési koncepció elfogadásakor – a reformstratégia lényegében már összeállt. A következő – az 1997-ben elfogadott – 1998. évi költségvetési koncepcióban a működési költségek leszorítására irányuló stratégia a feladatszűrés és a racionalizálási program mellé már csak egy lényeges, új elemet vezetett be: felkészülést az intézmények 0-bázisú feladatfinanszírozására. Ezzel a feladat- és intézményi szerkezet átalakításának ösztönzését célzó eszközök mellé felkerült a napirendre a megmaradó feladatok hatékonyabb finanszírozási rendszerének a kialakítása is. (A működtetési költségek leszorítását célzó három eszköz részletes ismertetése a következő tanulmány megfelelő alfejezetében szerepel.) Emellett új elem volt a tőkeköltségvetés tervezésének előkészítésére a négyéves „csúszó” fejlesztési programozás bevezetése (részletesen A költségvetési gazdálkodás elemei c. tanulmánynak A beruházások tervezése alfejezetében).

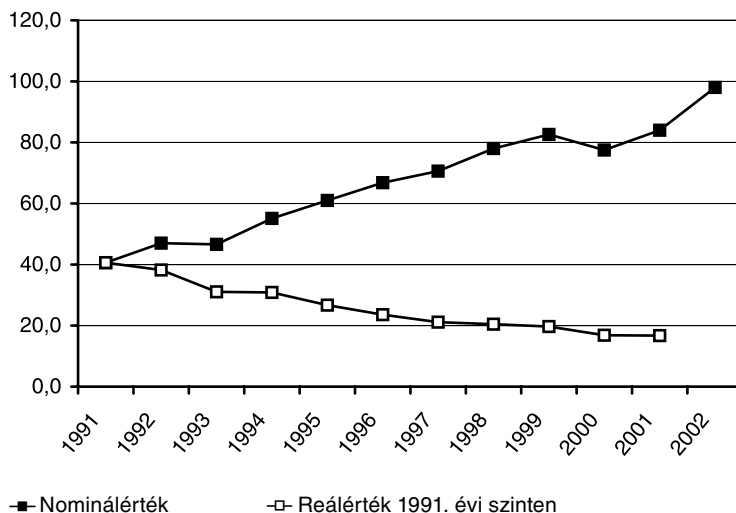
EREDMÉNYEK ÉS LEHETŐSÉGEK – 1997–98

A reformfolyamat folytatását a stratégiában megfogalmazott célokhoz képest elért eredmények alapján érdemes tárgyalni. Az 1998-ig elért eredményeket a stratégia elemeinek 1995. évi, első megfogalmazásához érdemes mérni.

A stratégia középpontjában a működési eredmény növelése állt. A cél az volt, hogy a működési eredmény 2000-re elérje a folyó bevételek húsz százalékát. A működési eredmény 1995-ben alacsony – 8% – volt. A vizsgált időszakban a működési eredmény növekedett (1998-ban már 12% volt), és az időszak végére úgy tűnt, hogy a húszszázalékos célkitűzés elérése – ha nem is a kitűzött időpontra, de – 2003-ra elérhető (*Dokumentumok, 52; 1998: 81*).

A működési eredmény növelésére irányuló stratégia a bevételi oldalon nem számolt reálnövekedéssel. A központi bevételekre vonatkozó prognózis részben beigazolódott, mert a források reálértékvesztése folyamatos volt. A reálértékvesztés azonban felülmúlta a várakozásokat: a vizsgált időszakban 23% volt (*Dokumentumok, 47; táblázat a reálértéket szemléltető ábrához*).

7. ábra
A KÖZPONTILAG SZABÁLYOZOTT BEVÉTELEK NOMINÁL- ÉS REÁLÉRTÉKE (mdFt)

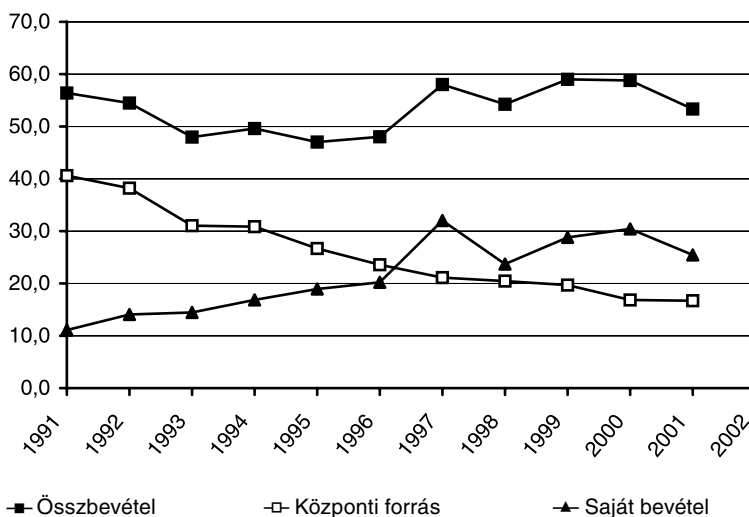


Forrás: Városházi füzetek, 2002

A saját bevételek területén sikerült növekedést elérni. 1995 után megindult a saját bevételek növekedése, és 1997-ben bekövetkezett az a fordulat, hogy a saját bevételek növekedése (ekkor a saját bevételek reálértéken már az 1991. évinek a 288%-át tették ki) elensúlyozni tudta a központi bevételek csökkenését, és a költségvetésben a saját bevételek már meghaladták a központilag szabályozott forrásokat. (1997-ben saját bevételek aránya

a költségvetésben 55,3%, míg a központilag szabályozott források aránya 36,4% – a társadalombiztosítás „átfutó” forrásai nélkül 20,6%). A saját bevételek ilyen arányú növekedése eredményezte azt, hogy e téren a forrásprognózinál kedvezőbb helyzet alakult ki; 1995-től 1999-ig az összbevételek reálértéke – bár elenyésző mértékben, de – növekedési tendenciát mutatott (*Dokumentumok, 47; táblázat a reálértéket szemléltető ábrához*).

8. ábra
BEVÉTELEK REÁLÉRTÉKE 1991. ÉVI SZINTEN (mdFt)



Forrás: Városházi füzetek, 2002

A működési eredmény növelésére irányuló stratégia másik eleme a működési kiadások visszafogása volt. Az ezt célzó programnak két eszköze volt: a feladatszűrés, valamint a feladatellátás hatékonyságának növelése.

A feladatszűrés és funkciórendezés területén, gyakran nem látványos eredményekkel, de folyamatában sok előrelépés történt. Kialakult az elhagyandó, a kiszereződött és a kerület–főváros viszonylatban gazdát cserélt tevékenységek sora.

A hatékonyságnövelés ösztönzését – az átmeneti kényszernek tekintett „fűnyíró” módszer mellett – két elem volt hivatott biztosítani: az Intézményracionálizálási Alap és a feladatfinanszírozás. A Intézményracionálizálási Alap működése mindenképpen segítséget nyújtott a hatékonyságnövelő átalakítások elvégzésében, így olyan változásokat hozott, amelyek a kitűzött célok irányába mutattak. (Ugyanakkor – mint később látni fogjuk – az alap gondolatában kiváló eszköz az évek során bizonyos torzuláson ment keresztül.⁵⁸) A működési költséget leszorító program egyetlen igazi kudarca a nulla bázisú költségvetés bevezetése volt, ez teljes kudarcba fulladt (a kudarc okait a következő fejezetben ismertetjük részletesen).

⁵⁸ Az Intézményracionálizálási Alap részletes elemzése a következő tanulmányban található.

A működési költségek visszafogása összességében is eredményes volt: míg 1995-ben a folyó kiadások a költségvetés 66%-át, 1998-ban már csak 53%-át tették ki (*Dokumentumok, 47; táblázat a 6-8. számú ábrákhoz*). Ezt az eredményt nem a szolgáltatási színvonal csökkentése és nemcsak a szolgáltatások szűrése eredményezte.

A célkitűzések között szerepelt még az aktív hitelpolitika és a – kellően erős pozícióban, megfelelően időzített – fokozatos kilépés a tőkepiacra. Míg az első ciklusban nem volt más megoldás, mint a nemzetközi fejlesztési pénzintézetek által felkínált hitellehetőség elfogadása, vagy a hazai bankok kisebb összegű és rövidebb lejáratú hitelei, a Főváros pénzügyi helyzetének javulása 1995 és 1998 között lehetővé tette azt, hogy a város a korábban felvett hiteleket olcsóbb hitelekre cserélje, és kilépjen a hitelnél alacsonyabb kamatterheket jelentő nemzetközi kötvénypiacra is. A hitelpolitika sikerét mutatja az 1998-as kötvénykibocsátás (részletesen A költségvetési gazdálkodás elemei c. tanulmány Hitelpolitika alfejezetében).

Összességében látható, hogy a mérleg 1998-ig mindenképpen pozitív, és a választások évében még úgy tűnhetett, hogy a célkitűzések teljesíthetők mind tartalmi vonatkozásban, mind a – módosított - határidőt illetően.

DRASZTIKUS FORRÁSCSÖKKENÉS – 1999–2002

1998 tavaszán a parlamenti választásokon a jobboldal győzött. Az őszi önkormányzati választásokon viszont Budapesten újraválasztották a liberális polgármestert, a közgyűlésben pedig ismét liberális-szocialista koalíció alakult a város vezetésére.

Az etatista irányba forduló jobboldali kormány a harmadik választási ciklusban minden lehetőséget megragadott arra, hogy általában csökkentse a közpénzek elosztásának normatívitását (ezzel lehetőséget teremtve politikai hívei preferálására), továbbá a közpénzek elosztásának folyamatos eltolása a központi kormányzat felé az önkormányzati szektorban folyamatos forráscsökkenést eredményezett (a párhívek kivételével). A választások után az is gyorsan kiderült, hogy a jobboldali központi kormányzat a szoclib baloldal – Budapesten töretlen – politikai hitelességét a látványos budapesti nagyberuházások akadályozásával és város gazdálkodásának általános és egyértelmű ellehetetlenítésével kívánja aláásni.⁵⁹

Az 1999. évi költségvetés még főleg a korábbi kormányzat terveit figyelembe véve készült el, hiszen a költségvetés kidolgozása mindig az előző évben történik. Így a kormányváltás és a költségvetés elfogadása között már nem volt idő komolyabb átrendezésekre, csak egy-egy nagyobb projekt lemondására és a diszkrecionális források átgondolására. A Főváros az 1999. évi költségvetésében saját bevételei növelésével még valamelyest ellensúlyozni tudta a központi költségvetésből származó források reálérték-csökkenését. A kiadási oldalon a működési eredmény érdekében a kötelező közszolgáltatások jelentős belső átrendezésével és ágazati intézkedési tervek kidolgozásával törekedett a költségek leszorítására. Így a

⁵⁹ A Fővárosi Önkormányzat ellehetetlenítésnek – az eddig említett elemeken kívül – alapvető része volt a BKV gazdálkodásának ellehetetlenítése is, a központi támogatások megvonásán és a jegyáremelések ütemének – pénzügyminiszteri vétóval való – korlátozásán keresztül. A későbbiek megértése szempontjából lényeges már itt megállapítani, hogy a tömegközlekedés finanszírozása azért volt kulcskérdés mindkét fél stratégiájában, mert nyilvánvaló volt, hogy a BKV esetleges csődje rövid úton a fővárosi gazdálkodás csődjét is maga után vonta volna.

működési eredmény növekedése biztosítható volt, és még mindig úgy tűnt, hogy a stratégiai célkitűzést – a húszszázalékos működési eredmény elérését – a korábban 2003-ra halasztott határidőnél korábban, 2002-re tartani lehet (*Dokumentumok, 52; 2000: 79*).

A 2000. évi központi költségvetés – és benne az önkormányzati finanszírozás szabályozása – már teljességében az új kormány tervei szerint készült. Az eredmény erőteljes forráskivonás volt az önkormányzati szektor egészéből, a szektor finanszírozásán belül pedig határozott átrendezések történtek Budapest rovására. Ekkor a Fővárosban a forráscsökkenés már nemcsak a központilag szabályozott források drasztikus értékvesztését (reálértékben 15%), de a saját bevételek csökkentését is jelentette (*Dokumentumok, 47; táblázat a reálértéket szemléltető ábrához*). Bár a költségvetés bevételi oldalát jelentősen megnövelték a Főváros pénzügyi műveletei, összességében 2000-ben a Főváros bevételeinek reálértéke mégis csökkent az előző évihez képest. Ekkor a Fővárosi költségvetés a működőképesség fenntartása érdekében – szándéka szerint átmeneti jelleggel – elfogadni kényszerült az 1998-ig gyakorlatilag folyamatosan növekvő működési eredmény kis mértékű csökkenését (*Dokumentumok, 52; 2000: 7*).

2000-ben a központi kormányzat két éves költségvetést készített 2001/2002-re. Ennek keretében több elemében megváltoztatta az önkormányzati források szabályozását. Egyrészt elvonta az illetékbevétel addigi szabályozás szerint a Fővárost megillető részének jelentős hányadát, másrészt Budapestet sújtva módosította az adóerő-képesség⁶⁰ számítását, harmadrészt pedig a központi költségvetési törvény a forrásmegosztás keretében a kerületek részére való forrásjuttatást illetően – a feladatarányosság elvét figyelmen kívül hagyva – a Fővárosi Önkormányzatot sújtó küszöbértékeket írt elő.⁶¹ 2001-re 2000-hez képest a Főváros tárgyévi bevételeinek reálértéke további 10%-ot csökkent az előző évhez képest, majd 2002-ben – az előzetes adatok szerint – további 7%-ot (*Dokumentumok, 47; táblázat a reálértéket szemléltető ábrához*). 2001-re a Főváros költségvetése elért arra a pontra, hogy feladatait a rendelkezésre álló források – az addigi szinten sem fedezeték. A korábbi stratégia semmiképpen sem volt tartható. A működési kiadásokat már nem lehetett a forráscsökkenés arányában csökkenteni a szolgáltatások színvonalának drasztikus visszaesése nélkül. A működési szükséglet kielégítése viszont a fenntartás és adaptáció forrásait apasztotta vol-

⁶⁰ Az adókapacitás számítása a helyben maradó SZJA és az iparüzési adóerősséget figyelembe vevő képlet alapján történik. A két számított összegből kiszámítják az egy főre jutó adóerő-képességet, majd évente meghatároznak egy küszöbértéket, és az a fölötti részt – szintén évente meghatározott sávokban és évente meghatározott hányadban – elvonják. Az elvonás mértéke és önkormányzatok közötti megosztása e három érték (küszöbérték, sávok és elvonási százalékok) változtatásával alakítható. A paraméterek változtatásának következtében Fővárostól – az adóerő-képesség miatt – elvont összeg 2000 és 2002 között 876 millió forintról közel 5,5 milliárd forintra nőtt.

⁶¹ A küszöbértékek változtatása mellett törvényileg szabályozták azt is, hogy a forrásmegosztásban a különböző bevételi tételekből minimálisan milyen arányban kell a kerületeknek részesedniük, holott a csak kétharmados többséggel módosítható önkormányzati törvény a központi források fővároson belüli megosztására a Fővárosi Önkormányzatot jogosítja fel. Ezt az intézkedést később a Főváros beadványa alapján az Alkotmánybíróság 2002. decemberi hatállyal megsemmisítette. Értelemszerűen azonban a 2001. és 2002. évi forrásmegosztásban érvényesültek ezek a küszöbértékek, ami komoly forrásvesztést jelentett a Fővárosnak, és 2002-re – a kerületek és Főváros viszonylatában – a forrásmegosztás feladatarányosságát is megszüntette. A forrásmegosztási rendszer a kerületek közötti forrásmegosztásban továbbra is a feladatarányosság elvét követi.

na el. Így a két egyszerű és kézenfekvő megoldás bármelyike végső soron az ellehetetlenülés felé vezetett. Tisztán látszott, hogy amennyiben nem változnak meg a Főváros forráslehetőségei, a szolgáltatás ellehetetlenülése elkerülhetetlen.

A kormánystratégia következtében a Főváros vezetése két alternatíva közül választhatott. Az egyik, a szigorúan konzervatív megközelítés volt. Eszerint a megszorító központi intézkedések következményeit azonnal és lineárisan érvényesíteni kellett volna a feladatellátás egészére. Ez azt jelentette volna, hogy a napi működés (ideig-óráig való) fenntartása érdekében csökkenteni kellett volna a – nélkülözhetetlen felújítás és adaptáció forrásaként szolgáló – működési eredményt, lényegében befagyasztani a saját erőt igénylő beruházásokat, kiegészítő forrásokat pedig csak az új bevételi tendencia alapján számított hitelképesség erejéig lehetett volna igénybe venni. Ez utóbbi elvi lehetőséget csupán a logika következetessége veti fel, mert így gyakorlatilag a hitelfelvételnek nem lett volna fedezete. Ennek következtében ez a megközelítés rövid úton teljes lepusztuláshoz, ellehetetlenüléshez vezetett volna.

A másik lehetőség a dinamikus válságmenedzselés stratégiája volt, amelynek jegyében a Főváros finanszírozási prognózisában és terveiben a megszorító kormányintézkedések következményeit csak a kétéves állami költségvetés időszakára vette figyelembe, de nem extrapolálta azokat hét évre. Ez az elgondolás azon alapult, hogy a drasztikus forráscsökkenés egyértelműen a kormány Fővárost ellehetetlenítő szándékának a következménye. A kormánystratégiával szemben a Főváros célja csak a talponmaradás lehetett. Talponmaradásra hosszabb távon azonban a finanszírozási lehetőségek legalább korábbi szintjének visszaállítása mellett volt esély. Ezért a dinamikus stratégia arra a feltételezésre épült, hogy 2002-ben – vagy kormányváltás következtében, vagy azért, mert a kormány belátja, hogy egyetlen kormány sem engedheti meg magának, hogy teljesen tönkretegyje az ország fővárosát – visszaállnak a korábbi finanszírozási keretek. E feltételezés mellett a fővárosi stratégiának a kormánystratégia megváltozásáig kellett csak a finanszírozási űrt áthidalnia a kiadási oldal tételeinek még lehetséges szűrésével és pótlólagos források bevonásával (*Dokumentumok, 39*).

A stratégia kidolgozásakor is látható volt, hogy amennyiben a kormánystratégia megváltozására és a finanszírozási szint visszaállítására vonatkozó feltételezés hibás, ez a stratégia is ellehetetlenüléshez vezet. Így bár önmagában felelőtlennek látszhat e stratégia, mégis racionálisnak és egyúttal erkölcsösnek is tekinthető ezt az utat választani, mert nem azonnal veszi kezdetét a hanyatlás, és az esetleg bekövetkező kedvező változások jobb állapotban találhatják a Fővárost.

A Fővárosi Önkormányzat a finanszírozási feltételek visszarendezésének feltételezését közgyűlési döntéssel beépítette finanszírozási stratégiájába, 2003-tól a negatív változások előtti finanszírozási szint visszaállítását, a diszpreferenciák megszüntetését és a korábbi kormánypolitika negatív hatásának egyszeri korrekcióval való kompenzálását prognosztizálva. A dinamikus stratégia az így kialakuló prognózis alapján kalkulált hitelképességet kívánta kihasználni az átmeneti működési eredmény-csökkenés ellensúlyozására. Természetesen ezt a stratégiát csak abban a mértékben lehetett kihasználni, amilyen mértékben azt a tőke-

piac visszaigazolta. Vagyis a stratégia csak akkor volt alkalmazható, ha a piac is tarthatatlannak tartotta a 2000-es kormánystratégiát, és megerősítette a Főváros feltételezését annak szükségyszerű megváltozásáról.

A Főváros a korábbi stratégiától átmenetileg elítelve, a működőképesség fenntartásának érdekében a működési eredményt⁶² 2001-ben 7,4%-ra és 2002-ben pedig várhatóan 7%⁶³ körülre mértékre fogta vissza, és elindította az új hiteltárgyalásokat. Mivel a működési eredmény csökkenése miatt a folyó bevétel prognózisán alapuló adósságszolgálati fedezet lecsökkent, a hitelképesség bizonyítására a Főváros – akkor még meglévő – jelentős pénzügyi tartalékait és forgalomképes, illetve forgalomképesse tehető vagyontárgyalásait is számba kellett venni, bár – a korábban kialakított hitelpolitika elveinek megfelelően⁶⁴ – a névfinanszírozás, vagyis a negatív biztosíték elvének fenntartása miatt e biztosítékok lekötése továbbra sem történt meg. Érzékeltetnie kellett továbbá a Főváros vezetésének a beruházások végső esetben való felfüggesztésének a lehetőségét is, amit addigi prudens gazdálkodása és a Világkiállítás kapcsán megvalósult precedens hitelesített.

A tartalékok birtokában és korábbi években megszerzett reputációja alapján volt a Fővárosnak e helyzetben is lehetősége tárgyalásokat kezdeményezni a tőkepiac nemzetközileg is elismert pénzintézeteivel. Természetes volt, hogy egy ilyen mértékben sajátos stratégia „hitelesítésére” csak nagy presztízsű nemzetközi pénzintézet vagy első osztályú nemzetközi bank lehetett alkalmas. Nyilvánvaló volt az is, hogy ebben a helyzetben csak a Főváros gazdálkodási „előéletét” jól ismerő és vezetését elismerő pénzintézet hajlandó hitelkérelmet mérlegelni.

A tőkepiac visszaigazolta a feltételezést: 2001-ben a Főváros – miután a kormány megtagadta a garanciavállalást – kereskedelmi banki garanciával kötött hitelszerződést az EIB-vel, 2002 őszére pedig az országeval azonos kockázati besorolást kapott a Standard & Poor's és a Moody's nemzetközi hitelminősítő szervezetektől.⁶⁵ A jó adóminősítés az EIB tárgyalások során segíthette volna a garancia kezelését abban az esetben, ha az új kormány sem vállalta volna a kormánygaranciát. A szindikált hitelhez elvben nem lett volna szükséges az adóminősítés, mégis a tárgyalások két fordulója között nyilvánosságra hozott minősítések javították a Fővárosnak kínált kondíciókat.

A dinamikus stratégiát igazolja, hogy mindkét hitelfelvételi tárgyalás sikerrel járt, és a 2002-ben bekövetkezett kormányváltásig a Főváros nagyobb áldozatok nélkül talpon maradt. Bár

⁶² Itt a pénzügyi prognózis terminológiája szerinti korrigált működési eredményről van szó, mert mint korábban részletesen kifejtettük a Fővárosi Önkormányzat pénzügyi egyenlege szempontjából ez a releváns érték.

⁶³ Bár tervszámként 2,2% szerepel a finanszírozási prognózisban, itt mégis inkább a várható 7%-os értéket használjuk az összehasonlíthatóság miatt. Ezt az indokolja, hogy minden évben erősen eltérnek a pénzügyi tervezési modell által számított terv- és tényszámok a pénzmaradványok nem megfelelő kezelése miatt. Ez a modell olyan technikai fogyatékosága, amelyet bár felfedezett már a pénzügyi vezetés, még nem sikerült korrigálnia. Így a működési eredményre vonatkozó tervszám az éves zárás során a pénzmaradvány miatt minden évben megemelkedik.

⁶⁴ A hitelpolitikáról részletesen a következő, A költségvetési gazdálkodás elemei c. tanulmány ír.

⁶⁵ Az értékelésről részletesen a következő tanulmány Hitelpolitika alfejezete ír.

a Főváros vezetése által szorgalmazott önkormányzati finanszírozás strukturális átalakítása 2002 folyamán nem történt meg,⁶⁶ a kormány egyszeri, nagy összegű (38 milliárd forint) adósságtólvállalással stabilizálta a BKV pénzügyi helyzetét, amely a 2002-es szűk esztendő alatt jelentősen megromlott. Ezzel a beavatkozással a kormány adott egy év haladékot a Fővárosnak és így – végső soron önmagának⁶⁷ is – a finanszírozási problémák rendezésére. Ugyanakkor vélhetően a kormány is tisztában van vele, hogy a Főváros – és a magyar önkormányzatok – hosszú távú működőképessége nem kezelhető egyszeri adományokkal. Kizárólag az önkormányzati finanszírozási rendszer régóta halogatott felülvizsgálata őrizheti meg a decentralizált, ténylegesen önkormányzati rendszer működőképességét.

A dinamikus stratégia átmeneti sikere mellett azt is látni kell, hogy a Fővárosban alkalmazott dinamikus válságmenedzselési stratégia csak rövid ideig folytatatható. Budapesten sem jelentette a korábbi elképzelések megváltoztatását. Mindössze kényszerűen kitolta a megcélzott húszszázalékos működési eredmény elérésének határidejét 2008-ra.⁶⁸

AZ EGYENSÚLY FENNTARTÁSÁNAK STRATÉGIÁJA

A korábbiakban ismertetett „átmenet” stratégiája arra irányult, hogy kialakuljon a feladatellátás és finanszírozás azon módja, amelyben a húszszázalékos működési eredménnyel biztosítható a fenntartható egyensúly.

Amennyiben ez az állapot kialakul, a költségvetési tervezés elvben leegyszerűsödik, hiszen már „csak” a működési eredmény fenntartására kell törekedni. Ez annyit jelent, hogy adott forrásprognózis esetén a költségvetés-tervezés első lépésben a költségvetés sarokszámait – a működési eredményt és a működtetésre fordítható összeget – kell meghatározni. Mivel továbbra is változó feltételrendszer között fog az önkormányzat működni, a költségvetési tervezésnek a várható körülmények alapján kell a sarokszámokon belül a kiadási célokat mérlegelni.

Ebben a tervezési rendszerben a források csökkenése a működési költségek bizonyos határok közötti megszorítását vonja maga után a hosszú távú cél, a fenntartható egyensúly biztosítására (ami ugyanis lehetetlen megfelelő felújítási és adaptációs tevékenység nélkül). Szöges ellentétben áll ez a tervezési módszer a korábbi gyakorlattal, amikor a költségvetési tervezés rövid távú érdekek alapján leginkább a működtetési megszorítások politikai árát kerülte, ezért a fejlesztési kiadások tervezése folyt maradványelven.

⁶⁶ 2003 elején, a könyv kéziratának lezárásának idején még remélhető volt, hogy az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakításához csak időhiány miatt nem látott hozzá a kormány.

⁶⁷ Azért fontos itt a kormány felelősségét is jelezni, mert a Főváros bizonyíthatóan nem rendelkezik a tömegközlekedési probléma kezeléséhez szükséges forrásokkal. A mindenképpen függetlennek mondható Állami Számvevőszék is erre a következtetésre jutott a Fővárosnál lefolytatott részletes vizsgálata után. (*Dokumentumok*, 45)

⁶⁸ A 2002. évi költségvetési koncepcióhoz készült finanszírozási prognózisban a határidő 2006-ra, később a 2003. évi koncepcióban már 2008-ra tolódott.

ÉRTÉKELÉS ÉS TANULSÁGOK

A VISZONYÍTÁSI ALAP

A Budapest-modell keretében megvalósított költségvetési reformfolyamat és a folyamat eredményeinek értékelése kétféle viszonyítási rendszerben történhet. Egyrészt mind a folyamat, mind az eredmények viszonyíthatóak a reformstratégiában meghatározott célokhoz és célkitűzésekhez. Ez az értékelés kizárólag a folyamat belső konzisztenciáját vizsgálja. Másrészt a folyamat értékelhető általános, külső kritériumok alapján. Ekkor a folyamat és eredményei a szakmailag általánosan elfogadott elvárásokhoz, az eredmények pedig a nemzetközi gyakorlatban használt mutatók referenciaértékeihez viszonyíthatók.

A belső konzisztencia vizsgálata négy elemből állhat:

- a célok vizsgálata, ami arra terjed ki, hogy milyen célokat tűztek ki a folyamat során, és e célokat mennyire sikerült a további stratégiai folyamat irányítására alkalmas módon, világosan megfogalmazni;
- logikusan épült-e a stratégia a kitűzött célra, vagyis a cél irányába vezetett-e;
- konzekvens volt-e a kitűzött célok és az elfogadott stratégia megvalósítása;
- milyen viszonyban vannak az elért eredmények a megfogalmazott célkitűzésekkel.

Külső, szakmai kritériumok szerinti értékelésnél az eredmények értékelése általánosan elfogadott referenciarendszerek alapján történik. Itt az önkormányzati felelősségből – a közpénzekkel való felelős, hatékony és átlátható gazdálkodásból – lehet kiindulni.

A gazdálkodás megbízhatóságát az általánosan elfogadott rendszerek között az adóminősítések vizsgálják a legrészletesebben, hiszen az adóminősítésnek a külső befektetők kockázatának mértékét kell meghatároznia. Az adóminősítés ezért a gazdálkodás átláthatóságát, tervezési módszereit, gazdálkodási fegyelmét és a hitelfedezet forrását jelentő működésieredmény-várakozások elemzését helyezi a középpontba. Az adóminősítési metodológiából számunkra itt a gazdálkodást közvetlenül értékelő elemek relevánsak: a gazdálkodás módja, a pénzügyi teljesítmény és a költségvetési mutatók.

A gazdálkodás megbízhatóságának értékelése e fejezet záró részében e kritériumok szerint fog történni. A gazdálkodás hatékonyságának vizsgálata sokkal nehezebb. E területen a javulást a legalább azonos szolgáltatási színvonal fenntartásához felhasznált források fajlagos csökkenése jelenti. A szolgáltatási színvonal pontos mérése azonban nehezen valósítható meg, ezért csak azt tudjuk majd vizsgálni, hogy az előírt önkormányzati feladat teljesítésének költsége hogyan változott. Ez is csak azokban az elemekben lesz releváns, ahol a feladat tartalma nem változott.

A STRATÉGIAI CÉL MEGFOGALMAZÁSA

A stratégiai cél kezdetben – a kilencvenes évek első felében – a működőképesség fenntartásaként volt megfogalmazva. E cél érdekében vezette be a Főváros az éven túli, átfogó terve-

zést. Amikor a hétéves tervezés a korábbinál átláthatóbbá tette a költségvetési folyamatokat és a finanszírozási állapotot, akkor válhatott pontosabbá a célmeghatározás: a kiegyensúlyozott gazdálkodás feltételeinek megteremtése.

A kiegyensúlyozott gazdálkodás feltételeinek ekkor két elemét rögzítették: a húszszázalékos működési eredményt és a felhalmozási kiadások, ezen belül is a működtetés finanszírozási feltételeit javító felhalmozási kiadások reálértékének megtartását.

A célmeghatározás ezen „érett formájáról” elmondható, hogy betölti a reformfolyamatot irányító és a tapasztalatok szerint az egyensúlyt biztosító funkcióját, így a szakmai gyakorlat szempontjából megfelelő, elméleti szempontból azonban mégsem tökéletes.

Az elméleti probléma abban áll, hogy a húszszázalékos működési eredmény feltétele közvetve azt az állítást tartalmazza, hogy ez a működési eredmény alkalmas lehet a felújítási és adaptációs költségek folyamatos fedezésére. Ezt az állítást azonban nem igazolja számításokkal a stratégia, hanem a korábbi kiadási tapasztalatokra épít, anélkül, hogy a kiadási szint strukturálisdeficit-csökkentő hatásáról bármely információt szolgáltatna. Így megkerüli a fenntartási és adaptációs költségigény – vagyon és rendeltetés oldaláról való – számszerűsítését.

A számszerűsítés megkerülése logikus döntés volt 1996-ban, hiszen nem álltak rendelkezésre megfelelő adatok és módszerek, amelyek alapján a fenntartási és adaptációs költségigény számszerűsíthető lehetett volna.⁶⁹ Ehhez:

- a vagyon állapotának pontos regisztrálására lett volna szükség;
- olyan algoritmusra lett volna szükség, ami alapján – az elmaradt felújítások pótlása után – a vagyon állapotának megőrzéséhez szükséges folyamatos felújítási igény is számszerűsíthető lett volna;
- olyan szakmai koncepciókra lett volna szükség, amelyek alapján az adaptáció tartalma tisztázható lett volna.

A meghatározás elméleti megalapozatlansága azonban a gyakorlat szempontjából kevésbé lényeges. Talán a stratégia elfogadtatását egyszerűsíthette volna a pontos számítás (bár ez sem biztos), a stratégia elfogadása után azonban ez a tény a húszszázalékos működési eredmény célkitűzésének stratégiát behatóroló ereje szempontjából alig releváns.

A fővárosi gazdálkodási stratégia céljának 1996-os megfogalmazása a szakmai tervezés technikai szempontjából azért korrekt, mert elegendően pontos ahhoz, hogy a költségvetési gazdálkodás stratégiai irányítását – hivatalosan elfogadott döntéssel – megalapozza és mindaddig biztosítsa, ameddig e döntés érvényben marad. Ugyanakkor – mivel a fenti két feltétel „csak” a költségvetési sarokszámok arányait rögzíti – elegendően átfogó ahhoz, hogy lehetőséget adjon arra, hogy a rövidebb távú stratégiákat és konkrét lépéseket a változó körülményekhez lehessen illeszteni. E két jellemzője miatt a megfogalmazás teljességgel

⁶⁹ Ezek az állítások a mai napig igazak az önkormányzati vagyonyilvántartás gyengeségei miatt. Bár az Államháztartási törvény 2003. december 31-ei hatállyal megköveteli az önkormányzatoktól a teljes, forgalmi érték szerinti vagyonyilvántartás kialakítását, ezt – sok más ok mellett – egyes vagyonyuttatási kérdések lezáratlansága is valószínűleg lehetetlenné fogja tenni.

megfelel a bevezetőben kifejtett folyamatszabályozás elvárásának.⁷⁰ Emellett a stratégiai cél megfogalmazásában a célállapot meghatározását korrekt szakmai közelítésnek is lehet nevezni. A módszer ún. „második legjobb” megoldás, mert a működésieredmény-elvárás megadásában nem a helyi igények számszerűsítéséből indul ki, hanem azokat helyettesítve, közelítő tapasztalati értéket vesz alapul.

Azt is érdemes megemlíteni, hogy bár a stratégiai cél folyamatirányító szerepében a két feltétel meghatározása rendkívül lényeges, módszertani értelemben a stratégiai cél: a kiegyensúlyozott gazdálkodás, és a két feltétel nem tartozik bele. A két feltétel a stratégia kulcspontja. Meghatározásuk is csak a stratégia alapján történhetett. Csak a reális stratégia meghatározása után lehetett dönteni e feltételekről. Mindennek ellenére folyamatmenedzselési szempontból mégis korrekt e feltételeket ide visszahozni, és a stratégiai céllal együtt hivatalosan elfogadtatni, mert e két feltétel biztosítja a – korábban kifejtett – folyamatirányítást: vagyis azt, hogy az egyszeri megegyezés meghatározhassa a későbbi döntések tartalmát.

A STRATÉGIÁVÁLASZTÁS ÉS A MÓDSZEREK

Nem vitatható, hogy – az önkormányzati függetlenség körülményei között – a költségvetési gazdálkodás célja a kiegyensúlyozott gazdálkodás fenntartása. Mint az alapfogalmak tárgyalásakor bemutattuk, amennyiben a helyi vezetés felelős és hosszú távon is fenntartható politikát kíván kialakítani, a stratégia több eleme – szakmai megfontolások alapján – egyértelműen meghatározható:

- Megkerülhetetlen a tendenciák többéves értékelésére alapozott stratégiai tervezés kialakítása és a működési eredmény megfelelő szintre hozása.
- A kiegyensúlyozott gazdálkodás feltételéből – csökkenő központi források és behatárolt saját források mellett – logikusan levezethető „szakmai közhely” a működési költség reálértékének csökkentése, valamint a fejlesztésekben az erőforrás-optimalizáló stratégiai mérlegelés szükségessége.
- Elemzők által gyakran említett mozzanat az is, hogy a politikai átmenet során képződő egyszeri bevételek hasznos forrásai lehetnek a szükséges átalakítás költséges elemeinek. Így a stratégia azon eleme is egyértelmű, hogy az – előre tervezhetetlen – központi fejlesztési források mellett alapvetően fontos a saját tőkebevételek kihasználása a fenntartható gazdálkodáshoz szükséges átalakítások fedezésére.

Összességében megállapítható, hogy a fővárosi stratégia is tartalmazza mindezen elemeket. Ezek az elemek egyrészt a döntő jelentőségűek a stratégia egésze szempontjából, másrészt

⁷⁰ A folyamatszabályozás logikájával összhangban áll a döntéshozási folyamat szabályozása is, amiről itt helyhiány miatt nem esik szó. A döntéshozás a stratégiát hosszú távra elfogadta. Minden évben a költségvetési koncepció elfogadásának keretében – már a pontos finanszírozási prognózis ismeretében – illeszti a Közgyűlés a stratégia megvalósítását az adott körülményekhez. Ez annyit jelent, hogy döntést hoz a stratégia megvalósításának következő évre vonatkozó lépéseiről, vagyis – az előző fejezetben használt megfogalmazás értelmében – a következő évre vonatkozó taktikai döntésekről.

ről szükségszerűek is, mert logikusan következnek abból a döntésből, hogy – az adott feltételrendszerben – felelős, hosszú távon tervező politikát kívánt a helyi vezetés kialakítani.

A költségvetési gazdálkodás reformjában a stratégiaválasztás igazán e ponton túl jelent értékvalasztást. Budapesten a politikai értékvalasztás abban nyilvánult meg, hogy milyen módszerekkel és milyen prioritások alapján tervezte a városvezetés a kitűzött célállapotot elérni.

Az értékvalasztásban két alapvető elemet érdemes vizsgálni: a folyamatirányítás eszközválasztását és a társadalmi igazságosság irányában tett lépéseket.

A folyamatirányítás terén a liberális felfogás két fogódzót ad: egyrészt a kiszámítható és átlátható szabályrendszer alapján történő folyamatirányítás igényét, másrészt olyan szabályok preferenciáját, amelyek az egyedi döntés szabadságának tiszteletben tartása mellett a közös irányába koordinálják a döntéseket. Mint látható, a liberális felfogás elvi alapon is kizárja az átalakítás – amúgy is kérdéses hatékonyságú – „kézi irányítását”. A Fővárosban a gazdálkodási reform elemei törekedtek arra, hogy az egyes területek szakmai döntéseit tiszteletben tartsák, és a szükséges átalakításnak csak politikai elveit, gazdálkodási kereteit és ösztönzőit határozzák meg. E tekintetben mind a működtetés, mind a fejlesztési programozás átalakítása liberális irányba mutat.⁷¹

A működtetés hatékonyságának javítását kezdetben – megfelelő információ és technikák hiányában – a városvezetés csak a forrásvisszafogáson keresztül tudta kikényszeríteni, bár tudta, hogy ez a módszer kockázatos és korlátozottan lehet eredményes. Ugyanakkor kezdetől törekedtek lényegében normatív rendszert tervezni és kialakítani a működtetési költségek leszorítására, amely – a kiiktathatatlan kényszerítés mellett – inkább az ösztönzés és támogatás kettősére próbált építeni. E rendszer a tevékenységek finanszírozásának feladatarányosságát a nulla-bázisú tervezéssel próbálta biztosítani. A forráskapacitás a saját bevételek beszámításában érvényesült.⁷² A szerkezetátalakítás támogatására az Intézményracionálizálási Alap volt hivatott, a forrásteremtést és megtakarításokat pedig – a forráslokalizáció elve alapján – a saját bevételek lehetősége és a megtakarított források egy részének a szektorban hagyása ösztönözte. Így – amennyiben a reform minden eleme sikeres lett volna – a liberális felfogásnak megfelelő, a szakmai önállóságot tiszteletben tartó, kiszámítható szabályrendszer alakulhatott volna ki, amely a forráskorláton keresztül alkalmazott volna ugyan kényszereket, mégis nagyobb részben ösztönzőkre és támogatásra épült volna. Azt, hogy az egyes elemek milyen mértékben valósultak meg és mennyire voltak képesek az elvárások teljesítésére részletesen a következő fejezet mutatja be.

A gazdálkodási reform keretében a fejlesztési programozásban a szakmai és politikai döntéshozás elkülönítése volt hivatott biztosítani a folyamat átláthatóságát és a szakmai szempontok érvényesülését. Az értékvalasztáson alapuló, politikai elem egyrészről a – tervezési folyamat

⁷¹ Természetesen, mint azt a következő két fejezetben a különböző eszközök és politikák részletes elemzése bemutatja, a kézi irányításról a folyamatirányításra való áttérés rögzös úttan csak korlátozott számú lépést sikerült egyelőre megtenni.

⁷² A módszert részletesen a következő tanulmány mutatja be.

elején – a fejlesztési prioritások meghatározásában, így a folyamatirányításban jelent meg, másrésztől – a folyamat utolsó lépésében – a fejlesztési program ágazati arányainak meghatározásában és a projektekről való végső döntésben. E rendszerben a szakmai racionalitás a gazdálkodás adta pénzügyi és a prioritások adta politikai keretben elvben „szabodon” érvényesülhet, racionális szakmai javaslatok születhetnek, és megfelelően illeszthetőek a szakmai, finanszírozási és politikai megfontolások. Ugyanakkor a Közgyűlés döntési joga sem csorbul, hiszen a végső döntést az előkészítő folyamat nem határolja be, csak megalapozza.

A szolgáltatások költségeinek megosztásában alapvetően a „használó fizet” elvének érvényesítése jelenthet igazságos megoldást. Az elv érvényesülése a finanszírozás területén két vonatkozásban – az adott időpontban a szolgáltatást igénybevevők (vagy társadalmi rétegek) közötti, valamint a generációk közötti megosztásban – vizsgálható. A társadalmi rétegek közötti igazságosságot – a „használó fizet” elvének érvényesítése mellett – a rászorultak támogatása jelentheti, amit szociális támogatások hivatottak biztosítani. E két megfontolás alapján azokon a területeken, ahol a szolgáltatás közjó jellege alapján ezt nem szükséges felülbírálni, a Főváros a költségarányos díjfizetés bevezetésére törekedett, ugyanakkor rászorultsági alapon célzott, szociális támogatásokat is bevezetett. A liberális felfogásnak megfelelően a szociális támogatási rendszer kialakításában a rászorultság a meghatározó szempont a Fővárosban, más, pl. érdem szerinti vagy szavazatmaximalizáló célú alanyi jogú elosztási logikák helyett.⁷³

A generációk közötti igazságos megosztást a finanszírozásban általában a fejlesztések területén érvényesül. Annyit jelent, hogy a beruházások finanszírozására olyan módszereket alkalmaznak, amelyek a beruházás közköltségeinek megfizetését a tényleges használókra terheli. A fővárosi stratégiában alkalmazott aktív hitelpolitika tipikusan ilyen eszköz. Amennyiben sikerül egy beruházást a létesítmény hasznos élettartamához közelítő lejáratú hitelből finanszírozni, akkor a visszafizetés később ténylegesen a beruházás hasznait élvezők által fizetett díjakból vagy adókból történik.

A rendszerváltás idején a helyi gazdálkodásban az igazságosság egy sajátos eleme is értelmezhető: a korábban elmaradt fenntartási és fejlesztési munkák és az átalakítás költségeinek kérdése. E tekintetben természetesen nem igazságos az, ha a korábban elmaradt kiadásokat egészében a rendszerváltás generációjára terheljük. A fővárosi gazdálkodási reform azzal, hogy az önkormányzatnak átadott és a szolgáltatásban le nem kötött vagyon hasznosításának bevételeit az infrastruktúra megfelelő szerkezetének és színvonalának elérésére használta, a privatizációs bevételeket hasonló módon a fejlesztésre zárta, és az egyszeri bevételeket a fenntartható feltételek megteremtésének teljes időszakára kívánta teríteni (technikai eszközként külső forrásbevonást, hitelfelvételt alkalmazva), az igazságosság értelmében cselekedett. A korábban felhalmozott értékekből származó bevétellel fedezte így gyakorlatilag az akkor elmaradt tevékenységeket.

⁷³ Az igazságosság érvényesülését és támogatások megkülönböztetésének tartalmát az infrastruktúra fejezetet bevezető Infrastruktúra-politikák című tanulmány fejti ki és magyarázza részletesen.

A STRATÉGIAI FOLYAMAT

A stratégiai cél és a hozzákapcsolt célkitűzések megfogalmazása, mint arról korábban szöveltünk, kiválóan alkalmas volt arra, hogy – ameddig betartják – irányvonalat szabjon a költségvetési gazdálkodás számára. Ugyanakkor mivel a megfogalmazás nem részleteket és végeredményeket, hanem célokat és elveket rögzít, mozgásteret is ad a döntéshozónak.

Mint azt a költségvetés elemeit tárgyaló következő fejezet bemutatja, a reformfolyamat megvalósítását biztosító egyes eszközök kidolgozása és bevezetése is hasonló – folyamatirányítási – logikán alapult. Az eszközök kidolgozása a stratégia operacionalizálását jelentette. Az eszközök a reformstratégiában meghatározott célra épültek. Így válhattak az egyes eszközök a stratégiamegvalósítás szerves részeivé. Az eszközök bevezetésére vonatkozó javaslatok is – amennyiben lehetséges volt – törekedtek a pénzügyi célkitűzésekhez való kapcsolódás megfogalmazására, bizonyítva, hogy az eszköz a kitűzött célok elérését segíti.

A stratégiai cél, a stratégia és az eszközök kialakítása mellett a stratégiai irányításhoz a döntéshozási rendszert is olyanná kellett alakítani, hogy konzekvens döntéshozást biztosítson. Ez nagyon nehéz kihívás, hiszen a képviselő-testület a jogszabályi keretek között teljesen szabadon dönt. A kihívás így olyan elv- és szabályrendszer elfogadtatása, amely a stratégia megvalósítására alkalmas mederben tudja tartani a döntéseket.

A döntéshozási rendszer racionalizálása már a kétéves fejlesztési terv kapcsán megindult. Az a tény, hogy a döntés-előkészítő anyag tartalmazza az éven túli tendenciákat, megnehezíti, hogy azokat figyelmen kívül hagyják a döntések mérlegelésekor. Az pedig, hogy a finanszírozási kapacitás többéves terv alapján részben kitöltött, és új projektet értelemszerűen csak úgy lehet beterjeszteni, hogy meghatározzák, milyen forrásból, illetve melyik, a tervben már szereplő projekt kárára vagy helyett valósítsák meg, kikényszeríti az új tervek pontosabb előkészítését, mérlegelését.

Ez a rendeletbe nem foglalt, de a rendszer ereje által működtetett, értelemszerű szabály a fejlesztési döntések szempontjából is fontos, ugyanakkor jelentősége ennél szélesebb. A szabály annak a kultúrának az első lépése, amely a korábbi döntéseknek a későbbi folyamatra vonatkozó meghatározó jellegét bevezeti. Ez a Fővárosban 1995-ben kialakuló tervkoordináció alapja. Innentől bármely előterjesztés kizárólag a korábban elfogadott tervek és szabályok viszonyrendszerében volt mérlegelhető. A tervkoordináció szabálya természetesen nem csorbítja a döntéshozó szabadságát, csak az érvelést racionalizálja, így a döntéseket konzisztensebbé teszi.⁷⁴

1996 óta a CLI-modell hétéves gazdálkodási prognózisa és az akkor elfogadott stratégia biztosítja az alapot a gazdálkodási egyensúly fenntartásához szükséges alapvető finanszírozási döntések előkészítéséhez, alátámasztásához és meghozatalához. A döntéshozási rendszer azóta alapjában nem változott. Míg a kétéves fejlesztési terv a fejlesztési döntéseket racio-

⁷⁴ A tervkoordináció tevékenységéről és szerepéről részletesebben a Várospolitikai stratégia és megvalósításának eszközei című tanulmány ír.

nalizálta, addig – mint korábban bemutattuk – a modell bevezetése kiterjesztette a konzekvens döntéshozás előkészítését a teljes költségvetésre.

A stratégiai irányítás alapvető módszere mellett érdemes megemlíteni az alkalmazott módszerek még egy elemét. Érdekes adalék a stratégia megvalósításának módszereihez annak összehasonlítása, hogy a központi kormányzat és a fővárosi vezetés mi módon kezelte az inflációt a költségcsökkentő politika alkalmazásában.

A központi kormányzat a kemény megszorítások éveiben erősen kihasználta a magas inflációt, mert az kevésbé tette láthatóvá a források és juttatások reálértékének csökkenését. Így az infláció segíthetett csökkenteni a megvonások politikai árát.

Ezzel szemben a Főváros 1996-ban áttért a reálszámokban való tervezésre. A reálszámok pontosan mutattak minden megvonást, ugyanakkor világossá tették az intézkedések szükségességét, és megalapozták magyarázatukat. Ez az átláthatóság és érthetőség azért volt rendkívül fontos, mert a fővárosi vezetés hosszú távú stratégiát akart, elfogadott megegyezés alapján megvalósítani. Az átláthatóságért cserébe azonban szükséges volt vállalni a megvonások politikai árát.

A STRATÉGIA MEGVALÓSÍTÁSÁNAK ÜTEMEZÉSE

A stratégia megvalósításának eredményessége szempontjából az egyes lépések időzítése volt az egyik kulcskérdés. Az időzítésnek egyrészt figyelembe kellett vennie minden lépésnél a szervezet érettségét, másrészt mérlegelnie kellett a külső körülményeket. A következő bekezdésekben először a folyamat felépítését, a változtatások fokozatosságát vizsgáljuk, majd elemezzük a körülmények adta lehetőségek és korlátok figyelembevételét. (Az eredmények oldaláról a később következő részben értékeljük a stratégia megvalósításának folyamatát.)

A MEGVALÓSÍTÁSI FOLYAMAT BELSŐ LOGIKÁJA

Az első hivatalos stratégia – az alapvetően 1992-ben kidolgozott kétéves fejlesztési program – a több évre kitekintő, átfogó pénzügyi-gazdasági tervezés és az arra épülő konzekvens fejlesztési döntéshozás bevezetését célozta meg (*Dokumentumok, 10*). A második Közgyűlés által elfogadott stratégia középpontjában a folyó bevételek húsz százalékát kitevő működési eredmény elérése és a felhalmozási kiadások reálértékének megőrzése állt (*Dokumentumok, 21*). Ez a stratégia így már a gazdálkodás teljes körét magában foglalta. Logikus volt a sorrend: 1992-ben még a kialakult helyzet és a várható tendenciák számbavétele is kihívást jelentett. Az éven belüli tervezés évtizedes gyakorlata után az éven túli, átfogó tervezés szükségességének elfogadtatása is komoly cél volt. A kétéves fejlesztési programban alkalmazott módszernél sokkal kifinomultabb eszközök kidolgozását a tervezés adott állapota nem tette lehetővé. A tervezés korlátai természetesen abból is adódtak, hogy összetettebb stratégia megalapozásához akkor nem rendelkezett elegendő információval a városvezetés.

A kétéves fejlesztési programban a fejlesztési elképzelések összegyűjtése és szűrése történhetett meg, majd az elfogadott tervre építve a további döntéshozási folyamat átalakítása. Mindkét lépés, bár politikailag kemény elhatározást igényel, szakmailag aránylag egyszerűbb, ezért lehetett sikeres ebben a korai szakaszban. Ugyanakkor mindkét lépésnek meghatározó jelentősége volt a későbbi folyamat szempontjából: kizárólag átfogó és több évre kitekintő tervezés alapján lehet ugyanis reális stratégiát építeni és konzekvens politikát kialakítani.

A kétéves fejlesztési program a működési feltételek változatlanóságát feltételezte. E feltétel mellett aránylag egyszerű szakmai feladat a fejlesztésekre rendelkezésre álló pénzügyi lehetőségek meghatározása. A fejlesztés átfogó tervezése e kezdeti ponton rangsorolást jelentett, és csak az új fejlesztésekre vonatkozott.

A működés tehetetlenségi ereje sokkal nagyobb, hiszen a feladatok folyamatosságát kell biztosítani. Ezen a téren az átalakításnak sokkal több kényszer és meghatározottság között kell eligazodnia. A működtetés területén pontosabb és hosszabb távú előretervezést igényel a költségleszorítási cél, és a feladatok által erősebben meghatározott tartalom miatt korlátozottabb a lehetősége. Logikus volt, hogy a működtetés finanszírozásának átalakításához kifinomultabb tervezés és letisztultabb politikai koncepció alapján lehetett érdemben hozzányúlni. Az is logikus volt, hogy e folyamat csak több lépésben valósítható meg.

A működtetés és fejlesztés egészének áttekintésében a következő lépés az 1994-es átfogó várospolitikai koncepció volt, amely később a főpolgármester választási programja és a második ciklusra kialakított koalíciós munkaterv alapja lett (*Dokumentumok, 12*). Ez a program már az egyes ágazatok működtetését és fejlesztését egyaránt figyelembe véve mérte fel a helyzetet, a lehetséges célokat és politikákat azzal a céllal, hogy a középtávú ágazati stratégiák illeszthetők legyenek a politikai, jogi és finanszírozási mozgásterhez. Így a kétéves fejlesztési program forrásbecslési és fejlesztési programozási gyakorlatát kiegészítette azon elvek és reális célok tisztázásával, amelyek a működés átalakításához voltak szükségesek a körülmények várható alakulása mellett. A várospolitikai koncepció az iteráció következő lépése volt, amely a mozgáster és célok durva illesztésével tudta a további munkát meg alapozni.

Az önkormányzati működés egyre pontosabban kirajzolódó lehetőségeiből és feltételeiből a gazdálkodásra vonatkozó kikerülhetetlen következtetéseket az 1995-ös Koncepcióvázlat vontatta le (*Dokumentumok, 18*). Ebben a dokumentumban fogalmazódtak meg először pontosan a későbbi, átfogó gazdálkodási reform meghatározó elemei. Bár a dokumentum nem került a Közgyűlés elé, a várost vezető pártkoalíció belüli egyeztetés alapja lett, és ezzel a gazdálkodási reformstratégiát hivatalos elfogadtatását alapozta meg.

A reformstratégiát megalapozó eszköztár másik eleme a hétéves finanszírozási modell volt, amely a gazdálkodás sarokszámainak alakulását már pontosan modellezi. Ez a modell és a lehetséges stratégiai elemek korábbi koncepcionális tisztázása együttesen volt képes behatárolni a kényszereket és megalapozni az 1996-os stratégiát (*Dokumentumok, 21*), amely a korábbi lépések során összegyűlt információk alapján tudott kiutat találni a strukturális deficitből. A stratégia az adott helyzetben logikus, látszólag kézenfekvően egyszerű volt, megtalálása azonban a korábbi folyamat minden elemét feltételezte.

Az 1995-96-ban kialakított gazdálkodási stratégia indokolta az intézményi reform közép-pontba kerülését és eszközeinek kidolgozását, bevezetését. A gazdálkodási reform szükség-szerűségének megkérdőjelezhetetlen indoklása és a gazdálkodási reformstratégia előzetes elfogadtatása nélkül nem lehetett volna a parciális ágazati és intézményi érdekeket ennyire sértő eszközöket elfogadtatni.

Az eszközöket tekintve, a feladatellátási koncepcióktól logikusan csak a finanszírozási mozgástér meghatározása után lett elvárható az igazodás, és a szerkezetátalakítást támogató Intézményrationalizálási Alap is csak ez után nyert igazi értelmet. Az intézményi reform elemei közül csak a nullabázisú feladatfinanszírozás lett volna korábban is kialakítható. Kifinomultsága és összetettsége miatt azonban alig lehetett volna esély rá az átmenet korábbi szakaszában. Azt is látni kell, hogy a nullabázisú feladatfinanszírozás annyira érdeket sért és oly erősen, hogy politikailag sem lett volna védhető a stratégia nélkül. Logikus volt, hogy bevezetésével csak – az akkor már eredményeket is felmutató reformfolyamat – „utolsó” lépésként próbálkozott a fővárosi vezetés.

Az előző részben az igazságosság kifejtésekor láttuk, hogy a hitelpolitika az egész átmenet alatt alkalmazható, fontos eszköz. A hitelfelvétel feltételei a hitelképesség erősödésével javulnak, így a folyamat időzítése szempontjából alapvető, hogy a hitelpiacokra – nagyobb volumenben – való fokozatos kilépés csak a gazdálkodási reform eredményeivel párhuzamosan történhetett.

A KÜLSŐ KÖRÜLMÉNYEK HATÁSA

A stratégiai folyamat szempontjából az is fontos kérdés, hogy milyen viszonyban állt a folyamat a külső körülmények változásával. A külső körülmények változásaiból csak kétféle elemet emelünk itt ki: egyrészt azokat, amelyek általános üzeneteket hordoznak, másrészt azokat, amelyekre olyan pozitív válaszokat volt képes kidolgozni a budapesti vezetés, amelyek esetleg más helyeken is alkalmazhatók.

A vizsgált teljes időszakban az intergovernmentális feltételrendszer⁷⁵ kiszámíthatatlansága komoly akadálya volt a reformfolyamatnak. A kezdeti években még nehezen tervezhető finanszírozási rendszerben nem lehetett hosszabb távú stratégiát kidolgozni. Később a feladatok változása és az éves költségvetési döntések során gyakran jelentősen változó finanszírozási feltételek lehetetlenné tették el már elindított pozitív folyamatokat vagy az újabb reformok indítását. Végül 2000 után a központi kormányzat erőteljesen centralizáló és dinamikus Budapest-ellenes politikája lehetetlenné tette a fenntartható gazdálkodást is.

A Budapest-modell esete így szinte minden fázisában mutatja, hogy mennyire meghatározó az intergovernmentális feltételrendszer a helyi stratégiai szempontjából. A nem megfelelően szabályozott – és így kiszámíthatatlan – intergovernmentális feltételrendszer bármely helyi törekvés és helyi stratégia gátjává válhat. Ezért nem ún. feles törvényekkel, hanem ennél szilárdabban, mintegy alkotmányerejűen kell biztosítani az önkormányzatok működésének a keretfeltételeit.

⁷⁵ Az intergovernmentális feltételrendszer kifejezést jobb híján használjuk. A nemzetközi szakirodalomban az önkormányzati feladatok, bevételi lehetőségek és döntési jogok összességét jelenti.

Bár a magyar önkormányzatok forráscsökkenése a vizsgált három ciklusban meghaladta az elviselhető mértéket, eleinte a forráscsökkenés tagadhatatlanul racionalizáló kényszerként is működött. Nyilvánvaló, hogy a jó öreg konzervatív stratégia – ami szerint a forráscsökkenés racionalizálásra kényszeríti a szereplőket – eleinte pozitív eredményeket hozott. Az önkormányzati források csökkenése komoly késztetést jelentett a feladatellátás felülvizsgálatára, és a forráscsökkenésnek az önkormányzat által a fenntartott intézményekre hátrított része az intézményeket is racionalizálásra kényszerítette. Tagadhatatlan, hogy a „fűnyíró” módszer Budapesten is hozott eredményeket, hiszen a fajlagos források komoly reálérték-csökkenése mellett sem csökkent érzékelhetően a szolgáltatási színvonal.

Ugyanakkor Budapest esete azt is jól mutatja, hogy a központi forráscsökkentésnek határai vannak, amennyiben az önkormányzatok prudens és fenntartható gazdálkodásának célját tiszteletben kívánjuk tartani. Mint a korábbiakban bemutattuk, ahhoz, hogy az önkormányzati gazdálkodás fenntartható maradjon, a források bizonyos hányadát feltétlenül tőkekiadásokra kell fordítani. Így az önkormányzati bevételek csökkenése szükségképpen maga után vonja a működési kiadások csökkentését. Amikor azonban a működési kiadások nem csökkenthetőek az önkormányzati bevételecsökkenés arányában a szolgáltatások komoly színvonalcsökkenésének veszélye nélkül, zsákutcába jut a prudens önkormányzati gazdálkodási stratégia.

Mint láthattuk, Budapesten ez 2001-ben következett be. Ekkor ítélte úgy a városvezetés, hogy az önkormányzati forráscsökkenés intézményekre hátrítása, már működőképességüket veszélyeztetné. A Budapesten 2001-ben kidolgozott dinamikus stratégia semmiképpen sem tekinthető általánosan alkalmazható módszernek. Nyilvánvaló, hogy e módszer csak akkor alkalmazható, ha a krízist előidéző külső körülményekről megalapozottan feltételezhető, hogy csak rövid távon állnak fenn, ha az önkormányzatnak megfelelő tartalékai vannak, és ha a vezetés már korábban megfelelő reputációt épített ki a nemzetközi pénzügyi piacon. Ebben az esetben egy-két évig még egy drasztikus kormánystratégia is túlélhető, de sajnos nagyon kevés posztszocialista önkormányzatnak elég erős a pozíciója ahhoz, hogy akár csak rövid távon érdemben ellensúlyozni tudja a központi kormányzat decentralizációt veszélyeztető lépéseit.

A forráscsökkenés mellett a feladatváltozás és a feladatok tartalmának újraszabályozása volt a legsúlyosabb – külső körülményekből következő – teher az önkormányzati költségvetésen. Az önkormányzati feladatok változása szinte folyamatos volt a három ciklusban, és szinte mindig az önkormányzati feladatok növekedésének irányába hatott anélkül, hogy ennek arányában bővítették volna az önkormányzati forráslehetőségeket.

A feladatok tartalmának változása az 1993-97 között elfogadott új ágazati jogszabályok miatt – ágazatonként eltérő időpontban – következett be. A humán ágazatok szolgáltatásainak központi újraszabályozása, amelynek során pontosan meghatározták a szolgáltatások kötelező minimális feltételeit, a funkcionális decentralizáció szempontjából mindenképpen pozitív elem volt. Problémát csak az jelentett, hogy a minimumfeltételek biztosításának többletfedezetét az önkormányzatoknak egyedül kellett előteremteniük. Így mind a feladatváltozások, mind az ágazati törvények bevezetése során a központi költségvetés fedezetlen kötelezettségeket rótt az önkormányzatokra (ez az angol nyelvű szakirodalomból jól ismert unfunded mandate), ami a forráscsökkentéssel azonos irányba hatott. A nyilvánvaló helyi költségvetési praxis mellett a feladatváltozások – a forráscsökkentéshez hasonlóan – az önkormányzatokra vonatkozó feltételrendszer gyengeségét – a kiszámítható és stabil keretek hiányát – mutatják.

A külső kényszerek bizonyos esetekben pozitív hatást is gyakoroltak az önkormányzati reformfolyamatra. Az EXPO előkészítése elvben rákényszerítette – a gyakorlatban segítette – az önkormányzatot, hogy átfogó, többéves tervezést vezessen be. A kényszer abban állt, hogy önkormányzatnak a szükséges fejlesztési támogatások igénybevételéhez kötelezettséget kellett vállalnia meghatározott saját finanszírozási hányad előteremtésére. Bár törvényi kötelezettsége szerint e ponton az önkormányzatnak csak éven belüli dimenzióban kellett terveznie, a több évre vállalt saját rész lehetőségének megítélése csak több évre előretékintő tervezés alapján volt lehetséges. Erre vonatkozik az a megállapítás, hogy az Expo elvben kikényszerítette a többéves tervezést. Ugyanakkor a központi kormányzat gyenge monitoring tevékenysége miatt ilyen tervezés nélkül is meg lehetett volna kötni a szerződéseket. Azért mondhatjuk mégis azt, hogy a gyakorlatban segítettek az Expo-val kapcsolatos elkötelezettségek, mert a logikusan egyébként megkerülhetetlen kétéves fejlesztés terv elfogadtatásában alapvető érvként játszott szerepet ez a kötelezettségvállalás, és visszatekintve úgy tűnik, e nélkül az érv nélkül aligha lehetett volna már ekkor megtörni az éven belül gondolkodó régi beidegződést.

A hitelfelvételek már komolyabb kényszert jelentettek a pontosabb tervezésre. Mivel a hitelfelvétel feltétele a többéves tervezés, az már az első Világbanki hitelfelvétel előkészítéskor ténylegesen megkerülhetlenné vált. Emellett a hitelszerződések gyakran tartalmaznak olyan gazdálkodási feltételeket is, amelyek arra hivatottak, hogy az adós gazdálkodását a visszafizetésre megfelelő állapotban tartsák. Így a hitelfelvétel esetenként használható arra is, hogy erősítse a reformfolyamatot, mert a hitellel együtt vállalt – a reformfolyamat szempontjából egyébként is szükséges – szerződéses feltételek politikailag később nehezebben ellenezhetők.

A külső körülmények hatásai közül talán a legérdekesebb és a legfontosabb a – leginkább – a központi forráscsökkentés következtében kialakult 1994-95-ös finanszírozási válság volt. Mint korábban már leírtuk, a fenyegető fizetésképtelenség nagyon fontos szerepet játszott abban, hogy az alapvetően liberális és megszorító reformstratégia a Közgyűlés számára elfogadhatóvá vált.

EREDMÉNYEK

A budapesti gazdálkodási reform eredményeinek talán legfontosabb eleme, hogy kialakult a gazdálkodás tervezésének az a módszere, amely támogatni tudja a stratégiai irányítást. A tervezés folyamatának elemeként bevezették a hétéves pénzügyi modellt, amely átlátható rendszerbe fogja a költségvetés elemeit. Így a költségvetési döntésekhez rendelkezésre áll az éves gazdálkodás finom mérlege, valamint a múltbeli és várható tendenciák. A pénzügyi modell a tervezés eszköze: bármely javasolható vagy feltételezett politika következményei modellezhetőek vele. Így elvben a pénzügyi stratégia és a költségvetési koncepció megvitatása racionális mederbe terelhető. (Az átláthatóság természetesen a hitelképességnek is fontos eleme.)

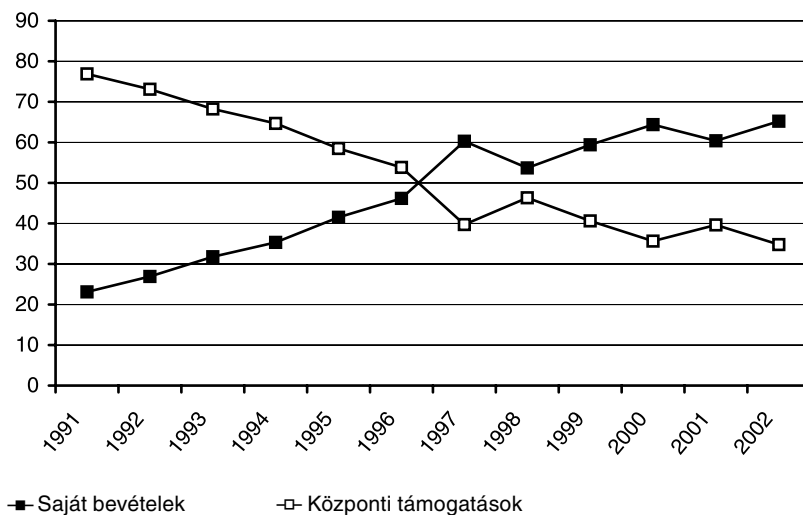
Fontos eredmény az is, hogy kialakult és hivatalosan elfogadottá vált egy olyan gazdálkodási stratégia, amely rögzíti a hosszú távú célokat, és meghatározza a közép- és rövid távú stratégiai céljait és a kidolgozásuk során követendő elveket. Ezzel a stratégiai irányvonal tartásához megfelelő mértékben meghatározza a közép- és rövid távú döntéseket.

A vizsgált tizenkét évben, és főleg a stratégiai és az új tervezési rendszer bevezetése óta jelentősen javultak a költségvetés mutatószámai (leszámítva a drasztikus kormánybeavatkozás időszakát).

Mint azt a korábbi, 8. ábra mutatja, a központi költségvetésből származó támogatások reálértéke dinamikusán csökkent. A saját bevételek erőteljes növekedése – főleg az 1995. évi reformstratégia elfogadása utáni években – nemcsak kompenzálni tudta a forrásvesztési folyamatot, hanem az összbevétel reálértékének növekedéséhez vezetett. Ebben a tekintetben a stratégia sikeres volt. Ugyanakkor a harmadik ciklusban a pozitív tendencia megtört, mert az intergovernmentális feltételrendszer nem tette lehetővé a stratégia folytatását. Ekkor – főleg a 2000-2002 években – nemcsak a központi támogatások reálértéke csökkent drasztikusan, hanem a saját bevételreteremtést is erőteljesen behatárolta a központi kormányzat politikája. A két körülmény összességében az összbevétel reálértékének jelentős csökkenését eredményezte: a 2002. évi költségvetési tervben az összbevétel a 2000. évi bevétel (tény) reálértékének mindössze 75%-a (*Dokumentumok, 47*; reálérték-táblázatok), évközi korrekciók alapján ez várhatóan 70% alá csökken.

A 9. ábra azt is mutatja, hogy a központi támogatások csökkenése és a saját bevételek növekedése olyan mértékű volt, hogy arányuk megfordult a költségvetésben. A központi támogatások aránya a tárgyévi bevételekben 76-ról 35%-ra csökkent, míg a saját bevételek aránya 23-ról 65%-ra nőtt.

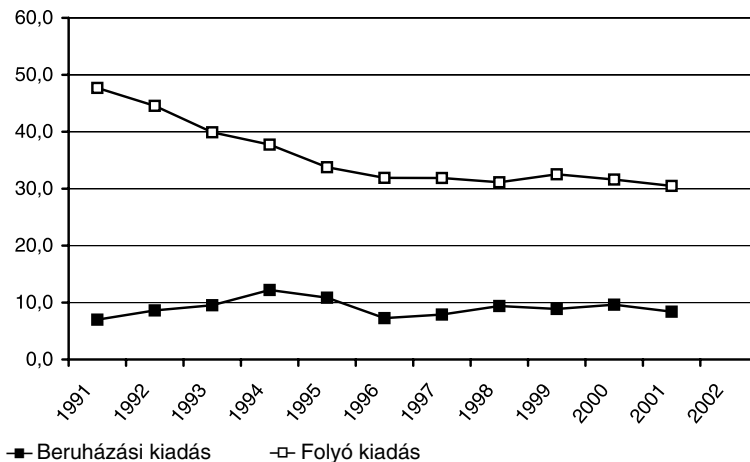
9. ábra
BEVÉTELEK ARÁNYA A KÖLTSÉGVETÉSBEN (mdFt)



Forrás: Városházi füzetek, 2002

A kiadási oldalon az látható, hogy a működési kiadások reálértékének folyamatos csökkentése tette lehetővé a beruházási volumen szintentartását. (10. ábra)

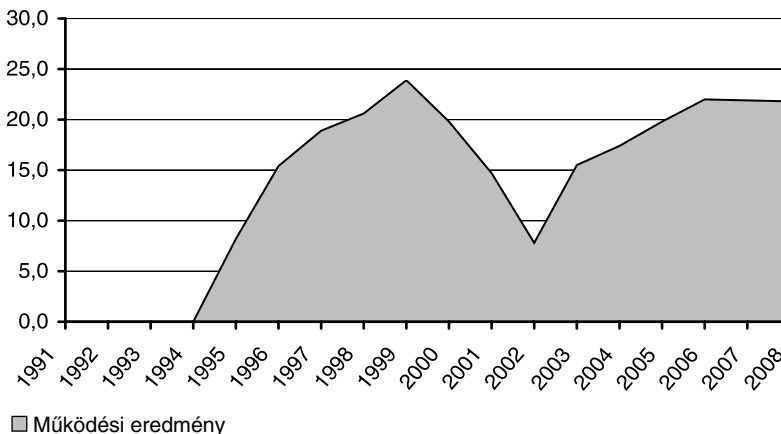
10. ábra
KIADÁSOK 1991. ÉVI REÁLÉRTÉKEN (mdFt)



Forrás: Városházi füzetek, 2002

A gazdálkodási stratégia középpontjában álló működési eredmény alakulását mutatja a 11. ábra. Az ábra jól mutatja, hogy az 1996. évi költségvetési koncepcióval elfogadott gazdálkodási stratégia következtében 1997 és 1999 között a működési eredmény növekedett, majd a harmadik választási ciklus forrásmegvonásának következtében fokozatosan csökkent. Az ábra a 2001-ben elfogadott ún. dinamikus stratégia hatását is mutatja: 2002-ben 2,2%-ra⁷⁶ csökken a működési eredmény, majd a prognózis szerint – a kormányváltás után a korábbi önkormányzati finanszírozási szint visszaállításának következtében – 2008-ra érheti el a megcélzott 20%-os szintet.

11. ábra
MŰKÖDÉSI EREDMÉNY A FOLYÓ BEVÉTELEK %-ÁBAN



Forrás: Budapest Főváros Önkormányzata, Jogi és pénzügyi információk, 1998 és 2002

A reformstratégia fontos eleme volt a hitelpolitika. E téren sikeresen megvalósult a hitelpiacokra való fokozatos kilépés, és prudens gazdálkodásának igazolásával a Főváros akkor is hitelképes maradt, amikor szigorú értelemben átmenetileg csökkent a hitelképessége.⁷⁷

Általánosságban elmondható, hogy Fővárosi Önkormányzat irányításában sikerült kialakítani a liberális felfogásnak megfelelő eszközöket, amelyek kiszámítható és átlátható szabályrendszer alapján történő folyamatirányítást tesznek lehetővé. Lépések történtek a kérdéses hatékonyságú „kézi irányítás” helyett az ágazat szakmai döntéseit tiszteletben tartó átalakítási stratégiák kidolgozására.

Az eredmények értékelése során sajnos a hatékonyságnövekedés számszerűsítése nagyon nehéz, mert a Főváros nem fejlesztette ki a teljesítménymérés rendszerét, és a finanszírozási rendszer még mai állapotában sem generál automatikusan olyan értékeket, amelyek a monitoringot biztosítanák. Így általában csak abból következtethetünk a hatékonyságnövekedésre, hogy a jelentős forráscsökkenés után is működnek az intézmények, és nem volt érzékelhető színvonalcsökkenés sem.

A hatékonyságnövekedés megítélése könnyebb lesz a közműszolgáltatások esetén. Mint később látni fogjuk, a költségvetésen kívül kezelt közművállalatok esetében a hosszú távú díjképletek meghatározásával egyidőben – vagy a képlet számításán belül, vagy ahhoz kapcsolatosan – minden esetben bevezetett az önkormányzat valamilyen rendszerű számszerűsített hatékonyságmérést. Így, amennyiben a számítási módszert elfogadjuk, a közművállalatok esetében a hatékonyságnövekedésre biztosan lehet következtetni.

FELHASZNÁLT FORRÁSOK

Dokumentumok

10., 12., 13., 15., 17., 18., 21., 23., 47., 53.

Jogszabályok

1., 5., 8., 12., 15., 16.

⁷⁶ Bár korábban említettük, hogy a modellben szereplő 2,2 % helyett várhatóan 7 % körüli lesz a működési eredmény a táblázatba a várható, becsült értéket mégsem tehetjük be.

⁷⁷ Részletesen ezt a folyamatot a következő tanulmány elemzi.



PALLAI KATALIN

A KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁS ELEMEI

A megelőző két fejezet a várospolitikai alakításának és az önkormányzati gazdálkodás reformjának folyamatát mutatta be. Mivel mindkét tanulmány a történet leírására és az egyes lépések összefüggéseire koncentrált, így nem tudta az egyes kulcsfontosságú elemeket részletesen bemutatni. A következőkben a gazdálkodási reformban kulcsszerepet játszó eszközöket mutatjuk be: a pénzügyi tervezés, intézményfinanszírozás, beruházás tervezés és hitelpolitika átalakítását.

Bár e négy terület átalakítása vitathatatlanul összefügg, ezeket az összefüggéseket már nem ismétljük meg, csak az egyes területekre vonatkozó célokat, stratégiákat és elért eredményeket foglaljuk itt össze.

PÉNZÜGYI TERVEZÉS

A rendszerváltás idején nagyon korlátozott értelemben folyt pénzügyi tervezés az önkormányzatnál. A pénzügyi tervezés tevékenységét az éves költségvetés elkészítése jelentette. E folyamat célja – hasonlóan a korábban említett tanácsi „kiadásfinanszírozáshoz” – az intézmények és ügyosztályok¹ kiadásainak finanszírozása volt, így a költségvetés leginkább annak bemutatására szolgált, hogy mely költségvetési egységnek mennyi pénzt ad az önkormányzat az adott évben.

Az önkormányzati költségvetés sem a bevételek, sem a kiadások összegzését nem bontotta működési és felhalmozási részre. A részletes költségvetés az intézmények és ügyosztályok tételsorait tartalmazta. Intézményenként először a kiadások kerültek összegzésre, majd a saját bevétel, ami általában minimális volt. A különbözetet a költségvetés támogatásként kalkulálta. Így még az sem derült ki a költségvetésből, hogy az önkormányzati támogatás működés vagy fejlesztés fedezetéül szolgál, a kiadási célok pedig egyáltalán nem szerepeltek. Igazi átláthatatlan tételsoros költségvetések készültek ebben a korszakban, amelyek inkább hasonlítottak könyvelési elszámolásra, mint pénzügyi tervekre.

Az önkormányzati gazdálkodási reform alapvető része kellett, hogy legyen ennek a – kizárólag „éven belüli pénzosztásra” alkalmas – rendszernek az átalakítása. A felelős gazdálkodás feltételezi az átlátható és éven túli dimenzióban gondolkodó pénzügyi tervezést. Mint a gazdálkodási reform leírásából kiderült, a rendszerváltás után több lépésben sikerült a pénzügyi tervezést a gazdálkodási stratégia tervezésére és megvalósítására alkalmas rendszerré alakí-

¹ A régi tanácsi apparátusban a főosztály önálló költségvetéssel rendelkező egység volt. Az önkormányzat pénzügyi osztálya lényegében e főosztályok főkönyvelőségeként működött. Az önkormányzati önállóság keretei között szükség volt a teljes önkormányzati gazdálkodás átláthatóvá tételére, aminek fontos lépése volt a főosztályi szerkezet megbontása és az ügyosztályok finanszírozásának beillesztése az önkormányzati költségvetési tervezésbe. Az átalakulás azonban fokozatos volt, így eleinte az ügyosztályok finanszírozása a régi rendszerhez hasonló módon folyt.

tani Budapesten. Mivel a folyamatról már volt szó, itt csak azt a pénzügyi tervezési modellt mutatjuk be részletesen, amelyet a Főváros a gazdálkodási reform megalapozására vezetett be és azóta is folyamatosan használ a gazdálkodás tervezésében.

A modellt eredetileg a francia Crédit Local International Conseil-jel (későbbiekben: CLI) dolgozta ki önkormányzatok pénzügyi helyzetének, hosszú távú életképességének és hitelképességének elemzésére. A Főváros 1995-ben kötött megállapodást a CLI által kidolgozott önkormányzati pénzügyi elemzési modell (a későbbiekben: CLI-modell) helyi adaptációjának elkészítésére.

A CLI-MODELL

A CLI-modell olyan pénzügyi elemzési módszertanon alapul, amely túllép az éven belüli összbevételek és kiadások összehasonlításán. A k l nbz  forr snemek és kiadási tételek rendszerezésén keresztül a k lts gv t s elemeit átlátható szerkezetbe rendezi, és egyrésről a múltra és jövőre vonatkozó idősorokon keresztül elemzi a k lts gv t s hosszú távú életképességét, másrésről az értékekből képzett mut t kon keresztül vizsgálja a k lts gv t s arányait.

A modell a k lts gv t st három részre osztja:

- Folyó bevételek és kiadások (a továbbiakban: működési k lts gv t s): A működési k lts gv t s tartalmaz minden ismétlődő bevételt és kiadást.² E tételek vizsgálatának célja a működési eredmény (a folyó bevételek és kiadások k l nbsege) számítása, ami a hiteltörlesztésre és felhalmozási célra fordítható folyó források mennyiségét mutatja.
- Hitel és adósságszolgálat: (a továbbiakban: hitelfelvételek): A hitelfelvételek elemzése az adósságszolgálatra – i.e. a tőke- és kamatt rleszt sekre – koncentrál. B r e kiadások az egyes kölcsönök futamideje alatt ismétlődő kiadások, a folyó kiadásoktól elkülönített kezelésüket indokolja az, hogy  gy a rendszer az  nkorm nyzat eladósodottsági fokát is láthatóvá teszi. A hitelek és az adósságszolgálat számítását a modell minden esetben már fennálló és új hitelekre bontja, mert  gy a régi kölcsönök súlya és az elemzett időszakban felvehető kölcsönök mérlegelése különválasztható.
- Felhalmozási és tőke jellegű bevételek és kiadások (a továbbiakban: t kek lts gv t s): A t kek lts gv t s tartalmaz minden egyszeri (i.e. nem évenként ismétlődően jelentkező) bevételt és kiadást.³ A t kejelleg  kiadások és bevételek egyenlege az önkormányzati vagyon változását jelzi.

² A Főváros k lts gv t s ben a folyó bevételek a következők: normatív állami hozz j r l sok, társadalombiztosítástól átvett pénzeszközök, megosztott személyi jövedelemadó és gépjárműadó, helyi adók, illetékek, intézményei tevékenység bevételei. A folyó kiadások közé a működési kiadások (mint bérek, dologi kiadások stb), a társadalombiztosítási j r l k és az egyéb folyó kiadások és átutalások tartoznak.

³ A tőke jellegű bevételek egyrésről az önkormányzati vagyon eladásából, másrésről fejlesztési támogatásokból származnak. A tőke jellegű kiadások a tárgyi eszközök felújítását és felhalmozását, továbbá föld, pénzügyi befektetések, c gr szek és immateriális javak felhalmozását jelentik.

E három részre osztott költségvetés alapján alapvető költségvetési mutatók definiálhatóak: a működési eredmény, a nettó működési eredmény, beruházási hiány és többlet és az éves eredmény.

- A működési eredmény azt jelzi, hogy az önkormányzatnak elegendő-e folyó bevételei a működtetés folyó kiadásainak finanszírozására. A nettó működési eredmény a működési eredmény adósságszolgálattal csökkentett értékét mutatja. Amennyiben a működési eredmény negatív, az önkormányzatnak folyó költségeket kell felhalmozási bevételekből fedeznie, ami a vagyon felélését eredményezi és rövid úton az önkormányzat elszegényedéséhez vezet. Amennyiben „csak” a nettó működési eredmény negatív, a korábban felvett hitelek visszafizetése történik a vagyon kárára.
- A beruházási hiány azt jelzi, hogy a tőkejellegű kiadások meghaladják a tőke jellegű bevételeket. Ez esetben az önkormányzati vagyon nő, ellenkező esetben – i.e. beruházási többlet esetén – a vagyon csökken.
- Az összes tárgyévi forráshiány, illetve forrástöbblet a beruházási hiány és működési eredmény különbségét jelzi. Forráshiány akkor jelentkezik, ha a beruházási hiány meghaladja a nettó működési eredményt. Ez esetben az önkormányzat mérlegelheti, hogy egyes beruházásaihoz vegyen-e fel hitelt. Amennyiben a tárgyévi forráshiány pozitív nettó működési eredmény mellett, a beruházási hiány magasabb értéke miatt jön létre, a hitelfelvétel pénzügyi szempontból indokolható, hiszen az önkormányzat vagyonának növelésére szolgál. Amennyiben a hosszú lejáratú kölcsön futamideje megegyezik a beruházás hasznos élettartamával, azt a gazdasági és politikai előnyt is kínálja, hogy a tényleges használók fizetik költségeit.⁴
- A megtakarításokat az összes bevételek és kiadások különbsége mutatja. Ez az összeg a bevételek és kiadások közötti időeltérést jelzi, ezért a következő évi költségvetésben a többi, tárgyévi bevételektől elkülönítve jelenik meg. Ez az összeg felhasználható deficitfinanszírozásra vagy az adósságszolgálat csökkentésére is.⁵

Mint látható, a CLI-modell által átrendezett szerkezet „kiemeli” a működési eredményt a működési költségvetésből, prognosztizálja jövőbeli alakulását, és a tőkeköltségvetéshez kapcsolja, mert a nettó működési eredmény és a felhalmozási bevételek együttesen szolgál-

⁴ E gondolat részletes kifejtése később – a Hitelpolitika alfejezetben – szerepel.

⁵ A Főváros költségvetésében e soron rendkívül magas (majdnem a tárgyévi bevételek felét kitevő) összeg szerepelt 2002-ig. Az összeg jelentős része a korábbi felhalmozási jellegű bevételekből egyes alapvető beruházások megvalósítására „félretett pénz” volt. E tartalék egy része már megkezdett, de az adott évnél – esetleg több évvel is – tovább tartó projektek megvalósításának fedezete, más része nélkülözhetetlen, tervezett de még nem megkezdett beruházások fedezete volt. Ez utóbbi tartalékolást egyrészt az indokolja, hogy e források javarészt egyszeri privatizációs bevételekből keletkeztek, működésre elvileg nem fordíthatók, másrészt a jelenlegi önkormányzati finanszírozási rendszerben elérhető működési eredmény nem biztosít elegendő kapacitást ezeknek a halaszthatatlan beruházásoknak a fedezetére, adósságszolgálati kapacitásként sem. Így bár felkészületlenséggel párosult politikai motivációk alapján gyakran bírálták Budapest pénzügyi vezetését e tartalék miatt, az ahhoz való ragaszkodás mögött racionális stratégia állt.

hatnak az új fejlesztések és hitelek fedezetéül. Ez az „átrendezés” paradigmaváltást eredményez a pénzügyi tervezésben. A működési eredmény a költségvetési tervezés egyik meghatározó elemévé válik: egyrészt azonnal láthatóvá teszi a vagyonszűkítést,⁶ vagyonszűkítést, és másrészt kiemelt kezelése lehetővé teszi, hogy a tervezett felhalmozási kiadást ne maradjon el, hanem a fenntartható működésnek megfelelő arányban különítsék el, harmadrészt pénzügyi fegyelmet kényszerít a működési költségek tervezésére. Mint a gazdálkodási reform leírásában láthattuk, amennyiben a működési eredmény megcélzott jövőbeli mértékét stratégiai döntés rögzíti, az segíti a fenntartható finanszírozási stratégia irányának tartását.

Mivel a számítógépes modell automatikusan végzi az átrendezést és számítja a mutatókat, folyamatosan biztosítja azt az elemzést, amely jól megvilágítja az önkormányzat pénzügyi helyzetét, és átlátható információt ad mind a döntéshozóknak, mind külső partnereknek arról, hogy milyen valószínűsíthető mértékben lehet – az adósságszolgálati kapacitás ismeretében – hitelekkel kiegészíteni a korlátos forrásokat.

A CLI-MODELL MŰKÖDÉSE

A CLI-modell a számítást megelőző három év tényadatait és a következő hét évre vonatkozó előrejelzést tartalmazza. A modellbe a felhasználónak először a megelőző évek költségvetési tételeit és az adott évre kialakított tervet kell betáplálnia. E számok alapján a modell kiszámítja a korábban említett mutatókat. A felhasználó ezután a jövőre vonatkozó hipotéziseket fogalmaz meg. A modell a hipotézisek kialakításában teljes szabadságot biztosít a felhasználónak: gyakorlatilag a modellben használt bármely kiindulási vagy számított értékre vonatkozó terv, vagy hipotézis betáplálható, és a modell ez alapján a többi érték alakulását fogja megadni. Az eredményből megállapítható, hogy egy adott értékre megcélzott eredmény eléréséhez, a jövőre vonatkozó hipotézisek alapján kialakított prognózis esetén, milyen változásokat kell a többi érték alakulásában elérni.

Amennyiben a bevételek változására vonatkozó hipotéziseket adjuk meg, és a működési eredmény-elvárást rögzítjük, a működési kiadások kényszerű alakítását tanulmányozhatjuk a modellel. Amennyiben a bevételi hipotézisek mellé a felhalmozási kiadások terén megfogalmazott célból indulunk, a szükséges működési eredmény és működési kiadás változást kalkulálja a modell. E két logikus használat mellett azonban bármely más elképzelés is betáplálható a modellbe. Kijózanító tanulsággal szolgálhat például annak modellezése is, hogy hétéves távlatban mit eredményezne bármely, a költségvetés előkészítése során felmerülő javaslat.

A CLI-modell kiváló eszköz bármely stratégia vagy szcenárió modellezésére. A pénzügyi modell azonban csak eszköz, amely láthatóvá tesz tendenciákat, kiadási és bevételi prognózisokká alakítja a várható körülményeket és a tervezett lépéseket. A lényeg a modellezésből levonható következtetés, és ezek elemzése segít a lehetséges politikai alternatívák közötti

⁶ A modell önmagában természetesen csak azt mutatja, hogy a vagyonszűkítésre finanszírozza-e az önkormányzat a működését. A vagyonszűkítés, illetve gvarapodás pontos nyomon követéséhez a vagyonszűkítés meghatározására és kalkulálására is szükség van.

döntésben. Budapesten a modell szimulációi alapozták meg az 1996-os reformstratégia döntéseit, és sokat segítettek az elfogadtatásban is. Terv szerint a kiegyensúlyozott gazdálkodás feltételeinek kialakítása után is a modell használata fogja megalapozni a tervezés évente történő hozzáigazítását a változó körülményekhez.

A CLI-MODELL TOVÁBBFEJLESZTÉSE

A CLI-modellt a francia fejlesztők a már régen kialakult, aránylag stabil, kiszámítható feltételek között működő olyan nyugat-európai önkormányzatok pénzügyi helyzetének vizsgálatára fejlesztették ki, amelyeknél általában a megfelelő működési eredmény és az egyensúly fenntartása a fő kérdés. A Főváros szempontjából ennek két fontos következménye volt. Egyrészt az átalakulás során dinamikusabban változó feltételrendszerben való használatához érdemes volt finomítani a modellben a külső körülmények mérlegelését, mert a modell eredeti állapotában több egyszerűsítést tartalmaz, amelyek a modellszámítások pontosságát befolyásolják⁷ (ennek ellenére természetesen stabil feltételrendszerben a modell megfelelő volt a pénzügyi stratégia és tervezés megalapozásához). Másrészt, a modell alapvetően kiegyensúlyozottan gazdálkodó önkormányzatok vizsgálatára került kifejlesztésre, ahol jogos egyedül a működési eredmény vizsgálatát a középpontba helyezni. Budapest esetén a kiegyensúlyozottság elérése volt a cél, ezért a modellnek az egyensúly elérésének lehetőségeit kell vizsgálnia. A működési eredmény változtatásának tendenciájáról hozott döntést az átmenet során gyakran alapvetően behatárolják a működési kiadás csökkentésének reális lehetőségei, ezért a döntéshelyzetet a működési eredmény és a kiadáscsökkentés viszonyának vizsgálata képezi le pontosabban. A CLI-modell budapesti továbbfejlesztése e két irányban célozta a modellt az adott körülményekhez pontosabban igazítani.

A továbbfejlesztés keretében egyrészt a prognózisban alkalmazott – a várható külső feltételek változásának modellezésére használt – exogén mutatók differenciálása és pontosítása történt meg. Ez abból állt, hogy bevételi és kiadási tételenként külön-külön dolgozták ki az adott tételre várható sajátos változási indexet. Az indexeket a GDP és fogyasztói árindexre alapozott korábbi módszernél részletesebb gazdasági vizsgálatok alapozták meg. Az új számítási mód minden betáplált tétel esetén külön vizsgálja a meghatározó összetevők várható változását. (Pl: a helyi adóbevétel előrejelzésére a budapesti GDP várható mértéke mellett annak várható szerkezetét is vizsgálja, a személyi kiadásokat az adott szektorra jellemző bérlétszám alapján számítja, míg a dolgi kiadásokat a közszolgáltatás jellege alapján módosított „fogyasztói kosár” alapján kalkulálja.) Ezzel a modell pontosabban tudja a külső körülmények változásának hatását számításaiban kalkulálni. A továbbfejlesztés másrészt azt vizsgálta, mi módon lehet az alapvető gazdálkodási döntés tartalmát láthatóbbá tenni. Erre azért volt szükség, mert jól látszott, hogy a romló finanszírozási feltételek között egyre nehezebben teljesíthető a megcélzott 20%-os működési eredmény. A finanszírozási reform kezdetén a 20% 2002-re látszott elérhetőnek. Ekkor a modellnek – eredeti állapotához hasonlóan – arra kellett válaszolnia, hogy milyen mértékű működési kiadás mellett lehetséges ez. 1998 után feltételezhető volt, hogy a határidő későbbre fog tolni. Ebben a helyzetben az

⁷ Pl. inflációs rátaként a fogyasztói árindexet, a növekedés prognózisára pedig egyöntetűen a GDP-t használta

alapvető politikai kérdés megváltozott. A fő kérdés az lett, hogy mikorra vállalható a 20%-os működési eredmény elérése az önkormányzati kiadások veszélyes mértékű csökkentése nélkül.⁸ Ilyen döntés előkészítéséhez a modellnek azt is mutatnia kell, hogy a megcélzott működési eredmény eléréséhez milyen mértékben szükséges a folyó kiadások dinamikáját a változatlan feltételekkel prognosztizálható mértékhez képest eltéríteni. E döntéshelyzet bemutatására egy ún. korrekciós szorzó került a modellbe, amely közvetlenül mutatja a 20%-os működési eredmény elérésének megcélzott határideje és az eredetileg bevitt folyó kiadási tételek szükséges eltérítése közötti összefüggést. E szorzó bevezetésével a modell az elvárt működésieredmény-növekedéshez szükséges – költségsökkentésre vonatkozó – mérlegelest szimulálja és ezzel a meghozandó politikai döntés tartalmát és súlyát közvetlenül mutatja a döntéshozó számára.

A CLI- MODELL ALKALMAZÁSA KRÍZISBEN

A már továbbfejlesztett CLI-moddellel végezték el 2000 őszén a korábban – a gazdálkodási reform leírása során – bemutatott ún. konzervatív és dinamikus válságmenedzselési stratégia⁹ közötti döntés előkészítését (*Dokumentumok*, 39). A döntés előkészítése során a pontosított modellbe betáplálták és lefuttatták a konzervatív és dinamikus stratégiához tartozó, alapvetően kétféle kiinduló adatsort. A konzervatív stratégia modellezése, amely a diszkriminatív forrásszabályozás során kialakult paramétereket a prognózis teljes hét évre érvényesítette, azt mutatta, hogy az elkerülhetetlen működésikiadás-csökkentés nemcsak a fejlesztéseket, hanem a városi szolgáltatások színvonalát és biztonságát is veszélyezteti, és egy-két éven belül bekövetkezik a Főváros gazdálkodásának teljes ellehetetlenülése.

A dinamikus válságmenedzselési stratégia modellezése során a modell a diszkriminatív szabályozás paramétereit csak a kormányzati ciklus hátralévő két évre érvényesítette, és azt követően kiinduló adatként a korábbi szabályozásnak megfelelő paraméterekkel számolt. Ez természetesen arra a feltételezésre épített, hogy kormányváltás várható, amelynek nyomán helyreállnak a Főváros gazdálkodási feltételei.

Ebben a szimulációban a későbbiekre olyan működési eredmény volt prognosztizálható, amely lehetővé tette a talpon maradást. A korrekciós tényező pedig azt tette láthatóvá, hogy milyen mértékű – még elfogadható – működésiköltség-csökkentés és/vagy hitelfelvétel tudná ellensúlyozni a kormányzati politika negatív hatását. A modell így nemcsak a döntési helyzetet tette világosabbá, hanem a dinamikus stratégiában elkerülhetetlen további hitelek felvételéhez is fontos adalékot szolgáltatott azzal, hogy következményét modellezte a költségvetés alakulására. A modellezés segítségével a politikusok nemcsak azt láthatták, hogy konzerva-

⁸ Korábban a modell azt vizsgálta, hogy milyen mértékben szükséges a folyó kiadásokat leszorítani az eredetileg megcélzott 2002-es határidő megtartásához. Ez mindaddig jogos volt, ameddig vélhetően volt annyi tartalék az intézményi és önkormányzati működésben, hogy a célkitűzés megvalósíthatónak látszott. Amikor azonban kiderült, hogy a célkitűzés – a benne szereplő határidővel – nem tartható a működtetés veszélyeztetése nélkül, a kérdés az lett, hogy mely határidő reális a 20%-os működési eredmény eléréséhez.

⁹ Az önkormányzati gazdálkodás helyzetét és a dinamikus stratégiát részletesebben A költségvetési gazdálkodás reformja c. tanulmány alfejezete tárgyalja a Drasztikus forrásesökkenés – 2000-2002 alcím alatt.

tív stratégia esetén a fővárosi gazdálkodás mindenképpen összeomlik, és túlélésre csak a dinamikus stratégia esetén nyílik lehetőség, de a továbbfejlesztett modell azt is megmutatta, hogy a talpon maradásnak milyen „ára” van a működtetés és a hitelfelvétel területén.

A PÉNZÜGYI TERVEZÉS ÁLLAPOTA

A Főváros pénzügyi elszámolása (kész)penzforgalmi alapú.¹⁰ Az éves költségvetés a következő évben várható kiadásokat és bevételeket hozza kötelezően egyensúlyba. E szempontból voltaképpen az esedékes bevételeket és az esedékes kiadásokat foglalja rendszerbe. A hivatalos költségvetésben az önkormányzat pénzügyi pozíciójának megítélésére – a kötelezően egyensúlyba hozott költségvetés mellett – a költségvetés mellékleteként készített folyó és tőkemérleg (i.e. a folyó kiadások és bevételek és a tőkekiadások és bevételek mérlegét mutató összesítő) utal. A Főváros pénzügyi helyzetének elemzése a költségvetési koncepciókat megalapozó CLI-moddellel történik. A CLI-modell – a költségvetéshez hasonlóan – kizárólag a pénzügyi pozícióra vonatkozik. A Fővárosban nem készül a pénzügyi állapothoz hasonló elemzés a vagyon állapotáról. Ehhez az önkormányzat nem rendelkezik megfelelő vagyonyilvántartással,¹¹ és az amortizáció számítása sem megoldott. Emellett az is szempont, hogy a magyar szabályozásnak ez a költségvetési és elszámolási rend felel meg. E körülmények között nem merül fel az esedékes költségek elemzésén alapuló kettős könyvelési modell bevezetése.¹²

Az 1996-tól a pénzügyi tervezés megalapozására a költségvetési koncepció elkészítéséhez használt CLI-modell alapvetően megváltoztatta az önkormányzat pénzügyi tervezésének jellegét. Azzal, hogy a modell egymás mellé állítja a múltbeli tendenciákat és a kiadási és bevételi prognózisokká alakított várható körülményeket, valamint a tervezett lépéseket, lehetőséget ad hosszú távú gazdálkodási stratégia megalapozására és segíti a következményeket felelősen számbavevő döntéshozást.

A CLI-modell bevezetése kitűnően illeszkedett a városvezetés politikai kultúráját és folyamatot alakító stratégiájába. Fontos része lett a megalapozott információkra támaszkodó, átlátható döntéshozás kialakítására tett kísérleteknek. A CLI-modell átalakítása azt mutatja, hogy – e szempontból – még a modellenél is fontosabb a modellezés mint gyakorlat, amely kiváló eszköz bármely stratégia vagy szcenárió következményeinek bemutatására, a felelős döntéshozás előkészítésére és ezzel a politikai döntés befolyásolására.

¹⁰ Ennek a megállapításnak az ad jelentőséget, hogy a donorprogramok javaslatai között előfordul az ún. esedékesalapú költségvetés (accrual basis budgeting) bevezetése, amely a pénzforgalmi alapú rendszernél alkalmasabb a vagyon és gazdálkodás állapotának együttes bemutatására.

¹¹ Elvben az Államháztartási törvény 2003. december 31-ei hatállyal kötelezővé teszi az önkormányzatok számára a forgalmiérték-alapú vagyonyilvántartás elkészítését. E határidő tartásának lehetősége azonban kérdéses, egyrészt a szükséges értékbecslés beláthatatlan költségei, másrészt a még lezáratlan vagyonyjuttatási kérdések miatt.

¹² Az angol szaknyelvben accrual accounting rendszer.

A CLI-modell így nemcsak mint technikai, hanem mint politikai eszköz is értékelhető. Az a körülmény, hogy a modell bármely javaslat hosszabb távú következményeit láthatóvá teszi, nemcsak az 1996-os gazdálkodási stratégia elfogadtatásában segített, hanem valamelyest biztosan racionalizálta a későbbi politikai vitákat is.

Természetesen mindez nem jelenti azt, hogy a modelltől levonható következtetések egyértelműen lefordíthatók politikai döntésekre. Annak ellenére, hogy 1996 óta a költségvetési koncepció elfogadásának keretében minden novemberben elfogadják a következő évre megcélzott működési eredményt, ezt követően, az éves költségvetés konkrét kidolgozása és a költségvetési vita során különböző politika erők továbbra is küzdenek olyan javaslatokért, amelyek ellentmondanak a működési eredményre vonatkozó egyezségnek.

Ezek a koalícion belüli viták, ha keservesen is, de 2003-ig többnyire az elfogadott sarkszámok keretei között voltak tarthatók. Egyes javaslatok időnként a bevételi tervszám többé-kevésbé megalapozott megemlése mellett érvényesülhettek, más esetben a több éves távlatban célul tűzött működésieredmény-érték elérésének az ütemét kellett kis mértékben visszafogni. A második hullám a költségvetés „fellazítására” rendre a költségvetés elfogadása után veszi kezdetét. Ekkor további (az eredeti költségvetésbe kényszerűen nem befogadható) javaslatok kelnek új életre, amiket a javaslattevők az egyébként nagyon is meghatározott célul általános tartalék terhére próbálnak érvényesíteni. Ezen javaslatok jelentős része nem megy át a racionális gazdálkodás szűrőjén, más részük politikai kompromisszumok eredményeként igen. Összességében mégis elmondható, hogy eddig sikerült megakadályozni, hogy ez a jelenség a költségvetési egyensúlyt veszélyeztesse.

A MŰKÖDÉSI KÖLTSÉGVETÉS ÁTALAKÍTÁSA

A fővárosi gazdálkodási stratégia középpontjában a működési eredmény áll, ami a működési költségvetés bevételi és kiadási oldalának arányát jelenti. A vizsgált időszakban a működési eredmény növelése volt a cél. A működési eredmény a működési bevételek növelésével és/vagy a működési kiadások csökkentésével növelhető.

Korábban már esett szó mind a bevételi, mind a kiadási oldalra vonatkozó stratégiáról. Azt is aránylag részletesen bemutattuk, hogy a központi kormányzat mi módon határolta be a Főváros mozgásterét a bevételek növelése terén, ezért itt a folyó bevételek növelésére vonatkozó stratégiát csak röviden összegezzük.

A működési kiadások alakulásáról több szót kell ejteni, mert a gazdálkodási stratégia leírása csak a működtetési stratégia összefüggéseit mutatta be, így az intézményfinanszírozási reform három meghatározó elemének – a feladatellátási koncepciók, az Intézményracionálizációs Alap és a feladatfinanszírozás – részletes bemutatására a korábbiakban még nem került sor.

A FOLYÓ BEVÉTELEK NÖVELÉSE

A folyó bevételek növelésében az önkormányzat lehetőségei korlátozottak: a központi kormányzat politikája behatárolja mind a forrásjuttatást, mind az önkormányzati forrásteremtés kereteit. A központi támogatások alakulására az önkormányzatoknak nincs közvetlen befolyása, lehetősége csak arra volt a Fővárosnak az elmúlt évtizedben, hogy egyedül vagy az önkormányzati szövetségekkel és a szövetséges politikai erőkkel együtt az önkormányzati finanszírozás stabilitásáért és az önkormányzati tevékenységek ellátásához szükséges szintjéért lobbizzon. A forrásteremtés terén a Fővárosi Önkormányzatnak a különböző folyó bevételi típusokkal kapcsolatban más-más stratégiát kellett ahhoz folytatnia, hogy forráslehetőségeit kihasználhassa.

HELYI ADÓK

Az első évek kivételével a helyi adókat maximális szinten vetette ki a Főváros. Emellett nagyon kis mértékben biztosított adókedvezményeket, és minden, a jogszabályokban biztosított lehetőséget megragadott az adóbehajtás hatásfokának javítására (utólagos ellenőrzések; a bevallott de nem befizetett adók inkasszóval történő behajtása). Ezzel a stratégiával a Főváros elérte, hogy a behajtás a bevallott adókat tekintve végeredményben 97,5%-os. A helyi adóbevételek – meghatározóan a helyi iparűzési adó – az éves önkormányzati bevételek egynegyedét biztosítják.

KÖZMŰDÍJAK

A közműdíjak – mivel költségvetésen kívül kezelt bevételek – a működési eredményt közvetlenül nem befolyásolják. Közvetett hatásuk azonban annyira jelentős, hogy a közműdíjpolitikát nem lehet kihagyni a működési költségvetés tárgyalásából. A bevételnövekedésben a helyi adók mellett a kilencvenes években a legdinamikusabb tendenciát a közműdíjak növekedése mutatta.¹³ A kilencvenes évek közepe óta a közműtársaságok éves díjbevétele az önkormányzati költségvetési bevételekhez hasonló nagyságrendű forrást teremtett a helyi közszolgáltatások költségének fedezéséhez. Az 1996 óta gyakorlatilag költségfedező közműdíjak következtében a város költségvetése mentesült e közszolgáltatások működtetésének finanszírozási terheitől,¹⁴ így a költségvetésen belül kezelt szolgáltatásokra több forrás marad.

¹³ A közműdíjakkal kapcsolatos fővárosi stratégiát a következő fejezet tárgyalja.

¹⁴ Ez a kijelentés igaz a közműszolgáltatások nagy részére. Gyakorlatilag mindazokra, amelyeknél a költségfedező díj racionális. Egyes szolgáltatásoknál (pl. közvilágítás, tömegközlekedés, útfenntartás) nem is törekedett a Főváros költségfedező árak bevezetésére. Ezt a megkülönböztetést az Infrastruktúra-politikák c. tanulmány részletesen indokolja.

INTÉZMÉNYI BEVÉTELEK

Az intézményi bevételek¹⁵ az önkormányzat tárgyévi bevételeinek átlag 15%-át tették ki az utóbbi években. Az 1996. évi költségvetés szabályozása fontos eszközöket vezetett be, amelyek egyrészt az intézményi bevételek alultervezését voltak hivatottak csökkenteni, másrészt az intézményi bevételek növelését célozták a kényszerítés és ösztönzés eszközeivel. A magyar jogszabályok értelmében a fenntartó nem vonhatja el az intézmények jövedelmét. Ugyanakkor az intézményi bevételek logikusan csökkenthetik az önkormányzati támogatásigényt. Ezért a közvetlen önkormányzati terhek csökkentéséhez (a működési eredmény növeléséhez) meg kellett találni azt a technikát, amely úgy kalkulálja az intézményi bevételeket, hogy azok csökkentsék a támogatásigényt, de az intézmény ne veszítse el érdekelttségét bevételei növelésében. E célokat a következő előírások szolgálják a Fővárosnál:

- Az intézmények számára kötelezővé vált az előző évi várható teljesítés legalább 10%-ával növelt összegnek megfelelő bevétel tervezése.
- A Főváros a támogatást nem az intézményi bevétel növekedésével egyenes arányban, hanem degresszív módon csökkenti.
- A tervezett bevételhez képest 10%-nál magasabb többletbevétel esetén az intézmény annak felhasználását a többlet csak 50%-ában tervezheti saját jogkörben.

Ezekkel a rendelkezésekkel az intézményi bevételek beszámításának degresszív rendszere került bevezetésre, amellyel az önkormányzat az intézmények érdekelttségét kívánta fenntartani a többletbevétel termelésben.

A FOLYÓ KIADÁSOK CSÖKKENTÉSE

A vizsgált tizenkét évben folyamatosan cél volt a Fővárosban a közszolgáltatások működtetési költségének leszorítása. (A költségvetési politikában a hangsúly a humán szolgáltatásokra került, mert – mint már említettük – a fizikai infrastruktúra-szolgáltatások kikerültek a költségvetésből, és a kilencvenes évek közepére lényegében költségfedezőkké váltak.¹⁶) A költségvetés folyó kiadásainak csökkentése érdekében elkerülhetetlen volt a Főváros működésének olyan irányú átalakítása, amely az intézményrendszert és szolgáltatásait a megváltozott közszerepfelfogáshoz és a kereslethez illesztette, és az intézmények gazdálkodásának hatékonyságát javítani tudta.

Nyilvánvaló volt, hogy az ágazatok önként nem kívánnak lemondani „korábban kiharcolt” forrásaikról. Általános tapasztalat, hogy legnehezebben az intézményi szférába hajthatók végre racionalizáló változtatások, itt a legnagyobb az ellenállás. A humán szolgáltatások képviselői általában a „szakmai szempontok” felhasználásában, és a legszívósabbak a költségeket csökkentő változtatások elutasításában.

¹⁵ Ilyenek az ellátottak és használók által a szolgáltatásokért fizetett díjak, az intézményi vagyon hasznosításából származó bevételek, kamatbevételek stb.

¹⁶ Mindezt részletesen a következő alfejezet tárgyalja.

Az intézményi reformnak mégis meg kellett valósítania a szakmai és gazdálkodási célok illesztését, és e folyamatot – a várható szakmai ellenállás miatt – a gazdálkodás oldaláról lehetett csak indítani. A cél mindenképpen olyan átalakulási folyamat indítása volt, amely anélkül tudja kikényszeríteni a működési költségek racionalizálását, hogy megsértetné az ágazatok szakmai autonómiáját és rontaná a szolgáltatás színvonalát. A kihívás olyan gazdálkodási rendszer kialakítása volt, amely szakmai-tartalmi kérdésekben semleges marad, ugyanakkor érvényesíteni tudja a költséghatékonyság szempontjait, és ezzel ösztönözni az ágazatokat, hogy a feladatellátást és működtetést racionalizáló koncepciókat fogalmazzanak meg és hajtsanak végre.

Az intézményi reformnak három alapvető célja volt:

- Az új közszerepfelfogásnak megfelelő tevékenység- és szolgáltatásszerkezet kialakítása.
- E tevékenységek hatékony ellátására alkalmas intézménystruktúra és intézményi infrastruktúra kialakítása.
- Az intézmények hatékony gazdálkodását ösztönző finanszírozási rend kialakítása.

E három cél megvalósításának érdekében három alapvető eszközt vezetett be az intézményi reform. Az 1996-os elképzelés az új közszerepfelfogásnak megfelelő tevékenység- és szolgáltatásszerkezet meghatározását alapvetően az ágazati feladatellátási koncepciók kidolgozásán keresztül próbálta elérni. A tevékenységek hatékony ellátására alkalmas intézménystruktúra és intézményi infrastruktúra kialakításához az Intézményracionalizálási Alapon keresztül tervezett segítséget nyújtani, az intézmények hatékony gazdálkodásának ösztönzésére pedig nullabázisú, normatív feladatfinanszírozási rendszert kívánt bevezetni.

Mint a leírásokból majd kitűnik, a három eszköz közül egyik sem eredményezett meghatározó változást. A feladatfinanszírozás bevezetése abszolút kudarcba fulladt, a feladatellátási koncepciók hoztak részeredményeket, de eredetileg kitűzött céljukat nem érték el. Sikeresnek egyedül az Intézményracionalizálási Alap mondható, mert éppen olyan apró, előremutató változtatásokat eredményezett, mint amilyenekre megalkották. A gondolatok bemutatása, valamint a siker és a kudarc mérlegelése mégis szolgálhat tanulságokkal.

FELADATELLÁTÁSI KONCEPCIÓK

Az új közszerepfelfogásnak megfelelő tevékenység- és szolgáltatásszerkezet kialakítása alapvetően szakmai munka. E folyamathoz iránymutatást adhat a politika és kereteket a gazdálkodási tervezés, a koncepcionális munka és a konkrét lépések kidolgozása azonban mindenképpen ágazatspecifikus tudást igényel. A várospolitikai stratégáról szóló fejezetben részletezett stratégiai reáltervezés módszertana szerint a tevékenységszerkezet meghatározása a szakmai és gazdasági tervezés közötti iteratív folyamatban alakulhat ki.

Problémát ebben az elvileg egyszerű folyamatban az jelent, hogy a munkában kulcsszerepet betöltő ágazati szakemberek készítése szinte minden olyan esetben a racionalizálás ellen hat, amelyben a tevékenységek szűrésére kellene javaslatot tenni. Így a célok és a gazdálkodási keretek tisztázása önmagában általában nem biztosít elegendő készítő erőt az ágazati illeszkedéshez.

A Fővárosban 1996-ban indított intézményi reform keretében az ágazatok feladata lett a szolgáltatásszűrés, vagyis az új körülmények között ténylegesen szükséges közfeladatok körének, tartalmának és színvonalának átgondolása. Ehhez minden ágazatnak ki kellett dolgoznia az ágazati feladatellátás elveit és olyan koncepcióját, amely a szakmai lehetőségek közül a pénzügyi realitáshoz illeszkedő változatot választ, meghatározza annak humán és fizikai infrastruktúra igényét, és javaslatot tesz az átalakítási folyamat lépéseire.

Az 1997-98-ban készült feladatellátási koncepciók csak részben tudták e célt teljesíteni. A feladatellátás elveinek meghatározásával kevesebb probléma volt, az elvek mentén szakmailag korrekt koncepciók körvonalazódtak, programjavaslatok is születtek a humán és fizikai infrastruktúra átalakítására, mindössze a pénzügyi realitáshoz való illesztés nem sikerült. Főleg a humán területeken a gazdálkodási keretekhez való illeszkedés helyett az ágazatok általában szakmai szempontok hangsúlyozásával próbálták forrásaik csökkentését megakadályozni. Történtek ugyan lépések a racionalizálás irányában is, a koncepciók azonban nem erre az irányra koncentráltak, hanem részben inkább új igények bejelentését kísérelték meg. Igazi racionalizálás főleg azokon a területeken történt, ahol a régóta esedékes szakmai irány is erre mutatott (pl. az oktatás szakmacsoportok szerinti átalakítása, iskolaösszevonások a látványosan csökkenő tanulólétszám miatt, a lakásotthoni rendszer kialakítása a gyermekvédelemben stb.).

Több év távlatából az látszik, hogy a mozgástér tisztázódása ellenére az ágazati tervezés továbbra is inkább az ágazat súlyának a növelésért harcol, és nem a gazdasági tervezésből következő keretekben próbálja stratégiáját optimalizálni. Az ágazatok közötti harc a költségvetés mind nagyobb szeleteiért egyrészt természetesen: valószínűleg nem egyszerűen a bürokratikus hatalom¹⁷ növeléséről szól, hanem jó szándékú, bizonyos mértékig megrögzött szakmai meggyőződésen alapul. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az „ágazati harc” rövid távú kényszermegoldásokat eredményezhet. Egyrészt a szakma elszalasztja azt a lehetőséget, hogy a rendelkezésre álló forrásokon belüli szakmai optimumot tervezzék meg. Másrészt az ágazat bizonytalan helyzetbe hozza magát: ameddig az ágazati tervezés az önkormányzati forrásokért való verseny és lobbizás kiszolgálója, elsősorban nem azt az információt közvetíti, ami alapján mérlegelhetővé válnak a projektek közötti prioritások és az ágazatok közötti arányok. Ezért a városvezetésnek a versengő ágazatok között a „fűnyíró elv” érzéketlenségéhez hasonló ad hoc döntéssel kell a forrásfelhasználást megosztani. A források elosztásának aránya így végül is hatalmi szálon dől el, és gyakran szakmailag sem a racionális optimumot eredményezi. Harmadrészt az ágazatok mozgásterét megszorító gazdálkodási keretek figyelmen kívül hagyása hosszabb távon a gazdálkodás egészét, így magát az ágazatot is veszélyezteti.

Nyitott kérdés maradt, hogyan lehet a feladatellátás tervezésének oldaláról is ösztönözni a racionalizálást. Hiszen bár a feladatellátási koncepciók biztosan tisztáztak bizonyos szakmai lépéseket a racionalizálás irányában, nyilvánvalóan nem alkottak egyszerre átfogó és reális stratégiákat. Valószínűleg hosszabb, az ágazatok számára is eredményes időszak nyomán

¹⁷ Az intézményi szerkezeteket vizsgáló elméletek jó része tulajdonítja e hivatali verseny motivációját a nagyobb ágazati költségvetésben kifejeződő nagyobb ágazati jelentőségnek és hatalomnak.

nagyobb apparátusi és részben politikusi megértés alakulhat ki az új gazdálkodási szemlélet-móddal szemben, de teljes, racionálisan önkorlátozó ágazati magatartásra reálisan soha nem lehet számítani. Az eredmény mindenkor az általános értékválasztások és az aktuális szakmai-politikai erőviszonyok eredőjeként alakul ki, amit azonban hatékonyan befolyásolhat a racionális gazdálkodás kereteinek távlatokat is érzékeltető, minél meggyőzőbb bemutatása.

AZ INTÉZMÉNYRACIONALIZÁLÁSI ALAP

A gazdálkodási reform a működési költségek csökkentése érdekében hatékonyabb intézményi szerkezet és intézményi működés kialakítását tűzte célul.

Az ilyen racionalizáló folyamat útjában általában kétféle akadály áll. Egyrészt a forráshiány jelenthet akadályt: a racionalizáláshoz komoly egyszeri ráfordításokra is szükség lehet, mert az intézményi szerkezet átalakítása átszervezéseket, esetenként beruházásokat igényelhet, a működés hatékonysága pedig gyakran korszerűsítő beruházásokkal növelhető. Gyakori akadály a racionalizáló átalakításoknak, hogy a szükséges egyszeri, nagyobb beruházást vagy átszervezési költséget az intézmény nem tudja fedezni, így nem tudja a későbbi olcsóbb működés feltételeit megteremteni. Másrészt akadály lehet az aszimmetrikus információ: A városvezetés a racionalizálással a működési költségeket kívánja csökkenteni, arról azonban nincs pontos információja, milyen beavatkozással mennyit lehet megtakarítani. Erről többé-kevésbé pontos tudása az intézmények vezetőinek van. Nekik azonban nem érdekük a működési támogatás csökkenése, ezért ők szakmai tudásukat inkább hajlamosak arra használni, hogy mind több forrást szerezzenek tevékenységük fejlesztésére.

Mindenképpen a városvezetés és intézményvezetők együttműködésére lenne szükség, aminek keretében a városvezetés forrást biztosít a racionalizáláshoz, az intézményvezetők pedig feltárják a költségcsökkentési lehetőségeket. Az egyszeri forrással megteremtett folyamatos költségcsökkenés a városvezetés indoka a forrásbiztosításra, míg az intézmény rendelkezésére bocsátott fejlesztési forrás lehet az intézmény ösztönzője a költségcsökkentési lehetőség „bevallására”. Az 1996-ban létrehozott Intézményrationalizálási Alap ilyen együttműködést célzott kialakítani annak érdekében, hogy racionalizáló átalakítások történjenek, és az átalakítások következtében fellépő költségcsökkenés a Főváros költségvetésében is megjelenhessen.

Az Alap célja, hogy „egyszeri ráfordítások támogatása révén a fajlagos működési költségek megtakarítására ösztönözzön. Hosszabb távon így érhető el a szolgáltatások színvonalának megőrzése reálértéken csökkenő kiadások mellett”. (*Dokumentumok, 24: 4*)

Az Intézményrationalizálási Alap működése

Az Intézményrationalizálási Alapot a Főváros költségvetésében különíti el. Az Alap forrásaira a fővárosi fenntartású intézmények pályázhatnak olyan, tíz éven belül megtérülő projektekként, amelyek megvalósulása esetén vállalják működési költségeik csökkenését. A nyertes projekteknél szereplő átalakítás költségét fedezi az Alap, ugyanakkor a vállalt

működésiköltség-csökkenést (illetve annak egy részét) automatikusan levonják a pályázó további években esedékes működési támogatásából. Így az Alap voltaképpen kamatmentes fenntartói beruházási hitelt nyújt. A Főváros nem vizsgálja, hogy a vállalás reális-e (ez véget nem érő, ellenőrizhetetlen vitákhoz vezetne), hanem a megvalósulástól elkezdti időarányosan levonni a támogatásból a vállalt költségsökkenést.

Az Intézményracionálizálási Alap működése egyszerű. Alapvető működésmódját megalakításakor eldöntötték. A városvezetés évente – a szakmai vezetéssel való egyeztetés után – csak arról hoz döntést a költségvetési koncepció keretében, hogy az Alap mely területek projektjeit támogatja. Ugyanakkor pénzügyi és szakmai egyeztetés alapján dőlnek el a pályázat részletes feltételei. A támogatás pénzügyi kritériuma a fajlagos hozadék, ami az egyszerű költséghoz viszonyított éves költségsökkenést jelenti. A további feltételek arra szolgálnak, hogy a városvezetés szakmai prioritásai érvényesüljenek a döntések során. A költségvetés dönt évente az alap forrásairól. A források pályázatok közötti szétosztására – a meghatározott kritériumok figyelembevételével – a Közgyűlés szakmai bizottságai tesznek javaslatot, hiszen ők tudják a meghatározott feltételek teljesítésén túli szakmai minőségeket összemérni.

A rendszer a döntéseket azok kezébe adja, akik a szükséges információval rendelkeznek. A pénzügyi vezetés alkotta a konstrukciót, az tesz javaslatot az e célra használható forrásokra és a megtérülési kritériumra a város finanszírozási lehetőségeinek ismeretében. A szakmai vezetés dönt a szelekció tartalmi kritériumairól és a támogatott projektek kiválasztásáról az ágazati célok és stratégiák ismeretében. Végül az intézményvezető felelőssége a projekt kidolgozása és a megtérülés elemzése, mert ő rendelkezhet a legpontosabb tudással az intézményen belüli helyzetről.

Az intézmény számára még a támogatás csökkenését is megéri, hogy fejlesztési forráshoz jut. Az ágazati vezetést – a fejlesztési forráshoz jutás mellett – az a körülmény is ösztönzi a racionalizálási lehetőségek feltárására, hogy a megtakarítások 60%-a az ágazatban marad minőségi fejlesztések finanszírozására. A rendszer így ösztönzi az ágazati és intézményvezetés együttműködését a pénzügyi vezetéssel és – a korábbi „felelőtlen” szakmai lobbizáshoz képest – felelős döntési pozícióba hozza őket.

Az Intézményracionálizálási Alap – mint eszköz – szépsége egyszerűsége mellett abban rejlik, hogy olyan szerkezetet hoz létre, amelyben a szereplők arról döntenek, amihez információkkal rendelkeznek, és amelyben a szereplők motivációi a racionalizálás – i.e. a közjó – irányába mutatnak. Az Alap működése során a korábbi „felelőtlen” ágazati lobbizást – amiről a feladatellátási koncepciók tárgyaláskor írtunk – tájékozott és felelős intézményi és ágazati döntések válhatták fel. Ugyanakkor az illetékes, szakmai kompetenciájukban elismert közgyűlési bizottságok adott kereteken belüli javaslatlételi joga tehermentesíti a költségvetési vitákat az egyes tételeket tekintve kisebb racionalizáló projektek megvitatásától.

Egy szép gondolat halála

Eredeti formájában az Intézményracionálizálási Alap két alapvető célra nyújtott egyszeri támogatásokat: egyrészt az ágazati átszervezésekhez és intézmény-összevonásokhoz, megszüntetésekhez, másrészt az intézmények tárgyi feltételeinek átalakításához. Az Alap cél-

ja természetesen a nagyobb strukturális átalakítások támogatása volt, de az „apróságok” is belefértek, mint például a fűtés és világítás költségtakarékos korszerűsítése, hiszen azok is lépéseket tettek a hatékonyságnövelés irányába.

A kilencvenes évek közepétől az Országgyűlés a humán ágazati törvények¹⁸ keretében sorra újradefiniálta az önkormányzati tevékenységekre vonatkozó kötelező feltételeket. Ez az ágazati politikák szempontjából teljesen korrekt és szükséges lépés volt, mert az állampolgár számára – lakhelyétől függetlenül – biztosítani kellett, hogy elfogadható színvonalú közszolgáltatásokhoz jusson. Az új ágazati törvényekkel kapcsolatban csak az volt a probléma, hogy a kormány nem biztosított forrásokat az ún. minimumfeltételek megteremtéséhez. Az önkormányzatok számára két út kínálkozott: kapacitáscsökkentéssel átalakítani az adott intézményeket¹⁹ vagy fejleszteni az intézményeket ahhoz, hogy ugyanazt a kapacitást tudják a magasabb szinten nyújtani. A Fővárosban az ágazatok szinte minden esetben a szint emelése mellett döntöttek, aminek azonban komoly költségigénye volt. E ponttól az ágazatok – a minimumfeltételek kötelező megteremtésére hivatkozva – hatalmas nyomást gyakoroltak a költségvetésre.

Ugyanakkor az 1996. évi sikeresnek látszó indítás után az Intézményracionálizálási Alap 1997. évi keretét a Közgyűlés a nyolcszorosára növelte.²⁰ A megvalósuló projektek azonban e megnövelt keretnek csak felét töltötték ki. A következő években a folyamat abba az irányba haladt, hogy az ágazatok egyre kevesebb tisztán racionalizáló projektet tudtak betervezni.²¹ Ugyanakkor a költségvetésben nem volt más olyan forrás, amiből a minimumfeltételek megteremtését finanszírozni lehetett volna. Ennek ellenére politikailag kérésztűlvihetetlennek tűnt a sikeres Intézményracionálizálási Alap megszüntetése és a meglévő források erejéig új alap, vagy más típusú pénzelosztó eszköz létrehozása a minimumfeltételek megteremtésére. Az is e tiszta megoldás ellen szólt, hogy a rendelkezésre álló keret a minimumfeltételek megteremtésének csak töredékére lett volna elegendő a törvényben előírt határidőig. Ebben a helyzetben az ágazati nyomás eredményeképpen a városvezetés – más „szabad forrás” nem lévén – „beengedte” a minimumfeltételek megvalósítását az Intézményracionálizálási Alap támogatási céljai közé.

¹⁸ Jogszabályok, 8, 9, 13

¹⁹ A szociálpolitika terén ez a megoldás azért lett volna lehetséges, mert a törvény, bár definiált kötelező fajlagos paramétereket, nem határozta meg, hogy a lakosság számára mérten hány ellátottat kell az intézményhálózatnak kiszolgálni. Az oktatásban és a gyermekvédelemben a kötelező beiskolázás illetve ellátás más helyzetet teremtett, bár e területeken is vannak olyan szolgáltatások, amelyek törvényi kötelezettségből nem következnek.

²⁰ Az 1996. évi 445 millió után 1997-re 4 milliárd forint került az Intézményracionálizálási Céltartalék Alapba, amiből viszont csupán 1.857 millió forintot használtak fel.

²¹ Hangsúlyozni kell, hogy a kijelentés csupán azt a tényt állapítja meg, hogy az ágazati és intézményvezetők által betervezett tisztán racionalizálási projektek száma csökkent. Semmiképpen sem foglalja magában azt a következtetést, hogy a racionalizálás céljai megvalósultak. (Egyes kórházak finanszírozási krízisét kiváltó okok egy része például biztos kezelhető lett volna az Alap támogatásaival, amennyiben az intézményvezetés képes lett volna racionalizáló átalakításokat megtervezni és azokat az ellenérdekelt belső ellenzékkel szemben keresztülvinni.)

Ez több szempontból hibás döntésnek bizonyult. Egyrészt a minimumfeltételek megteremtésének nagy része semmilyen kapcsolatban nem áll a fajlagos költségcsökkentéssel, így nyilvánvalóan nem illeszkedik az Alap céljaiba. Másrészt a minimumfeltételek megteremtéséhez semmiféle megtérülési kritérium nem köthető, így megszűnik a javaslattevő felelőssége. Harmadrészt a minimumfeltételek definíciója okoz problémát. Mivel a törvény nem definiálja elég pontosan minden téren a kötelezően teljesítendő feltételeket, a pontatlanságok kitűnő alkalmat kínálnak ágazati lobbizásra. E körülmények között logikusan alakult ki az a tendencia, hogy az ágazatok javaslataik indoklásában „törvényi kötelezettség” címszóval minden igényt indokolhatónak tekintenek.

Azzal, hogy az Intézményracionizálási Alap forrásainak felosztásába visszakerült a korábbi szakmai lobbizás, megszűnik az Alap legfontosabb jellemzője, a felelős javaslattevő következtében a pénzügyi és az ágazati vezetés között kialakult célorientált együttműködés.

A „beengedés” következtelen (bár a költségvetés egészének egyensúlyát célzó, aktuális kényszerek diktálta) vezetői döntés volt, amit az ágazatok következetesen kihasználnak. A lehetséges források többszörösét követeli minden terület a projektek nagy részénél törvényi kötelezettségre hivatkozva. E ponttól kezdve gyakorlatilag megszűnik az Intézményracionizálási Alap (2003-tól nem is szerepel a költségvetés tételei között), a racionális mérlegelési és döntési rendszer helyett újra csak a „vak” fűnyíró működik.

NORMATÍV FELADATFINANSZÍROZÁS ÉS NULLABÁZISÚ KÖLTSÉGVETÉS-TERVEZÉS

A kilencvenes évek közepére látható volt, hogy az önkormányzat által fenntartott intézményi kör, aktuális méretében, szerkezetében és gazdálkodási rendszerében olyan önkormányzati támogatási igényt jelent és olyan kiadásnövekedést vetít előre, amelyre az önkormányzati költségvetésben nem található fedezet. Ugyanakkor a gazdálkodási reform célja tartósan finanszírozható önkormányzati feladatrendszer kialakítása volt.

A konfliktus és a Fővárosban tervezett megoldás lényege e két mondat közötti feszültségben fogható meg. Miközben az önkormányzat az intézmények prognosztizálható kiadásnövekedését nem volt képes fedezni, az intézmények által ellátott kötelező feladatok finanszírozását meg kellett oldania.

A korábban kialakult bázisalapú finanszírozási rendszer²² az intézményt tekintette alapegységnek, ezért – az ellátott feladatok részletes vizsgálata nélkül – az intézmény költségeit finanszírozta. Ez logikájában megegyezik a keretfeltételek között tárgyalt szocialista „kiadásfinanszírozási rendszerrel”. Mint látni fogjuk, a fővárosi feladatfinanszírozási kísérlet lényege a paradigmaváltás volt: az intézmény helyett a feladatra koncentrálnak és azt finanszírozó rendszer bevezetése. E váltással a finanszírozás átalakításának célja az önkormány-

²² A bázisalapú finanszírozás annyit jelent, hogy az intézmények adott évi támogatásának mértékét az előző évi támogatások bázisán – i.e. az előző évi arányoknak megfelelő elosztásban – számítják az önkormányzati költségvetésben.

zati forrásokat (közpénzeket) gazdaságosan és ellenőrizhetően felhasználó intézményhálózat fenntartása volt és:

„a téves értelmezésű egyenlőségek megszüntetése, melyek a fajlagos mutatók automatizmusok szülte eltorzulásait okozták.” (Dokumentumok, 28: 2)

A Főváros e célokat normatív feladatfinanszírozás, illetve nullabázisú költségvetés-tervezés bevezetésén keresztül tervezte elérni:

„A normatív finanszírozás azt jelenti, hogy a végeredményt elemi adatrendszeren alapuló normaértékek határozzák meg normatív számítási eljáráson keresztül. A feladatfinanszírozás azt takarja, hogy nem az adott intézményt finanszírozzuk egyfajta zárt rendszernek tekintve, hanem megnézzük, hogy az intézményt a fenntartó (tulajdonos) mely feladatok ellátására alapította. Ezen feladatokhoz – figyelembe véve a normatív számítási eljárások alapját képező központi, illetve helyi normaszabályozást – kiszámítjuk a szükséges munkavégző állományt (személyi erőforrások, illetve álláshelyek meghatározása), különböző szolgáltatások és termékek mennyiségeit (naturáliáit), s ezeket számítjuk át költségvetési előirányzatok, költségvetési irányszámokká (bértömeg, dologi kiadások stb). Az adott intézmény teljes költségvetési előirányzata ezután a nála ellátott feladatokra kiszámított költségelőirányzatok együttese (összege) lesz, s ezen összegek „szétírása” az egyes költségvetési sorok között már annak függvénye, hogy az intézmény az adott feladatot milyen módon látja el.

A nulla bázis azt jelenti, hogy a számítási eljárást minden nagyobb mértékű feladatváltozás esetén elvégezzük, azaz úgymond a sorokat nullára írjuk, hiszen a számítási eredmény fogja megadni az új értékeket, s nem pedig a korábbi értékek egyfajta indexálásával keletkeznek.” (Dokumentumok, 28: 2)

A feladatfinanszírozás kidolgozására tett kísérlet

Alapvetően logikus lépés volt a feladatfinanszírozás irányába téríteni az önkormányzatot, hiszen az önkormányzati tevékenységek állami támogatása is alapvetően normatív, feladatarányos rendszerben történik. Ennél is súlyosabb érv volt a korábban kialakult bázisalapú finanszírozás megszüntetésére, hogy a régóta tartó bázisindexálás a – kezdetben, tegyük fel, feladatarányosan megállapított – forrásokat már eltávolította az időközben megváltozott feladatokról, így az gyakran igazságtalan forráselosztást eredményez az intézmények között,²³ és teljesen átláthatatlan intézményi gazdálkodáshoz vezet. Ugyanakkor a bázisalapú finanszírozás átláthatatlansága lehetetlenné teszi, hogy a fenntartó biztonsággal megállapíthassa a rendszer elemeiben rejlő tartalékokat, és forrásvisszafogással hatékonysági kényszert gyakoroljon az intézményekre.²⁴

²³ Amennyiben egy intézménynek egyik évben sikerül magasabb költségkimutattással nagyobb támogatást kiharcolni, a bázisalapú finanszírozás e többletköltséget automatikusan továbbgörgeti a következő évekre függetlenül az elvégzett feladatoktól. Az így kialakuló pozíciók az évek során erősen különböző fajlagos finanszírozási szintek kialakulását eredményezik az intézmények között.

²⁴ A bázisalapú finanszírozási rendszer tervezésére használt információk alapján nem határozható meg az egyes intézmények által biztosítandó feladatok forrásszüksége. Így a fenntartó csak mechanikusan, azonos arányban tudja csökkenteni a támogatásokat. Ez az ún. „fűnyíró elv”. A fűnyíró azonban, bár jelenthet racionalizálási kényszert, érzéketlen a különbségekre, ezért egyes intézményekben elfogadhatatlan szolgáltatáscsökkentéshez vagy színvonalromláshoz is vezethet.

Budapesten a változtatás előkészítésére az adott módot, hogy még e rendszerben is keletkeztek intézményi szinten olyan adatok, amelyek részletes elemzése alkalmas volt annak bizonyítására, hogy az önkormányzati alapfeladatokat intézményenként különböző szinten finanszírozza a Főváros. Az intézményi kiadások megbontásával szétválaszthatókká váltak a lehetséges eltérő körülmények okozta különbségek (épület, berendezések stb.) és a feladatellátáshoz közvetlenül kapcsolódó személyi és dologi kiadások.²⁵ A feladathoz kapcsolódó közvetlen (és nem infrastruktúra-függő) kiadások és az intézményben foglalkoztatottak és ellátottak számának összevetésével fontos és összehasonlítható fajlagos finanszírozottsági mutatók képezhetők. Az épületfenntartásra és a feladatellátásra fordított kiadások aránya pedig a vagyonhasználatra enged következtetni.

Az azonos tevékenységű intézmények mutatóinak lényeges eltérése bizonyította, hogy a bázisfinanszírozási rendszer következtében a kialakult pozíciók igazságtalanok, különösen azokban az esetekben, amikor a magasabb szinten finanszírozott intézmény alacsonyabb színvonalú szolgáltatást nyújtott. (Emellett a mutatók a későbbiekben hatásvizsgálatokban is használhatóak lettek volna, ha a rendszer eljut a tényleges bevezetésig.)

Az előzetes vizsgálatok alapján a Közgyűlés 1997-ben úgy döntött, hogy előkészíti a bázisfinanszírozásról a feladatfinanszírozási rendszerre való áttérést. Ennek érdekében elindította a teljes intézményi hálózat átvilágítását, amely az ellátott feladatok és a feladatokra fordított források részletes vizsgálatát jelentette. A vizsgálat eredményeként pontosan leírhatóvá vált az önkormányzat által ellátott feladatok struktúrája és pénzügyi ellátottsága intézményenként. A feladatok pontos vizsgálata lehetőséget nyújtott arra, hogy a feladat ellátásához ténylegesen szükséges kiadások szerkezete modellezhető legyen, és ennek alapján a különböző tevékenységekhez biztosított támogatások normái megállapíthatóak legyenek. Az aktuális pénzügyi ellátottság vizsgálata arra szolgált, hogy a rendszer bevezetésében a korábban kialakult egyenlőtlenségek megszüntetését fokozatosan lehessen ütemezni (i.e. egyes intézmények finanszírozási szintjét fokozatosan lehessen a számított érték felé téríteni).

Az adatok és a vonatkozó jogszabályok vizsgálata alapján lehetett kiszámítani az intézményi költségelemek egy részére az új normákat. A költségek másik részének esetében (pl. egyes dologi kiadások) szinte lehetetlen a megcélzott „számítás alapján kialakított” norma meghatározása. Ilyen esetekben a megelőző év kiadásainak elemzése tudott csak támpontot adni a norma értékéről való döntéshez. A normák és eltérítési szabályok alapján alakították ki a nullabázisú költségvetés-tervezés normaszabályozást, annak alapján pedig az egyes intézményekre vonatkozó számított támogatási összegeket. E rendszerben a normák feladatokhoz rendelése biztosítja feladatfinanszírozási jelleget, és a normák beállítása és a feladatellátást leíró paraméterekhez való hozzárendelése biztosítja a normativitást.

A kialakult normaszabályozás alapján 1998-ra – a hivatalos költségvetés mellett – készült egy „árnyékköltségvetés”.²⁶ Az árnyékköltségvetésnek két célja volt. Egyrésztől lehetőséget teremtett arra, hogy az új rendszer ellenőrizhető és tökéletesíthető legyen, másrésztől a ko-

²⁵ A szükséges adatokat az intézményi költségvetési beszámolóik törvényi kötelezettség alapján tartalmazzák.

²⁶ Az árnyékköltségvetés annyit jelent, hogy a hivatalos költségvetés „árnyékában”, kizárólag tesztelő és elemző céllal az új módszer alapján is készül egy költségvetés. Az árnyékköltségvetés számai azonban a költségvetési juttatások odaítélését nem befolyásolják.

rábbi rendszerben kalkulált hivatalos költségvetéssel való összevetés alapján tervezhetővé vált a számított értékek felé való térítés lehetséges üteme. Az elképzelés szerint az új rendszer ellenőrzése és finomítása után 3-4 éves átállási időszak következett volna, amely alatt a kirívó különbségeket fokozatosan térítették volna el a számított értékek felé.

A rendszer 1998-99-ben végzett ellenőrzése után 2000-re alkalmassá vált a dologi és személyi kiadások számításalapú meghatározására. Az épületekhez és berendezésekhez kötődő költségek és intézményi bevételek számítására még nem volt elfogadott módszer, így modellezésük még nem készült el. Ugyanakkor az is látszott, hogy a teljes intézményi körre vonatkozó teljes analitika és kidolgozás a rendelkezésre álló szakmai és emberi erőforrásokhoz képest hatalmas kihívást jelent. Emellett a szakmai és politikai ellenállás is érzékelhető volt, ami részben meg nem értésből, részben a korábban kialakult intézményi forráspozíciók féltéséből táplálkozott. A 2000. évi költségvetési koncepció a következő – kompromiszsumkereső – javaslatot tette:

- „Szűkíteni kell a bevont intézmények körét”
- „Meg kell határozni, hogy mely ágazatokban valósítható meg és milyen időponttól a nullabázisú költségvetés alkalmazása” (Dokumentumok, 33: 4)

Bár a javaslatot a Közgyűlés elfogadta, a 2000. év folyamán a rendszer kidolgozásával megbízott cég a szerződésben vállalt tartalmi követelményeket a vállalt határidők meghosszabbításával sem tudta teljesíteni. Lassan láthatóvá vált, hogy szakmai erőforrásaik nem elegendőek a feladat megoldására. Mivel a Főváros nem talált a munka befejezésére alkalmas más vállalkozót, a nullabázisú feladatfinanszírozás bevezetése a Fővárosban kudarcba fulladt.

A kudarc okai

A kudarc oka sokrétű volt. Alapvetően eltérő jellegűknél fogva érdemes a politikai és belső ellenállásból következő nehézségeket a szakmai kérdésektől különválasztva tárgyalni. A Főváros a nullabázisú költségvetés-tervezés bevezetésével olyan módszer alkalmazására tett kísérletet, amelyet a megcélzott teljes formájában még sehol sem vezettek be. E körülmények között a rendszer minden elemét ki kellett találni, és hasonló, sikeres példákra való hivatkozás és minta nélkül kellett volna elfogadtatni.

A teljes egészében számításalapú normatív feladatfinanszírozás rendkívül komplex nyilvántartási és számítási rendszert feltételez. A komplexitás bonyolult felhasználói rendszert igényelt, ami a korábbi algoritmusokhoz szokott önkormányzati és intézményi alkalmazottak számára igen nehezen volt emészthető. További bizonytalanságot, ellenérzést szült, hogy az intézményvezetői kör és az ágazati vezetés a korábban kialakult érdekérvényesítő technikáit a rendszer bevezetése esetén nem tudta volna tovább alkalmazni.

Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a rendszer nemcsak rengeteg beidegződést sért, nemcsak a korábban kialakult forrásszerző stratégiákat érvényteleníti, hanem ellentétes a múltban viszonylag jobb pozíciót elérő ágazatok és intézmények érdekével is. Feltételezhető, hogy a feladatok különbségével alá nem támasztott forráskülönbségek a múltban sem a vakszerencse művei voltak. A jobb pozíciót valószínűleg a jobb érdekérvényesítő képességű csoportok, illetve a jobban „indokolható”, képviselhető tevékenységek tudták maguknak ki-

harcolni. A normatív feladatfinanszírozás ezeket az „erősebb” területeket és intézményeket bár igazságosan, de kellemetlenül érintette volna. Ugyanakkor szinte lehetetlen lett volna az új rendszerbe olyan ösztönzőt építeni, amely kooperációt teremthetett volna velük, mert az egyenlőtlenségek haszonélvezői mindenképpen ellenérdekeltek. A nullabázisú módszer igazán azokat a forrásfelhasználókat sem állította maga mellé, akik korábban „rosszul jártak”, mert nekik sem ígért több forrást, csak a források igazságosabb elosztását, amit csökkenő összforrásból tervezett megvalósítani.

A legfontosabb körülmény – a működési költségek csökkentésének kényszere – az ágazati szereplők számára nem volt közvetlenül belátható és nem volt igazi fenyegetéssel terhes. Így az új módszer hiába ígért a mechanikus csökkentésénél biztonságosabb és igazságosabb forráselosztást: az intézmények számára rövid távon több előnyt jelentett a nyilvánvaló korlátai miatt nagyon is óvatosan alkalmazható „fűnyíró”, és az, hogy megőrizhették gazdálkodásuk – bizonyos „védelmet” nyújtó – viszonylagos átláthatatlanságát.

Az elemi szakmai szereplők ellenérdekeltségéhez politikai ellenérzések is társultak. Az ágazatokhoz hasonlóan a döntéshozók nagy része sem kívánta a jól ismert költségvetési alku módszert elhagyni. A rendszer bevezetéséhez stabil politikai megegyezésre, továbbá a megegyezés betartását az egyes részterületekre is rákényszerítő következetességre volt szükség.²⁷ A politikai elfogadtatást az segítette, hogy a feladatfinanszírozás célja az akkor már elfogadott hosszú távú gazdálkodási reform stratégiából szinte „levezethető” volt. A stratégiába 1997-ben, az 1998. évi költségvetési koncepció elfogadásával épült be a nullabázisú feladatfinanszírozás bevezetésének célja (*Dokumentumok, 24: 3*). Ettől a ponttól a megvalósítás felé a hosszú távú gazdálkodási reformstratégia stabilitása tudott nehezen eltéríthető irányvonalat adni. Ennek következtében a cél megvalósításához következetesen ragaszkodó városvezetés az egyszerű politikai döntés alapján már képes volt a kényszert mindaddig fenntartani, ameddig a fokozatosan fejlődő rendszer azt igazolni tudta.

A kísérlet mindaddig ígéretesen haladt, ameddig az aránylag könnyen számítható személyi költségek normarendszerét kellett kidolgozni, és olyan szolgáltatási területek dologi költségeinek számítására kellett javaslatot tenni, ahol aránylag nagyobb, lényegében homogénnek tekinthető csoportokat lehetett képezni. A homogén csoportok elegendő sokaságot jelentettek ahhoz, hogy aránylag biztonságosan lehessen az indokolatlan túlköltségeket kiszűrni és fajlagos költségeket képezni. A fővárosi tevékenységeket ellátó intézmények között azonban nagyon sok az egyedi jellegű (pl. Fővárosi Levéltár, Állatkert stb.). E területeken a homogéncsoport-képzés nem működött, mert nem sikerült a vizsgálat alanyait tipizálni, így nem sikerülhetett a sajátos tevékenységek finanszírozásának algoritmizálása sem. Hasonló okból volt sikertelen az intézményi vagyonnal kapcsolatos költségek normákra fordítása is. Egyes esetek kivételével a vagyonfenntartás költségigényének számítása is problémás

²⁷ A gazdálkodási reform korábbi sikeres elemeinek bevezetése sem okvetlenül a szereplők és érintettek egységes elképzelése alapján történt, hanem – mint láttuk – gyakran közvetlen külső kényszer miatt (EXPO, fenyegető pénzügyi csőd stb.). Fontos látni, hogy a feladatfinanszírozási rendszer kidolgozásának idején már közvetlen külső kényszer nélkül is fenntartható volt a megvalósítás folyamata a megfelelően kialakított finanszírozási stratégia alapján és az ahhoz ragaszkodó városvezetés következetességével.

volt, az adaptációs költségigény-számítást pedig egyáltalán nem sikerült normák formájában megoldani.²⁸

Mivel a teljes körű rendszert elváró szerződés nem teljesült, s ezzel párhuzamosan és részben összefüggésben felbomlott az ilyen feladatra ez idő szerint egyedül alkalmasnak látszó cég, a nullabázisú feladatfinanszírozás bevezetése kudarcba fulladt a Fővárosnál. Az alapvetően jó gondolat megvalósítását így végül nem az ellenállás akadályozta meg. Az a kérdés pedig, hogy létrehozható-e a szerteágazó feladatrendszer tisztán számított értékek alapján történő finanszírozása, továbbra is nyitott marad.

A BERUHÁZÁSOK TERVEZÉSE

A korábbi fejezetekben már többször esett szó a tőkeköltségvetés²⁹ átalakításáról. Az önkormányzati politika egészének átalakulását bemutató első fejezetben a hangsúly azon volt, hogyan alakult a kapcsolat a várospolitikai tervezés és a beruházások programozása között.

Érdekes a tőkeköltségvetés szempontjából meghatározó három alapfogalmat már itt, a leírás elején tisztázni:

- A fejlesztési, illetve beruházási program³⁰ a városfejlesztési koncepciónál és stratégiánál jóval konkrétabb műfaj. Az adott időpontban előre látható konkrét fejlesztési és beruházási projekteket tartalmazza. Az önkormányzati fejlesztési programok³¹ általában középtávra (3-7 évre) készülnek, mert ezen a távon már aránylag reális költségütemezés rendelhető a projektekhez. (A Fővárosban a beruházási program neve Hétéves fejlesztési terv, ennek ellenére bemutatásakor a szakirodalomhoz jobban illeszkedő fejlesztési program megnevezést is használjuk.)
- Fejlesztési programozás az a folyamat, amelynek keretében a fejlesztési program kialakul, vagyis az átfogó koncepcionális tervek alapján konkrét fejlesztési és beruházási projektek készülnek, majd a fejlesztési programban egymás mellé kerülnek.

²⁸ Míg az új, tipizálható berendezések amortizációjának kezelése könnyű feladat, addig például az eltérő korszakokban, eltérő feltételekkel megépített épületek fenntartáshoz, felújításához és adaptációjához szükséges munka- és költségigény tipizálása és normákba foglalása jóval nehezebb. Tudunkkal ilyen működő rendszert teljes körűen és a fővárosi elképzeléseknek megfelelő részletezettséggel még sehol sem sikerült alkotni.

²⁹ A tőkeköltségvetés a költségvetés azon része, amely a tőke és felhalmozási jellegű kiadásokat és bevételeket tartalmazza.

³⁰ Angol szaknyelven: capital investment program, programming, ami pontos fordításban a tőkebefektetések programját, illetve programozását jelenti. Ez az angol szaknyelven használt kifejezés jobban lefedi a program adaptív fejlesztéseket és szinten tartó beruházásokat egyaránt tartalmazó jellegét.

³¹ Fontos azt is megjegyezni, hogy a fejlesztési programnak csak egy része igazi adaptív jellegű fejlesztés. Másik részét nagyobb rekonstrukciók megvalósítása és az adott szolgáltatási színvonal szinten tartását szolgáló beruházások teszik ki. E szempontból az összes projektet lefedő 'beruházás' megnevezés használata lenne korrekt, mégis az általánosan kialakult magyar szóhasználat miatt a fejlesztési programnál maradunk. E kontextusban azonban a fejlesztéseket – tényleges fejlesztéseket és beruházásokat lefedő – értelemben használjuk.

- Tőkeköltségvetés vagy fejlesztési költségvetés a fejlesztési program következő évben teljesítendő része, amely az önkormányzati költségvetés része. Jogi elkötelezettséget természetesen csak ez az utolsó lépés jelent, ez teremt fedezetet a projektek adott évi költségére. Az összes megelőző lépés „csak” az előkészítést szolgálja.

A gazdálkodási reformot bemutató második fejezetben a fejlesztési program és tőkeköltségvetés önkormányzati gazdálkodási stratégiában elfoglalt helyéről és fontosságáról és a fejlesztési programozást megalapozó hétéves költségvetési elemzési modellt jelentőségéről tettünk több említést. Mindkét fejezet bemutatta azt is, hogy a beruházások tervezésének átalakítása milyen fontos állomásokon keresztül jutott el mai formájáig. Talán csak egy pont maradt ki az eddigi tárgyalásból: a hétéves költségvetés-elemzési modell és a tőkeköltségvetés kapcsolatának – és ezen keresztül a beruházástervezés Budapesten bevezetett módszérének – a bemutatása és értékelése.

A tőkeköltségvetést a Fővárosban hétéves finanszírozási prognózis alapján történő hétéves beruházási programozás készíti elő. Pénzügyi szempontból a programozás két lépcsőben történik. Először elkészül az önkormányzati forrásprognózis és azon belül is a következő hét évben felhalmozási kiadásokra fordítható összegek prognózisa. A pénzügyi vezetés az összforrás ismeretében – a múltbeli kiadási tendenciákat folytatva – először az ágazatok között a saját fejlesztési források felosztásának kiindulási értékeit határozza meg. Mivel a felosztás eldöntött alapja, hogy a korábbi ágazati kiadási kereteket közelíti (kivéve az ezt a szabályt felülíró új törvényi vagy konkrét közgyűlési kötelezettség esetét), nem foglalkozik a lehetséges projektek tartalmával vagy bármely más ágazati, szakmai kérdéssel. A hétéves prognózis és a következő évekre kitölthető fejlesztési keretek már a költségvetés tervezés korai fázisában ismertté válnak az ágazatok számára.

A programozás második lépésében a keretek alapján ágazati javaslatok készülnek a forrásfelhasználásra, amelyek már – a beruházások műszaki tartalmát, költségét és időigényét meghatározó – konkrét projekteken alapulnak, és ágazatonként prioritási sorba rendezik a javaslatokat. A pénzügyi vezetés nem vizsgálja tartalmi szempontból a prioritási sort, mert az az ágazatok mérlegelési körébe tartozik. Az ágazati projektsorok könnyen illeszkedhetnek a kijelölt pénzügyi keretekhez, mert a prioritási javaslatsorból a projektek addig kerülnek a tervbe, ameddig összköltségük nem haladja meg a keretet. A keretet meghaladó tételek így általában egyszerűen ún. vonal alatti tételekként vannak feltüntetve a belső egyeztetéseken. (A vonal alatti tételek fontossága nem kérdéses, de az adott költségvetési helyzetben indításuk nem reális.) Az ágazatok általában nem vitatják az így kialakult „vonal” helyét, vagyis illeszkednek a kijelölt pénzügyi keretekhez, mert több projektet csak más ágazat kárára javasolhatnak.

Változás a prioritási sorban vagy az ágazati arányokban csak politikai megegyezéssel születhet. Erre első lépésben a főpolgármester-helyetteseknek van lehetősége a költségvetés előkészítése során. A költségvetési javaslatot ezután a Közgyűlés bizottságai tárgyalják. Bár a bizottságok a saját szakterületükön általában figyelemmel kísérik az apparátus tervezeteinek alakulását, módosító javaslatokat ebben a fázisban tehetnek. Végül a Közgyűlés – a költségvetési koncepció elfogadásának keretében – dönt a javaslatokról és határozza meg a vég-

leges hétéves programot. A végleges program alapján kerül a fővárosi éves költségvetés fejlesztésekre vonatkozó része kidolgozásra.

Az alapvető tervezési lépéseken túl három alapvető szempontból érdemes a beruházások programozását és a tőkeköltségvetés tervezését vizsgálni: a finanszírozás tervezése, a projekt-előkészítés és -ütemezés, valamint a tartalmi szelekció szempontjából.

PROJEKT-ELŐKÉSZÍTÉS ÉS -ÜTEMEZÉS³²

A projekt-előkészítés folyamatát a Közgyűlés rendeletben szabályozta (*Jogszabályok, 18*). A koncepcionális tervekkel megalapozott, vagy más indok alapján szükségessé váló projektek kidolgozására az ágazat tehet javaslatot. Amikor a javaslatot a Közgyűlés elfogadja, a költségvetés az ún. célokmány keretből fedezetet biztosít a részletesebb – ún. célokmány-mélységéig³³ – történő kidolgozásához. A kidolgozott célokmány újra a Közgyűlés elé kerül, majd elfogadás esetén bekerül a hétéves fejlesztési tervbe „céltartalékon”. Ekkor indulhat – a hétéves tervnek megfelelő ütemezésben – a projekt megvalósításának részletes előkészítése (hatósági engedélyek beszerzése, kiviteli tervek, részletes ár kalkuláció). E munka költségeit a célokmányban meghatározott mértékig ún. ágazati céltartalék keretek fedezik. Az előkészítés ezen szakasza után kerül a Közgyűlés elé az ún. engedélyokirat,³⁴ amely már a megvalósítás részleteit is tartalmazza, beleértve a szükséges hatósági engedélyeket is. Az elfogadott engedélyokirattal rendelkező projektek átkerülnek a hétéves fejlesztési tervben a céltartalékon kezelt fejlesztések kategóriájából a jóváhagyottba.

A hétéves fejlesztési program nagyrészt célokmánnyal vagy engedélyokirattal rendelkező projekteket tartalmaz.³⁵ A fejlesztési terv felülvizsgálatkor esetleg törölnek vagy halasztanak célokmánnyal már rendelkező tételeket, de nagyobb pénzügyi krízis idején az is előfordulhat, hogy olyan jóváhagyott, engedélyokirattal és forráskerettel is rendelkező projekteket is törölnek, ahol még nem történtek külső elköteleződések.³⁶

³² Itt a nagyobb – 500 millió Ft feletti összköltségű – projektekre kidolgozott szabályozást írjuk le. A jelenlegi beruházási rendelet szerint 500 és 15 millió Ft között ez az eljárás annyiban módosul, hogy ez esetben a Közgyűlés bizottságai döntenek a célokmányról, 15 millió Ft alatt pedig nem kell célokmányt készíteni.

³³ Ez olyan kidolgozottságot jelent, amely alapján a cél – a projekt tartalmi vázlata, költségbeclése és hatásai alapján – alaposan mérlegelhetővé és célként vállalhatóvá válik

³⁴ A tervezett projekt részletes bemutatását és részletes (kivitelezői pályázat alapjául szolgáló) költségtervét tartalmazó okirat, ennek közgyűlési elfogadása után veheti kezdetét a projekt megvalósítása.

³⁵ Mint később kitérünk rá, kivételes esetekben célokmánnyal még nem rendelkező, de a városvezetés és a Közgyűlés által tervezendőnek ítélt tételeket is bekerülhetnek.

³⁶ 1994-ben előfordult azonban még az is előfordult, hogy megindult beruházásokat kellett leállítani, vagy szerződéseiket módosítani. Erről az előző alfejezet írt.

Elvben az engedélyezési okirattal rendelkező projektek forrásbiztosítása az éves költségvetésben történik meg.³⁷ Ekkor a hétéves fejlesztési terv alapján elkészül a Főváros adott évre vonatkozó fejlesztési terve. A költségvetés forrást természetesen csak az engedélyokirattal rendelkező projektekhez rendelhet. A még csak célokmánnyal rendelkező projekteket a hétéves fejlesztési tervhez hasonlóan céltartalékon kezeli. A költségvetés így tartalmazza a már megkezdett, tovább húzódó beruházásokat, az adott évre engedélyokirattal rendelkező projekteket és azokat a célokmánnyal rendelkező vagy rendkívül sürgetővé vált programokat, amelyek az anyagi lehetőségek függvényében még megvalósulhatnak.

A forrásbiztosítás után az apparátus megkezdheti a projekt megvalósítását (engedélyeztetés, tender, szerződés-kötés). E ponttól fogva az ügyosztálynak nem kell további felhatalmazásért visszatérnie a Közgyűléshez, így ez a döntés gyakorlatilag végleges elkötelezettséget jelent.

Az ágazat fokozatosan haladó felhatalmazása a projektek kidolgozásra és a projekt teljes élettartamán alapuló döntés-előkészítés rendkívül fontos abból a szempontból, hogy megakadályozza az ágazatok korábban kialakult „tervbe akaszkodási” stratégiáját. Stratégiai jelentősége volt e szempontból a kétéves fejlesztési program elfogadásakor annak, hogy mindazon tervek lekerültek a napirendről, amelyek nem voltak reálisak. A projektek kidolgozására való lépésenkénti felhatalmazás azt biztosítja, hogy ne alakuljon ki újra a lehetőségeket többszörösen meghaladó beruházási projektlista. E szempontból a szigorú rend üdvözölhető.

Ugyanakkor esetenként gondot okoz, hogy a tendereztetés és szerződés-kötés nem egyszer időigényes eljárása csak költségvetési kötelezettségvállalás esetén indulhat, és egyes beruházások ennek következtében időben jelentősen „megcsúsznak”. Ezt kívánja orvosolni az a néhány éve bevezetett gyakorlat, hogy egyes vitán felül szükséges és bizonyosan fedezhető, időigényes beruházásokra a Közgyűlés még a következő évi költségvetés elfogadása előtt, általában az őszi időszakban vagy az engedélyokirat elfogadásával egyidőben a tervezés indíthatósága érdekében kötelezettséget vállal annak ellenére, hogy a projekt az éves költségvetésbe csak később kerülhet be.³⁸ A hosszabb előkészítést és tervezést igénylő nagyberuházások az általános szabályozás szerint a tervezési időszakkal és költséggel együtt kerülnek be a hétéves tervbe. Az éves költségvetés ezekben az esetekben az első egy-két évre a projektek akár több százmilliós tervezési költségeit tartalmazza.

³⁷ Kivételes esetekben (törvényi kötelezettség, kikerülhetetlen, nem várt körülmény miatt, vagy abban a később részletesen tárgyalt esetben, amikor az előkészítés hosszabb időt igényel) előfordulhat az is, hogy a Közgyűlés már akkor forrást rendel a beruházáshoz, amikor az engedélyezési okiratot elfogadja. Ez gyakorlatilag előrehozott, költségvetési érvényű elkötelezettség, aminek szerepét később részletezzük.

³⁸ Elvben hivatalos forráselkötelezettséget csak az éves költségvetés jelent. A projekt melletti ilyen elköteleződés gyakorlatilag mégis nagy kockázattal jár, mert a következő évi költségvetés tervezése során esetleg már csak rendkívüli nehézségek árán vonható vissza a projekthez rendelt forrás – például egy esetleges pénzügyi krízis esetén.

A FEJLESZTÉSEK FINANSZÍROZÁSÁNAK TERVEZÉSE

A hétéves finanszírozási prognózis „gördülő” tervezési módszert vezetett be a Fővárosban. A tervezés minden évben hétéves előrettekintéssel történik, ezt aktualizálja és bővíti ismét hét évre a következő évi tervezés. A hétéves időtartam az önkormányzati tervezésben használt módszerek felső határát jelenti,³⁹ amit a gazdaságtanilag még elfogadható hétéves finanszírozási előrejelzés szabott meg. A Fővárosban használt prognózis a költségvetés egészét vizsgálja, így „tervszerűbb keretek közé szorítja az egyes ágazatok fejlesztési arányait, megfelelő részarányt biztosítva a működtetést racionalizáló fejlesztéseknek, a városfejlesztés stratégiaiailag legfontosabb céljaira irányuló beruházások mellett” (*Dokumentumok 21: 35*).

A hétéves fejlesztési terv meghatározása (projektlista kialakítása) is „gördülő” tervezési módszerrel történik, szintén éves aktualizálással. A tervezés során az egyes évek pénzügyi lehetőségeinek és a korábbi elkötelezettségeknek az összevetésével alakul ki az éves mozgástér. A hétéves fejlesztési terv a prognózis szerinti forráskeretet elvben minden évre kitölti cél - és engedélyokirattal rendelkező projektekkel. Fontos azonban, hogy az engedélyokirattal rendelkező projektekhez forrást biztosítani (i.e. külső elkötelezettséget megengedő döntéseket hozni) csak szigorúbb feltételekkel⁴⁰ lehet. A prognosztizálható szabad mozgásteret a Közgyűlés – az 1997. évi költségvetési koncepcióban megfogalmazottak szerint – ilyen jogi elkötelezettségeket jelentő évközi döntésekkel a következő pénzügyi évre vonatkozóan 80%-ig, a későbbi évekre pedig 60%-ig töltheti ki. A következő év 100%-os – elkötelezett – leterhelése csak az éves költségvetés elfogadásával történik meg. Ez a kereteket fokozatosan kitöltő módszer egyrészt a korai döntésekkel az előkészítésre kíván időt biztosítani, másrészt a keret egy részének tartalékolásával a költségvetés lezárásáig kívánja biztosítani a döntési mozgásteret, harmadrészt forrásbiztonsági szempont, hogy jogi elkötelezettség csak akkor születhet az összes forrásra, amikor már látható, hogy azok nagy biztonsággal rendelkezésre állnak.⁴¹ A fejlesztési terv a projektek költségeit évekre és forrástípusokra (saját forrás, hitel, kormánytámogatás, átvett pénzeszköz) lebontva tartalmazza. Ez összhangban áll a finanszírozási modellel, ami a saját források prognózisa mellett a hitelfelvételi lehetőségeket is modellel.

³⁹ Az önkormányzatok többsége 3-4 éves tervvel dolgozik. Az elméletileg még lehetséges hétéves előrettekintés lehetőségének kihasználását a Főváros esetében a sajátos nagyvárosi feladatstruktúrában meghatározó súllyal szereplő, hosszú távú beruházások indokolják.

⁴⁰ Itt olyan évközi Közgyűlési döntésekre utalunk, amelyek forrást biztosítanak a projektnek (vagy elkötelezettséget vállalnak a forrásbiztosításra) és ezzel a megvalósításban az apparátusnak már szabad kezét adnak tendereztetésre és szerződéskötésre. A pénzügyi tervezés szempontjából ezt a pontot (a forrásbiztosítást) kell jogi elköteleződésnek tekinteni, mert – bár ekkor még nincs szerződés – ez után az ügyosztályok saját hatáskörben intézhetik az elfogadott dokumentációban szereplő kifizetéseket. A projektnek már nem kell a Közgyűlés elé visszakerülnie.

⁴¹ Ez gyakorlatilag az éves költségvetés készítésének idejét jelenti.

A TARTALMI SZELEKCIÓ ÉS KOORDINÁLÁS

A szakirodalom a fejlesztési programozást leginkább a várospolitika megvalósításának eszközeként tartja számon. Ezért általában a fejlesztési programozás egyik legfontosabb feladatának az elfogadott várospolitikai elképzeléseknek legmegfelelőbb fejlesztési tételek kiválasztását és a fejlesztési projektek koordinálását tekinti.

A Fővárosban kialakított fejlesztés programozási folyamatban a fejlesztési projektek kidolgozását elindító javaslatokat az ágazatokat felügyelő politikai vezető instrukciói szerint az ügyosztályok teszik. E javaslatoknak elvben a megalapozó koncepcionális munkákra és az ágazati programokra kell épülniük. E koncepcionális harmónia biztosítása, vagyis a széles értelemben vett stratégiai tervezés és fejlesztés koordinálása a tervkoordináció⁴² feladata lenne. Természetesen a tervkoordináció – a szakirodalom elvi útmutatását követve – nem teheti fel azt a kérdést, hogy a javaslatok a megegyezéssel elfogadott célok felé vezető optimális utat testesítik-e meg. A tervkoordináció csak azt vizsgálja, hogy a javaslatok nem mondanak-e ellent a korábbi döntéseknek, vagy ha mégis, azt megfelelő körültekintéssel, alaposággal indokolják-e.

Az elfogadott fejlesztési célok az ágazatok javaslatára – a korábban tárgyalt célokmány elfogadása után – közgyűlési döntéssel kerülnek be a fejlesztési tervbe. Mint az első fejezetben kifejtettük, a javaslatétel már kiinduló formájában is a szakmai munka és a politikai hatások eredőjét tükrözi, majd kidolgozása során is mindkét hatás érvényesül. A fejlesztési programot összeállító pénzügyi vezetés – hivatalosan – nem vizsgálja a javaslatok tartalmát. A projektszelekció és integrálás más formáit – döntési mátrix, projektértékelő űrlap, participatív módszerek, fejlesztési programbizottság stb. – a Főváros szintén nem alkalmazza.

A hétéves program további lépései politikai döntések, így a kialakuló projektlista gyakorlatilag politikai „igazodás” és alkuk sorozatának eredménye. Két érdekes és gyakran vitatott kérdés merül fel e programozási módszerrel kapcsolatban: (1) mennyire tekinthető a programozás a stratégiai és ágazati tervek megvalósításának, (2) e programozási folyamat következményeként a tőkeköltségvetés mennyire tud a stratégiai célok megvalósításának irányába hatni.

Az első kérdés megválaszolásához a Várospolitikai stratégia és megvalósításának eszközei c. tanulmány alap gondolatához, a tervek és a stratégiai folyamat különbségéhez kell visszatérni. Az említett tanulmány a stratégiaalkotást olyan megegyezésként fogta fel, amely értékek és célok meghatározásával és lehetőségek szerinti konkrét döntésekkel irányt mutat a jövőbeli döntési folyamatnak. A stratégiai folyamat céljának pedig azt jelölte meg, hogy a stratégiát megvalósítsa azzal, hogy közép- és rövid távú döntéseket – a változó körülményekhez illesztve – a stratégia által megjelölt irányban tartja. A stratégiai folyamat célja e felfogás szerint nem a végállapotot rögzítő terv létrehozása és megvalósítása, hanem az önkormányzati tevékenység célorientált koordinációja. A tőkeköltségvetés elkészítésének folyamatával

⁴² A fővárosi tervkoordináció rendszerét az előző alfejezet tárgyalta.

kapcsolatban csak az a kérdés releváns, hogy megfelel-e a stratégiai folyamatról alkotott fővárosi elképzelésnek és sajátos rendszerében leképezi-e azt.

Ennek ellenére az ágazati és koncepcionális terveken dolgozó szakértők gyakran úgy érzik, hogy a Főváros nem a tervek megvalósításának irányába halad. Az ő véleményük szerint lehetőség szerint egyenes útnak kellene a szakmai tervektől a költségvetési döntésekig vezetnie. E felvetés mögött a végállapotot kijelölő tervezési szemlélet áll, amely az ágazati és városfejlesztési terveket szinte hosszú-távú munkatervnek tekinti. Így ez a kritika a fővárosi tervezési felfogáson kívüli és lényegében ellentétes tervezői felfogáson alapul. Az elveiben eltérő szemlélet alapján megfogalmazott kritika relevanciáját az a körülmény is megkérdőjelezi, hogy – mint korábban több helyen szó volt róla – az ágazati tervek még mindig lényegesen túlmutatnak a pénzügyi lehetőségeken, ami irracionálissá és megválaszolhatatlanná teszi a kérdést, hogy megvalósítják-e az ágazati terveket a fejlesztések. Közvetlenül a tervek alapján nem is működhetne a döntéshozás. A fejlesztési programozásnak a Fővárosban kialakult tervezési folyamatban nem is a „tervek”, hanem stratégiai célok megvalósítása a célja az ágazati elképzeléseknek a körülményekhez való igazításán keresztül. Azt, hogy a megvalósulás az elfogadott célok irányába haladjon, a döntéshozási folyamat szabályozása biztosítja.

Amennyiben e szempont alapján értelmezzük a költségvetéseket, az látható, hogy a fejlesztések az ágazati tervek irányába mutatnak és semmiképpen sem ellentétesek a várospolitikai és városfejlesztési koncepcióban foglaltakkal.

A másik logikus kritika az akadémiai elemzőtől származhat, aki hajlamos lehet azt az ítéletet hozni ebben a helyzetben, hogy túl erős a politikai elem a projektek kiválasztásában, és így a fejlesztési programozás folyamata nem segíti a fejlesztések integrálását. Nehéz önmagában értékelni ezt a sommás kijelentést, hiszen nem kérdés, hogy az egyedi politikai döntések nem hatnak okvetlenül a projektek összehangolásának irányába. Gyakran nem is a tervekben történt megegyezések irányába hatnak. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a programozás a stratégiai és döntéshozási folyamat része. A programozás menete logikusan kizárólag a kialakított – és korábban bemutatott – stratégiai folyamatot képezi le. Ezért a rendszer ilyen értelmű kritikájának vagy elfogadásának is – a várospolitikai stratégiáról szóló tanulmányban leírt – stratégiai folyamat értékeléséből kell kiindulnia.

HITELPOLITIKA

Napjaink gazdasági életében a beruházások (és beruházók) háttérben többnyire külső finanszírozási források állnak. A forrásokat pénzüintézetek, alapok, konzorciumok biztosítják, amelyek tapasztalatuk és kiforrott kockázatelemzési módszereik alapján jól megalapozott döntéseket képesek hozni a beruházó vagy egy adott beruházás hitelképességével kapcsolatban.

Egyre gyakrabban vesznek fel hiteleket az önkormányzatok is beruházásaik finanszírozásához annak következtében, hogy sem tőkebevételeik, sem működési bevételeik nem ké-

pések egy-egy nagyberuházás költségigényét az adott időszakban befolyó készpénzekből (i.e. cash alapon) fedezni. Általában a kivitelezési időszak koncentráltága miatt nehéz a nagy összegű beruházások finanszírozását a megvalósulás idején képződő költségvetési vagy a költségvetésen kívül kezelt forrásokból fedezni. Emellett hiba is lenne például egy időszerrévé váló nagy összegű közműberuházást közvetlenül közműdíjak emeléséből finanszírozni, hiszen így e díjakat a beruházási csúcs igényeihez kellene igazítani, míg a hitelből történő finanszírozás a beruházás terheinek egyenletes, hosszú távú, tervezhető elosztását teszi lehetővé. Ideális esetben a kölcsön lehetőséget teremt arra, hogy az adósságszolgálat összhangban legyen az adott beruházás közvetlen vagy közvetett megtérülésével vagy „hasznos élettartamával”.⁴³ Ez a szétterített finanszírozás igazságosabb megoldást eredményez, mert így a beruházás költségeit a beruházás haszonélvezői viselik.

E három indok miatt elválaszthatatlan a hosszú távú fejlesztések tervezése a hozzájuk kapcsolódó finanszírozás tervezésétől és a finanszírozási politika alakításától. A hosszú távú fejlesztésekhez stabilan tervezhető forrásokra van szükség és olyan hitelportfolió kialakítására, amelyben a finanszírozási kockázat megosztott.

A modern gazdálkodási szemléletben a hitelfelvétel nem csupán kényszer, hanem lehetőség is. A gazdasági élet szereplői körében természetes a hitelfelvétel. Nem az a kérdés, hogy kell-e hitelt felvenni, hanem az, hogy mikor, mire és milyen feltételekkel. Természetesen a hitelt felvevő pénzügyi helyzete és kilátásai határozzák meg, hogy milyen feltételek elérésére van lehetősége, így a felvevő érdeke, hogy stabil, kiegyensúlyozott állapotban és hosszú távú, átgondolt stratégiával lépjen a tőkepiacra. A hitelfelvevő gazdálkodásának stabilitása szempontjából alapvető a kölcsön célja és a hitel felhasználásának szigorú rendje is: míg a működés során megtérülő beruházások hitelből való finanszírozása gazdaságilag racionális, az a helyzet, amelyben komolyabb működési hitelre⁴⁴ van szükség, nehézséget jelez a leendő adós gazdálkodásában.

A hiteltechnika (ezen belül a kötvénykibocsátás is) olyan eszköz, amely alapvető része a piacgazdaságokban működő önkormányzatok finanszírozási gyakorlatának is. Nem az a sajátos, amikor egy város kötvénykibocsátást tervez, hanem inkább az lenne furcsa, ha egyáltalán nem alkalmazna tőkepiaci forrásokat fejlesztései finanszírozására. Sőt, ha egy Budapest-presztízsű város nem alkalmazna hiteltechnikákat gazdálkodásában, a pénzpiacon kifejezetten gyanakvást szülne, vajon miért nem fordul ilyen racionális megoldáshoz: szakszerűtlenségből, hibás szemlélet vagy esetleg rejtett gazdasági problémák, anomáliák következtében?

⁴³ Itt a gazdasági számításokban használt tervezett élettartam állhat csak természetesen.

⁴⁴ Természetesen ezek a gondolatok nem a rövid távú folyószámlahitelekre vonatkoznak.

A FŐVÁROS HITELPOLITIKÁJÁNAK ALAPELVEI

A Fővárosi Önkormányzat gazdálkodási filozófiájában a hitelpolitika kezdettől fontos szerepet töltött be. A Főváros pénzügyi vezetése már a kilencvenes évek elején megfogalmazta hitelpolitikája elveit, céljait és stratégiáját, pedig ekkor a város még messze nem volt olyan finanszírozási helyzetben, hogy a hitelpolitika eszköztárát kihasználhatta volna. A korán megfogalmazott cél és a kialakított hosszú távú stratégia fontossága abban rejlik, hogy határozott irányvonalat biztosíthatott a Főváros hitelfelvételeihez, és következetesen építhette ki a Főváros elismertségét a tőkepiacon (*Dokumentumok, 16*).

A fővárosi gazdálkodási filozófiában a hitel aktív eszköz. Ez azt jelenti, hogy – célja szerint – nem kikerülhetetlen adósságvállalásként, hanem az „szétterített” vagy előrehozott finanszírozás pozitív eszközeként jelenik meg. E felfogásban hitelfelvétel csak fejlesztési céllal történhet.⁴⁵

Az aktív hitelpolitika alkalmazását egyrészt elvi megfontolások támasztják alá, másrészt a gazdálkodási racionalitás indokolja. Az elvi megfontolások közül a méltányosság a leggyakrabban említett indok. A méltányosság – a hitelek szempontjából – azt jelenti, hogy a fejlesztések költségeit azokkal kell megfizettetni, akik a fejlesztések gyümölcsét élvezik, és olyan arányban, amilyen arányban a fejlesztéssel létrehozott szolgáltatást igénybe veszik. Méltányos így a projektek amortizációs idejével megegyező futamidejű hitelből finanszírozott fejlesztés, amelynek adósságszolgálatát használatlalt arányos díjak fedezik. Ilyen hitel alkalmazásával elkerülhető a nemzedékek közötti keresztfinanszírozás (i.e. az, hogy a mai adófizetők költségére valósuljon meg a későbbiekben szolgáltatást nyújtó beruházás). A méltányosság mellett abban is segít a hitel, hogy a teher láthatóan, konkrét felhasználási célhoz kapcsolódjon, és ezzel áttekinthetőbbé és demokratikusabbá tegye a versengő felhasználási célok közötti választási helyzetet. A hitel – amennyiben „projektre címzett” – az áttekinthetőségen keresztül az ellenőrizhetőség és a döntéshozói felelősség demokratikus értékeinek érvényesülését is elősegíti.

A gazdálkodás szempontjából is többféle jótékony hatással bír a megfelelő hitelpolitika. A projekthitelek⁴⁶ a korábban kialakult projekt-előkészítés pontosítását és a beruházásmenedzselés javítását teszik szükségessé, ami az önkormányzati fejlesztési folyamat egészére is hatással van. Az általános hitelkeret is projektekre „címezhető”, így hasonló irányú hatást gyakorolhat.

Bármely hitelfelvétel alapja a több éves folyamatok prognózisát és a forrásfelhasználás átlátható tervezését lehetővé tevő gazdálkodási rendszer kialakítása. A hitelezővel szemben

⁴⁵ Természetesen ez a kijelentés nem vonatkozik a rövidtávú, likvid hitelekre, amelyek teljesen másféle eszközöként jelentenek az önkormányzati finanszírozásra.

⁴⁶ A hiteleknek céljuk szerint két alapvető típusa van: az ún. projekthitelek, amelyeket adott projekt finanszírozására lehet felvenni, és mérlegelésükben szerepet játszik a projekt elemzése is, és az általános célú hitelek, amelyeket a felhasználás megkötése nélkül folyósítja a hitelező. Ez esetben a folyósítás feltételeinek meghatározása az adós általános hitelképességén alapul.

szükséges prognózis és a mozgásteret tiszteletben tartó, fegyelmezett és prioritásokon alapuló döntéshozás kényszere „befelé” is működik. Hozzájárul a megalapozottabb, előkészítettebb és költséghatékonyabb döntésekhez és a fegyelmezettebb tervezéshez. Ugyanakkor a prognosztizálható mozgásteret technikailag kitöltő hitelkeret hatékonyabb érv a kormányzati forrásjuttatás megváltozásával szemben is (pl. Expo-lezárás), hiszen forráselvonás esetén az esetlegesen kialakuló helyi pénzügyi krízis felelősségében a kormányzatnak is osztoznia kell.

A FŐVÁROS HITELFELVÉTELI STRATÉGIÁJA

A Fővárosban a hitelpolitika alapelveinek és céljainak meghatározása mellett kiemelt jelentősége volt a korai stratégiaalkotásnak. A hitelpolitika a gazdálkodási reformstratégia részét alkotta. A gazdálkodási reform kezdetén látható volt, hogy a Főváros hitelképessége a reform eredményeivel párhuzamosan fog változni, és ez a változás lehetővé teszi az önkormányzat fokozatos kilépését a hitelpiacokra, továbbá az eszköztár fokozatos bővítését.⁴⁷ A fővárosi stratégia alapvetően azt tűzte célul, hogy következetesen építi fel a Főváros jó pénzügyi megítélését, felhasználva a gazdálkodás adott állapotának megfelelő hitelpolitikai eszközöket, folyamatosan bővítve a hitelportfólió lehetőségeit, és a körülményekhez képest optimálisan alakítva az aktuális portfóliót.

A stratégia része volt azoknak a tényezőknek a meghatározása is, amelyek a későbbiekben biztosítani tudják, hogy a Fővárosi Önkormányzat a város presztízséből és gazdasági potenciáljából adódó lehetőséget hitelpolitikájában hosszú távon kihasználhassa.

Döntés született arról, hogy a Főváros kizárólag névfinanszírozás⁴⁸ alapján vesz fel hitelt és csak a Főváros presztízséhez illő partnerektől. Mindig aktív – mind forrásképeség, mind tényleges pénzügyi eszközök tekintetében mozgástérrel rendelkező – pozícióban lép ki a hitelpiacra, és gondot fordít arra is, hogy időben se „szorulhasson be”,⁴⁹ így ne válhasson kiszolgáltatottá a piaci mozgásoknak. Ehhez az adósságszolgálati korlátok számításában konzervatív megközelítést alkalmaz, és mind partnerek, mind eszközök terén osztott portfólió kialakítására törekszik, amelyet folyamatosan – a változó körülmények alapján – optimalizál.

A hitelképesség erősítésének átmeneti szakaszában két feladatot kellett teljesíteni: meg kellett teremteni a hitelügyletek pénzügyi biztonságát, és meg kellett kezdeni a „renomé építé-

⁴⁷ A fokozatosság két elemében is megvalósult: egyrészt a Főváros egyre inkább a projekt élettartamához igazodó lejáratú hiteket vett fel, másrészt fokozatosan terjesztette ki a hitelfelvételt a piac különböző szegmenseire (hazai kereskedelmi banki általános célú hitel, külföldi kereskedelmi banki általános célú hitel, zárt lejegyzésű kötvény, nemzetközi fejlesztési banki projekthitel, lakossági kötvény, nemzetközi fejlesztési bank nyílt végű hitelkerete, globális hitelkeret).

⁴⁸ A névfinanszírozás (a negatív biztosíték elve) kétoldalú szerződésen alapul. Azt jelenti, hogy a felvevő nem köti le pozitív biztosítékokat (ingatlan, valamely vagyoni értékű jog stb.) a hitelfelvételkor, ha ez csökkentené a hitelnyújtó biztonságát. A biztosíték a hitelfelvevő bizonyítottan prudens gazdálkodásán és szerződéses fegyelmen alapuló jó hírneve.

⁴⁹ Ez annyit jelent, hogy időben előre tervezve, sosem az utolsó pillanatban kezdeményezi a hitelfelvételt, hogy ne válhasson kiszolgáltatottá a piaci változásoknak.

sét”. Az adósságszolgálat fedezetét a folyamatosan bővülő működési eredmény volt hivatott megteremteni, ugyanakkor a felszabadítható önkormányzati források államkötvényekbe való kihelyezésével – mintegy második fedezéket biztosító – pénzügyi tartalék is keletkezett.

Az aktív pozíció demonstrálása először 1997-98-ban történt meg, amikor a pénzügyi helyzet javulása a korábbinál kedvezőbb feltételekkel tette lehetővé a hitelfelvételt. Ekkor a Főváros kezdeményezte, hogy a hitelezők igazítsák feltételeiket a megváltozott pénzügyi feltételekhez és a Főváros egyre jobb minősítéséhez, a benne rejlő csökkenő kockázathoz. Amely esetben erre nem volt mód – a privatizációból befolyt egyszerű források felhasználásával – előtörlesztett és a korábbi hitelt kedvezőbbre cserélte.

A következő lépést – mint a hitelfelvelek alakulásából látni fogjuk – a lakossági eurókötvény kibocsátása, valamint a nagy presztízsű partnerekkel létrehozott osztott portfólió jelentette: tanulmányunk lezárása idején kötött a Főváros nagy összegű, általános infrastruktúrafejlesztési hitelkeretre vonatkozó megállapodást az EIB-vel és egy szindikált hitelfelvételi szerződést.

A HITELFELVÉTELEK ALAKULÁSA

A Fővárosi Önkormányzat a kilencvenes évek első felében – hasonlóan a régió többi önkormányzatához – egyértelműen pénzhiány miatt vett fel hiteleket.

Korábban már kifejtettük, hogy a tervezett Expo kapcsán elodázhatatlan nagyberuházásokat kellett az önkormányzatnak megvalósítania. Bár a tervezett beruházások költségének egy részét eleinte az Expót előkészítő alap biztosította, a fennmaradó részt sem tudta az önkormányzat a megvalósítás éveiben várható forrásaiból fedezni, így saját forrásait hitelekkel kellett kiegészítenie. Mint korábban szó volt róla, 1994-re az önkormányzati finanszírozási rendszerben a kormány által megvalósított változtatások olyan mértékű forráskivonást eredményeztek, hogy a Fővárosnak a korábbi prognózisánál is drasztikusan kevesebb bevétele termelődött, ami további hitelfelvételt tett szükségessé.

Ebben a korszakban a felvett hitelek alapvetően belföldi, forintalapú bankhitelek és nemzetközi pénzügyintézetek devizaalapú hitelei voltak. A nemzetközi pénzügyintézetek hiteleinek⁵⁰ feltétele kormánygarancia volt, így e hitelek felvétele nemcsak a Főváros döntésén múlt.⁵¹ A nemzetközi pénzügyintézeti hitelek alkalmazásának a kormánygarancia mellett további két korlátja volt: egyrésztől csak egyes projektekre jöhettek szóba,⁵² másrésztől a hitelfelvétel hosszas előkészítést igényelt, amire pont a legnagyobb szükség idején nem volt elegendő idő.

⁵⁰ A kilencvenes évek első felében egy EBRD-hitel felvételére került sor, és a BKV világbanki kölcsönének előkészítése indult meg.

⁵¹ A garanciát a Főváros egy esetben, az előző kormányzati ciklusban nem kapta meg, ekkor jóval drágábban kereskedelmi banki garanciáról volt kénytelen gondoskodni. A 2002-ben hivatalba lépett új kormány többször ki nyilvánította, hogy tartózkodik az efféle értelmetlen és káros diszkriminációtól.

⁵² Tartalmi szempontból korlátozott volt a bevonható projektek köre.

A korai hitelfelvételek során ezért fontos szerepet játszott a belföldi pénzpiac is. Belföldön a Főváros nem ütközött finanszírozási korlátokba, mégis tapasztalható volt, hogy a közép- és hosszú távú hitelpiac szűk. Ennek következtében nagy összegű hitelfelvétel esetén, egyre növekvő kamatfelárral, azaz romló alkupozícióval volt biztosítható a forrásbevonás.

További problémát jelentett, hogy a belföldi pénzpiacon ekkor még nem alakult ki egy általánosan elfogadott referencia-kamatláb, aminek következtében az államkötvények és kincstárjegye hozamkamata a költségvetés szükségletei szerint végbemenő változások következtében nem ritkán a hitelpiaci kamatlábak fölé emelkedett, maga után húzva a hitelpiaci kamatokat. Így már ekkor célszerűnek látszott a belföldi pénzpiac mellett a külföldi pénzpiacokra is támaszkodni, és a hitelpiac mellett kilépni a kötvénypiacra is, ehhez azonban először a Főváros hitelképességét kellett megerősíteni.

A kilencvenes évek közepén lezárult a kényszerkölcsönök időszaka. Mint az előző fejezetek bemutatták, a gazdálkodási reformstratégia a fenntartható pénzügyi egyensúly megteremtését és az aktív hitelpolitikára való átállást célozta, és nagy figyelmet fordított a beruházások és a pénzügyi folyamatok összehangolására. Lehetőséget a váltásra – az aktív pozíció demonstrálására – az teremtett, hogy a Főváros 1994-ben elindította alapvető közműszolgáltatói privatizációs folyamatát, és ezzel párhuzamosan haladt az állami cégek átalakítása és privatizálása is. Az önkormányzati privatizációból – főleg 1995–97-ben – és az állami cégek átalakítása kapcsán⁵³ a Fővárosnak jelentős nagyságrendű bevétele keletkezett, amely nagyban javította pénzügyi helyzetét. A jelentős mértékű egyszeri bevételek egyrészt lehetővé tették a korábban felvett hitelek előtörlesztését is azokban az esetekben, ahol ez pontosan számítható gazdasági előnyökkel járt, másrészt állampapírok formájában komoly pénzügyi tartalék képzésére adtak lehetőséget a Fővárosnak.

A hitelcsere során 1996-ban több milliárdos hitelállománynál vezettek eredményre a kereskedelmi bankokkal folytatott tárgyalások. Így a referenciakamatokhoz mért kamatfelárat tekintve átlagosan évi 0,3–0,5% megtakarítást sikerült elérnie a Fővárosnak. Azokat a hiteleket, amelyeknél a tárgyalások nem jártak a kívánt eredménnyel, a Főváros előtörlesztette.⁵⁴

Az 1993-ban az EBRD-től felvett fejlesztési hitel esetén a hitelintézetnél nem sikerült elérni a kamatfelár csökkentését, ezért a Fővárosi Önkormányzat a felvett hitelt 1998-ban előtörlesztette. Az előtörlesztés miatti forráshiányt a Főváros lényegesen kedvezőbb feltételekkel (a Magyar Nemzeti Bank finanszírozásának megfelelő LIBOR-szinten) az EIB által nyújtott hitelkerettel tudta pótolni. Ez a hitelcsere közel 1%-os kamatfelár-megtakarítást eredményezett.

Az előtörlesztések következtében 1998. június végén a Fővárosi Önkormányzatnak egyáltalán nem volt olyan adósságállománya, amelynek tényleges címzettje ő lett volna.⁵⁵ Emellett

⁵³ Törvény szerint az állami cégek társasággá alakításakor a Fővárost kompenzálni kellett a cég vagyonában szereplő belterületi telek értékében, mert a nem magántulajdonú belterületi földek tulajdona a rendszerváltás után az önkormányzatokhoz került.

⁵⁴ Az előtörlesztés összege 1996-ban 6,2 mdFt-ot, 1997-ben pedig 2,8 mdFt-ot tett ki.

⁵⁵ Költségvetésében jogi-technikai okok miatt megjelent ugyan a közlekedésfejlesztési világbanki hitel, ennek törlesztése azonban a BKV Rt. által átadott pénzeszközökből történik.

hitelképessége annyira megerősödött stabil pénzügyi helyzete és tartalékai miatt, hogy lehetővé tette, hogy a lehetséges hitelformák egészére tekintve – a modern piacgazdaság gyakorlatához illeszkedve – aktív pozícióból intézzék hitelfelvételeit. Ennek az a lényege, hogy nem az aktuális beruházási forráshiány fedezetéül, hanem kedvező pénzügyi pozícióban, tartalékok birtokában, a legkedvezőbb feltételekkel és előretartó jelleggel vesz fel hiteleket fejlesztési finanszírozására.⁵⁶

A Főváros logikus következő lépése a nemzetközi kötvénypiacon való megjelenés volt. E lépés időzítését elsősorban stratégiai megfontolások indokolták. 1998-ban a Főváros pénzügyi megítélése – hála a szigorú és átlátható gazdálkodásnak – már igen jó volt, így kölcsöneinél az országot reprezentáló Magyar Nemzeti Bankhoz hasonló feltételeket tudott elérni. Ez a pozíció tette lehetővé azt, hogy a banki hitelpiac mellett a külföldi kötvénypiacra is kiterjeszthette a forrásbevonást. Az 1998-ban kibocsátott 150 millió DM összegű eurókötvény igen fontos új finanszírozási eszköz bevezetését jelentette a fővárosi hitelpolitikában. A kötvénykibocsátás sikere⁵⁷ sokban múlott azon is, hogy a hitelfelvétellel a Főváros ki tudta várni a kedvező piaci időszakot. Az ötéves, fix kamatozású, nyílt eurókötvény a fővárosi hitelpolitika fontos állomása volt.

A hitelfelvétel történetében a vizsgált időszak utolsó állomása – a gazdálkodási reform fejezetben tárgyalt „dinamikus stratégia” keretében kezdeményezett – második EIB- és szindikált hitelfelvétel volt. Ezeket a tranzakciókat azért is érdemes megemlíteni, mert vannak korábbi hitelfelvételhez képest eltérő vonásaik.

A dinamikus stratégia annyiban váltást jelentett a korábbi hitelfelvételhez képest, hogy bár feltételezeten átmeneti, mégis drasztikus önkormányzati forráscsökkenés idején kívánt a Főváros hitelt felvenni, és a hitelfelvétellel részben e kiesést is ellensúlyozni szándékozott. 2001-re, amikor a „dinamikus stratégia” mellett döntött a Főváros, a feltételezett kormányváltásig következő két évre prognosztizált működési eredménye átmenetileg nem biz-

⁵⁶ Az aktív hitelpolitika kapcsán felmerülhet a kérdés, hogy miért érdemes pénzügyi tartalékok birtokában hiteleket felvenni. Konkrétan: miért vett fel hiteleket a Főváros akkor, amikor komoly pénzügyi tartalékai voltak. A tartalékok mellett pótlólagos forrásbevonás látszólagos ellentmondása a hosszútávú stratégia megértésén keresztül lehetséges. Korábban – a finanszírozási reform folyamatának bemutatása kapcsán – már volt szó arról, hogy a Főváros középtávú finanszírozási prognózisa már a kilencvenes évek első felében jelezte, hogy az adaptációs időszakban olyan „finanszírozási lyuk”, illetve beruházási forráshiány fog keletkezni, amikor az aktuálisan befolyó egyszeri bevételek nem lesznek képesek az aktuálisan szükséges rekonstrukciós és adaptációs beruházások – akkor még alacsony – működési eredményen felüli forrásigényét fedezni. Ez a körülmény mindenképpen hitelfelvételre kényszerítette volna a Fővárost ahhoz, hogy ne kelljen káros mértékben halasztania az adaptációs és rekonstrukciós jellegű beruházásokat. Az így keletkezett hitelfelvételi igény összeesngent azzal az általánosabb, stratégiai megfontolással, hogy hitelek révén elkerülhető a beruházási volumenek hektikus időbeli ingadozása, a pénzügyi terhek hosszabb távon, egyenletesen teríthetők, és az egész folyamat kiszámíthatóbbá, tervezhetőbbé válik. Ugyanakkor tudható, hogy a kényszerhelyzetben kezdeményezett hitelfelvétel költsége jelentősen nagyobb, mint a még likvid pozícióban és már megszerzett jó reputáció mellett történő hitelfelvétel. Ezért volt érdemes még időben és likvid pozícióban kedvező feltételek mellett gondoskodni a beruházások fedezetéről és hosszútávú hitelpolitikával a jó adós reputációját felépíteni. Hasonló érvek alapján az is lényeges eleme ennek az aktív hitelpolitikának, hogy általában legalább egy-másfél év rátartással érdemes a forrásokról gondoskodni, hogy ne váljon a piaci hullámzásoknak kiszolgáltatottá a hitelfelvétel.

⁵⁷ Az erre vonatkozó részletek később következnek.

tosított fedezetet komoly hitelfelvétel adósságszolgálatához. A feltételezés szerint azonban a Főváros működési eredménye a kormányváltást követően visszaáll. E két év kiesést „pótkötélként” a Főváros tartalékai „biztosították”. Hiszen az önkormányzat akkor még jelentős pénzügyi tartalékokkal rendelkezett (amelyek nagy része már le volt kötve beruházási célokra a döntés szintjén, de még nem visszavonhatatlan szerződéses elkötelezettségekkel), és forgalomképes, illetve forgalomképesé tehető ingatlanportfóliója és a még be nem fejezett privatizáció is potenciális bevételi tartalékként volt értékelhető. Emellett ekkorra már kiváló volt a Főváros pénzügyi megítélése, mind a korábbi évek következetes gazdálkodása és elért eredményei, mind a korábbi hitelfelvetelek tapasztalatai miatt.

A dinamikus stratégia sikere, hogy átmeneti forráscsökkenés mellett is lehetséges volt kedvező feltételű hitelhez jutni, természetesen addig a mértékig, amíg a tartalékként megjelölhető elemek az adósságszolgálatot biztosították.

A dinamikus stratégia alkalmazására és a hitelfelvételre lehetőséget e feltételek mellett is csak az a fontos körülmény teremtett, hogy az önkormányzat azzal a feltételezéssel élt, hogy a forráscsökkenés átmeneti jellegű, és később visszaállnak a korábbi forrásellátottsági feltételek.⁵⁸ Így a drasztikusan lecsökkent források melletti hitelfelvétel célja az volt, hogy a hitelen keresztül a Főváros mielőbb visszatérítse finanszírozási rendszerét a korábban eltervezett trendhez, és így a rövid távú forráskiesés hosszú távú hatását minimalizálni tudja.

A Főváros a hitelfelvételhez kapcsolódó tárgyalások során helyzetét, a meghirdetett dinamikus stratégiát és annak feltételezéseit korrekt módon ismertette partnereivel és azt is, hogy továbbra sem kívánja megváltoztatni névfinanszírozási gyakorlatát, nem kíván pozitív biztosítékokat nyújtani.⁵⁹ A pénzügyek megfontolt, konzervatív kezelése, a megszerzett jó hírnév a hitelezők számára elfogadhatóvá tette a bemutatott fővárosi biztosítékokat vagyonelemek lekötése nélkül is. Ezt két tényező tovább erősítette.

Az egyik az volt, hogy 2002-ben bekövetkezett a várt kormányváltás, amely a folyó évben nem hozta ugyan meg a kívánt változásokat, de egyrészt megtörténtek bizonyos, nem kis jelentőségű korrekciók – részben a Főváros folyamatos erőfeszítései nyomán –, másrészt gyökeresen megváltozott a politikai környezet. Ezt akár maga a lobbizás, illetve annak lehetősége is bizonyítja: a Fővárosnak módja nyílt tárgyalópartnerként többször, megfelelő szinten ismertetni álláspontját, amire az előző ciklusban nem volt példa. Természetesen a rendszerszerű megoldások nagy részének kidolgozása még hátra van, de a kormányzat nem zárkózik el ettől.

⁵⁸ I.e. 2002-ben kormányváltás lesz, és az új kormány visszaállítja az önkormányzatok forráslehetőségeinek korábbi szintjét, és kompenzálja a Fővárost az elszenvedett károkért.

⁵⁹ A Főváros forgalomképes vagyonát és a privatizáció folytatásán keresztül elérhető tőkebevételeket a bankok közvetett fedezetként figyelembe vehették, azonban a Főváros – a névfinanszírozás mellett kitarva – nem váltalta vagyona jelzáloggal való megterhelését.

A másik tényező az volt, hogy a Főváros 2002 nyarán kedvező adósminősítést (kibocsátói hitelminősítést)⁶⁰ kapott két világszerte elismert hitelminősítő cégtől, a Moody's-tól és a Standard and Poor's-tól. Eszerint a Főváros deviza-viszonylatú adósminősítése megegyezik a Magyar Állam hitelminősítésével, belföldi minősítése egy fokozattal gyengébb a központi kormányzat szándékaitól való erős függés miatt.

A Moody's A3 kibocsátói hitelminősítést adott mind helyi, mind külföldi valutában a Fővárosnak. A hitelminősítés szöveges részében a Moody's pozitívan értékeli az önkormányzat jó pénzügyi teljesítményét a megelőző öt évben, nagy működési egyenlegét, magas saját forráskapacitását, és kiemeli, hogy a hitelképességet erősíti az elővigyázatos költségvetési politika, i.e. komoly likvid tartalékok, amelyeket szükség esetén adósság visszafizetésre is lehet használni (*Dokumentumok, 49:1*).⁶¹

A Standard & Poor's helyi valutában A+/stabil/A-1, külföldi valutában A-/stabil/A-2 minősítést határozott meg a Moody's-hoz nagyon hasonló indoklással. Alapvetően szilárdnak tekinti a Főváros elmúlt négy éves költségvetési teljesítményét és alacsonynak a közvetlen adósságok szintjét. A Fővárosi Önkormányzat finanszírozási kilátásait is pozitívan ítéli meg. Feltételezi, hogy a főváros továbbra is élvezheti a dinamikus gazdasági növekedés, a gazdaság és a prudens pénzügyi irányítás előnyeit, költségvetésében csupán csekély beruházások utáni deficittel. Bár Budapest prognosztizált adóssága növekszik, a Standard & Poor's úgy véli, hogy az a megadott minősítési kategórián belül menedzselhető marad. („Outlook: Standard & Poor's expects the city to continue to benefit from dynamic economic growth, increasing wealth, and prudent financial management, with only slight deficits after capital expenditures. Increasing projected debt levels should remain manageable at this rating level.”) (*Dokumentumok, 48*)

Az adósminősítésnek akkor lett volna nagy jelentősége, ha a Főváros nem kapott volna állami garanciát az EIB-hitel felvételéhez. Az új kormány a garanciát megadta. A hitelminősítéshez hasonló következtetésre ad módot az EIB-vel 2002-ben kötött új hitelszerződés ténye is.⁶²

A Főváros az EIB-szerződés előkészítése mellett 130 millió eurós szindikált nemzetközi hitel felvételét is előkészítette, majd a megállapodást az EIB-feltételekhez hasonló kondíciók-

⁶⁰ Bár a köznyelv gyakran a két fogalmat összemossa az adósminősítés mindenképpen megkülönböztetendő a hitelminősítéstől. A adósminősítés (issuer vagy creditor rating) a Főváros hitelképességét vizsgálta és nem kapcsolódott egyetlen konkrét pénzügyi ügyletkez sem. A konkrét tranzakciók vizsgálatakor játszott volna szerepet a hitelező szempontját érvényesítő hitelminősítés (credit rating).

⁶¹ A hivatkozott Moody's szöveg: „City's finances have recorded good performances over the past five years, including large operating balances and high levels of self-funding capacity. Due to unfavourable changes in the intergovernmental relationships however, these performances dropped slightly in 2001, a trend expected to worsen this year. Stock of debt and debt service burden have remained moderate and well within the city's repayment capacity, despite substantial annual borrowing increases over the past five years. In Moody's view, Budapest's credit quality is also strengthened by cautious budgetary management, notably in the form of substantial liquid reserves that the city would be able to use for debt repayment.”

⁶² Az EIB esetén nem a feltételek, hanem a szerződés ténye a lényeges. Az EIB ugyanis csak megfelelő hitelképesség esetén finanszíroz, akkor azonban költségtelven és nyereség- és kockázati elemet nem számolva, mert a hitelnyújtás feltétele kormánygarancia vagy bankgarancia.

kal 2002. decemberben megkötötte. A szindikált hitelnek ugyan nem volt feltétele az adóminősítés, a hatása mégis kedvező volt. A hiteltárgyalások második – végleges ajánlatokat kérő – fordulója előtt nyilvánosságra hozott minősítés még javítani tudott a Fővárosnak ajánlott kondíciókon. A hitel ugyan általános célú, de – az EIB-hitelkerethez hasonlóan – elsősorban infrastruktúra-fejlesztéseket fog szolgálni.

A könyv függelékében található egy táblázat, amely a Főváros vizsgált időszakban kezdeményezett fontosabb hitelfelveteleinek jellegét, összegét és futamidejét foglalja össze a feltételek változásának érzékeltetésére. Természetesen a fővárosi hitelpolitika eredményességének vizsgálatához érdekes lenne, ha össze lehetne hasonlítani az egyes hitelfelvetelek pénzügyi kondícióit is, ezek az adatok azonban nem nyilvánosak. A Főváros vezetésének erre vonatkozóan azt van módjában kijelenteni, hogy az elmúlt években minden esetben az állammal azonos kondíciókkal sikerült a Fővárosnak hitelt felvennie.

A hitelfelveteleknél a Főváros célja az volt, hogy a kondíciók közelítsék meg az EIB-hitelek feltételeit. Mára a Főváros vezetői szerint ki lehet mondani, hogy a kereskedelmi banki és szindikált hitelfelveteleknél is sikerült a Fővárosnak hasonló feltételeket elérni, így gyakorlatilag költségszinten tud hitelekhez jutni.

Végül azt is fontos látni, hogy bár az EIB-hitel költsége a legkedvezőbb, a Főváros az osztott portfólió és megszerzett hitelfelvételi pozíciója megtartása érdekében továbbra is szándékozik más forrásokból is hitelt felvenni. Más források igénybevétele mellett szól az is, hogy az EIB meghatározott projektkörben finanszíroz, így egyéb beruházási célok esetén az azok finanszírozását vállaló bankokhoz célszerű fordulni.

MÉRLEGELÉS A KÖTVÉNYKIBOCSÁTÁSSAL KAPCSOLATBAN

Mivel a posztoszocialista régióban még nagyon kevés önkormányzat próbálkozott kötvénykibocsátással, és a megvalósult esetek tanulságai sem nagyon olvashatóak, érdemesnek látszik a budapesti hitelpolitika bemutatásának keretében az eurókötvény-kibocsátás néhány fontos lépését és a körülmények mérlegelésének módszereit kicsit részletesebben bemutatni.

Mindenképpen meg kell ismételni, hogy a Főváros a nemzetközi kötvénypiacra való kilépést már a stabil gazdálkodás kialakítása után, javuló pénzügyi helyzetben kezdte mérlegelni. A kötvénykibocsátásnak stratégiai célja volt: a hitelezési eszköztár bővítése és a kedvezőbb feltételek elérése.

A Főváros megjelenését a kötvénypiacon segítette, hogy:

- jó adósként tartották számon;
- aránylag kis hitelállománnyal és nagy befektetési portfólióval rendelkezett;
- kedvező volt az önkormányzati privatizációs folyamat és a városfejlődés megítélése;
- az Európai Unióhoz való csatlakozás közeledte növelte az országgal szemben megnyilvánuló bizalmat;
- a Magyar Nemzeti Bank devizatartalékai miatt nem kellett „kiszorítási hatásra” számítani.

Az eurókötvény-piac választása mellett szólt:

- a rating nem volt nélkülözhetetlen, így a hitelminősítési eljárás munkai igényét, költségét és kockázatát meg lehetett takarítani;⁶³
- a széles körű devizaválaszték lehetővé tette, hogy a forint árfolyamát meghatározó német márkában történjen a kibocsátás, és ezzel a pénzügyi kockázat csökkenthető legyen;⁶⁴
- a Főváros ismertsége a német lakosság körében lehetővé tette olyan befektetői kör megcélzását, amely inkább támaszkodik saját tapasztalataira, mint az intézményi befektetők, így kevésbé érzékeny az országkockázat változására, és befektetéseit általában lejáratig tartja.

A kibocsátás 1998 júliusában történt Frankfurtban, 150 millió márka, öt év lejáratú, fix kamatozású, nyílt kötvény formájában. A papír forgalmazói ára 99,35%, kibocsátási árfolyama pedig 101,55% volt. A kötvény kamata 4,75% volt, ami az azonos futamidejű német államkötvény hozamához képest 57 bázispontnyi felárat jelent. Ha a LIBOR-hoz viszonyítjuk a kötvény hozamát, 35 bázispontnyi prémiumot kapunk. A Magyar Nemzeti Bank 1998 februárjában kibocsátott 5 éves, változó kamatozású kötvényének felára a LIBOR-hoz képest 31–33 bázispont volt. Ez azt mutatja, hogy a piac az önkormányzati kötvény kockázatát az országéhoz hasonlóknak ítélte meg.

FELHASZNÁLT FORRÁSOK

Jogszabályok

8., 9., 13., 18.

Dokumentumok

16., 24., 28., 33., 39., 48., 49., 52.

⁶³ Budapest nem kaphatott volna jobb minősítést, mint az ország, ami a kibocsátást megelőzően került – Baa2 minősítéssel – spekulatívból befektetési kategóriába a Moody's-nál. Ugyanakkor tudni lehetett, hogy a megcélzott lakossági befektetők körében a személyes tapasztalat erősebben esik a latba, így várhatóan a ratinggel nem jávíthatók a feltételek. A rating előnye lehet, hogy áttekinthető, standard formában ad információt a befektetőknek. A Főváros a rating hiányában saját összeállítású átfogó információs anyagot készített, amiből megismerhető jogi és pénzügyi kockázata. Ezt az anyagot 1998 óta évente elkészíti és kiadja. (Dokumentumok, 52)

⁶⁴ A forint árfolyamát meghatározó valutakosár 1997-től 30% USD és 70% DEM volt, majd 2000-től teljes mértékben az euróhoz kötődik.



KÖLTSÉGVETÉSEN KÍVÜL KEZELT KÖZSZOLGÁLTATÁSOK



PALLAI KATALIN

INFRASTRUKTÚRA-POLITIKÁK

Ebben a fejezetben olyan, törvény szerint önkormányzati feladatot jelentő infrastrukturális szolgáltatásokról lesz szó, amelyekről a Főváros a saját költségvetésén kívül, önálló gazdasági társaságok révén gondoskodik. Ezek a közszolgáltatások (víz-, csatorna-, gázszolgáltatás, hulladékkezelés, távfűtés, tömegközlekedés stb.) a várospolitikai meghatározó elemei egyrészt azért, mert ellátásuk minősége alapvetően meghatározza a városi élet minőségét és a város versenyképességét, másrészt mert e szolgáltatások éves összköltsége lényegesen meghaladja a Fővárosi Önkormányzat összes közvetlenül végzett egyéb tevékenységének költségét. (Ld. Függelék, 5. táblázat adatait.)

Az infrastruktúra-szolgáltatások külön fejezetben való tárgyalását jelentőségük mellett a többi közszolgáltatástól eltérő jellegük is indokolja. A fejezet nemcsak a szolgáltatásokkal kapcsolatos legfontosabb kihívásokat és politikákat elemzi – mint a díjszabás és a privatizáció –, hanem bemutatja egyes vállaltok és szolgáltatások átalakításának a folyamatát is. Mivel azonban a fejezet tanulmányainak nagy része csak egy-egy részkérdésre koncentrálnak, szükségesnek látszik az e fejezetet bevezető tanulmányban a fővárosi infrastruktúra-politika átfogó céljait és összefüggéseit összefoglalni.

AZ ÖRÖKSÉG

A kelet-európai, erősen centralizált államszocialista berendezkedésben (amelyben a tanácsok lényegében csak végrehajtó szerepet játszottak) mindenről az állam gondoskodott, és mindennek a mértékét az állam szabta meg. A gazdasági-gazdálkodási kényszerűségeket a központi politikai akarat a „klasszikus” ötvenes években alapvetően felülírta, később pedig, fokozatosan enyhülő mértékben torzította.

A rendszerváltás előtt a közhatalom állami, illetve helyi tanácsi alapítású és fenntartású közművállalatok révén gondoskodott a helyi közszolgáltatásokról. Ezek önállóan gazdálkodtak, a tanács költségvetésében csak a nekik juttatott támogatás jelent meg. Ennek ellenére könnyen érvényesült a központi akarat a közüzemi vállalatoknál a működés és a fejlesztések központilag meghatározott támogatása, valamint a vállalat első számú vezetőjének kinevezési joga (és más vezetők kinevezésének befolyásolása) révén.

Ugyanakkor a központi (állami) hatalomnak nemcsak meghirdetett, hanem tényleges célja is volt a közszolgáltatások fejlesztése a fővárosban, így a közüzemi vállalatoknak kitéüntetett szerepük és erős alkupozíciójuk volt fontosságuk, monopolhelyzetük és a mindenkorinfor-mációs aszimmetria révén. A kölcsönös kiszolgáltatottságban kitermelődött bizalmi viszony az alku közegét – a „szocialista nagyüzemek” mintájára – igen barátságosra alakította.

Az állami irányításnak a kereslet-kínálatti viszonyokról és a költségviszonyokról még a 80-as évek végén is erősen torzult, félpiaci visszajelzései lehettek csupán, és ez meghatározó volt az állami és tanácsi vállalatok irányítására nézve. Az információhiány következtében nem alakulhatott ki elég szigorú késztetés a közpénzek hatékony felhasználására, hiszen nem állt rendelkezésre olyan adat, amely világosan mutatta volna az egyes tevékenységek költség-vonzatát, és alapja lehetett volna a gazdaságosság javításának.

Egyrészt a közhatalom (és a vállalatvezetés) valós piaci viszonyok híján még ha akarta volna tudni (voltak már tétova, ellenérdekekbe ütköző próbálkozások), akkor sem tudhatta igazán, valójában mi mennyibe kerül, közfeladatát mennyire gazdaságosan látja el, és – mivel a feltételeket ő szabta meg – igazából nem is kényszerült arra, hogy megtudja.

Másrészt: volt mód a gazdálkodási fogyatékokosságok leplezésére, a megoldások halogatására:

- Éppen a centralizált, ugyanakkor költségoldalán nem világos, nem átlátható, az önkényesség nagyobb fokát lehetővé tévő rendszernek, amely egyúttal érdekének tudja a közszolgáltatások elfogadható színvonalát, nagyon is rendszerszerű gazdálkodási tartozéka a „mentőkötél”, a gazdaságosság szempontjait háttérbe szorító egyedi, eseti megoldás (i.e. az ún. puha költségvetési korlátok).
- Forráshiányos helyzetben a másik menedék az amortizálódott eszközök pótlásának halogatása, nem egyszer – politikai okból – forrást teremtve a látványosabb fejlesztések javára. Hatalmas látszólagos forrás keletkezik így (pl. csupán a fővárosi lakás-állomány állami karbantartásának elhanyagolása sok százmilliárd forint felhasználását tette lehetővé más területen).
- A végső menedék pedig maga a nem demokratikus berendezkedés volt, amelyben a közszférában elkövetett, akár súlyosabb mulasztások sem jelentettek közvetlen hatalmi kockázatot.

Mindez a politikai rendszer és a tulajdonviszonyok megváltozásával – alapvetően a piaci viszonyok általánossá válásával – megrendült.

Az önkormányzatoknak fel kellett ismerniük, hogy:

- teljes gazdálkodási felelősségük van, beleértve a „gondoskodó állam” elvesztését is, azaz nincs „mentőkötél”;
- forrásaik végesek, kemény költségvetési korlátok közé kerültek (illetve a gyakorlatban forrásaik reálértéke csökken);
- következképpen nem folytatható a korábbi átláthatatlan, így irányíthatatlan rendszer, a szolgáltatások hanyatlását csak a gazdaságosság kikényszerítésével lehet megelőzni;
- a helyi politikai vezetésnek pedig azt is fel kellett ismernie, hogy cselekedetei közvetlen hatalmi kockázattal (ellenfeleiknek pedig nyereséggel) járnak.

A rendszerváltás liberális indíttatású programja alapvetően tartalmazta azokat a célokat és stratégiákat, amelyeknek a helyi politikában való alkalmazása e helyzetből kivezethetett. Ennek ellenére a politikai erők többsége megpróbálta a konfliktusokat elkerülni és elodáztatni a változtatásokat. Mivel azonban az állam egyre szűkítette az önkormányzati finanszírozás mozgásterét, a kilencvenes évek közepére mégis megkerülhetetlenné vált a rendszer átalakítása.

Szembe kellett nézni azzal, hogy a monopolhelyzet elkényelmesítette a szolgáltatókat, és alacsony hatékonyságú működést eredményezett, a kínálatorientált fejlesztések gyakran pazarló rendszereket hoztak létre, az elmaradt felújítások következtében hálózati veszteségek drágították a működtetést, a szimbolikus árak pedig lehetővé tették a pazarló fogyasztást is. E tényezők összességében fajlagosan drága szolgáltatást eredményeztek, és hatalmas közterhet jelentettek.

A KIHÍVÁS

A rendszerváltás Magyarországon a közműszolgáltatások biztosításának felelősségét az önkormányzatokra ruházta (*Jogszabályok, 1*). A felelősség mellett a szolgáltatás biztosításához szükséges (i.e. a vállalatokhoz tartozó) vagyon is az önkormányzathoz került (1991–93), majd 1994-től egyes szolgáltatások árszabályozásának jogát is megkapták a helyhatóságok. Elvben e feltételek kitűnő keretet biztosítottak a helyi politikára, hiszen a szolgáltatással kapcsolatos szinte minden fontos jog egy kézbe került, ugyanakkor azonban a szolgáltatás biztosításának minden terhe is az önkormányzatra hárult.

FENNTARTHATÓ, PIACORIENTÁLT ÉS IGAZSÁGOS SZOLGÁLTATÁS

E körülmények között a kihívást kétféleképpen lehet megközelíteni-megfogalmazni: funkcionális és politikai szempontból. Funkcionálisan – vagyis szigorúan a haszonelvűség alapján – közelítve, Budapesten a kilencvenes évek kihívása a közműszolgáltatások terén egyértelmű volt: az egyetemes szolgáltatás fenntartása – és lehetőség szerint a szolgáltatási színvonal és a szolgáltatásbiztosítás hatékonyságának javítása – mellett csökkenteni kellett az önkormányzati költségvetés terheit.

Az egyetemes hozzáférést a közszolgáltatási jelleg indokolja. Az infrastruktúra-szolgáltatások esetén az egyetemes szolgáltatás fogalma elsődlegesen a szolgáltatásokhoz való hozzáférésre vonatkozik: azt jelenti, hogy mindenki számára megfizethető áron, magas színvonalú szolgáltatást kell nyújtani, vagyis biztosítani kell, hogy a társadalmilag, gazdaságilag vagy az egészségileg hátrányos helyzetben lévők is hozzájuthassanak a szolgáltatásokhoz.

Az önkormányzati költségvetés terheinek csökkentése alapvetően a szolgáltatás mind nagyobb mértékben költségfedező árazásával lehetséges. Amennyiben az ár piaci szerepéhez hasonló funkciót tud betölteni további előnyöket jelent, hogy ösztönzi a vállalati hatékony-

ságot és racionális fogyasztói magatartást alakít ki. Mint később részletesen bemutatjuk, az ár piaci szerepét vagy tényleges piaci versenyfeltételek megteremtésével, vagy a piac megszerzéséért létrehozott versennyel (privatizációs verseny) lehet elérni.

Ugyanakkor tudható, hogy a költségfedező ár egyes társadalmi csoportok számára megfizethetetlen, és ez csorbítja a szolgáltatás egyetemes hozzáférhetőségét. Ezért a piaci alapú díj-szabást célzott támogatási rendszernek kell kiegészítenie, amely biztosítja a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést a hátrányos helyzetű rétegek számára is.

Elvben a költségfedező ár elérésének alapvető céljával – az egyetemes szolgáltatás biztosításán kívül – szemben állhat egyes szolgáltatástípusok társadalmi költség-haszon elemzése alapján felvállalt preferenciája is: érdemes lehet a szolgáltatásbiztosítás költségeit azért támogatni, mert összességében társadalmi hatásában kedvezőbb helyzet alakul ki. Tisztán funkcionális gondolatmenet alapján is indokolható például a tömegközlekedés támogatása, mert társadalmi költségében fajlagosan olcsóbb, mint az – egyetlen alternatíváját jelentő – egyéni közlekedés. Ugyanakkor – mivel az egyéni közlekedés társadalmi költségeinek nagy része nehezen terhelhető a használóra¹ – ez a társadalmi költség rejtve marad. Ebben a helyzetben a tömegközlekedés teljes költségének megfizettetése a használatot versenyképtelenné tenné. A tömegközlekedés általános (alanyi jogú) támogatása nélkül az egyéni és tömegközlekedés versenyében a használat erősen az egyéni közlekedés felé mozdulna. Ez pedig a tömegközlekedés biztosításánál lényegesen nagyobb köz- és környezeti terhet jelentene.²

Politikai tartalmában a kilencvenes évek kihívása a budapesti közműszolgáltatások terén a fenntartható, piacorientált és igazságos szolgáltatásbiztosítás igényében fogható meg. Alapvetően a költségfedező díjból érdemes e gondolatmenetben is kiindulni, mert ez vezethet mindhárom fogalomhoz. Amennyiben a szolgáltatás díja, vagyis a szolgáltatásbiztosítás bevétele alkalmas arra, hogy fedezze a szolgáltatás működési, fenntartási és adaptációs költségeit, a szolgáltatás önfinanszírozó és fenntartható.

A költségfedező díj a fogyasztót arra ösztönzi, hogy fogyasztásának mennyiségét mérlegelje, a szolgáltató számára pedig keresleti információt közvetít, amivel lehetőséget teremt a szolgáltatás minőségi és mennyiségi paramétereinek a kereslethez való igazítására. Mivel – megfelelő árszabályozás esetén – a szolgáltató bevétele a szolgáltatásbiztosítás hatékonyságától és az eladott szolgáltatás mennyiségétől függ, a költségfedező ár piacorientált, vagyis a kereslethez jobban illeszkedő és hatékonyabb szolgáltatást eredményezhet, vagyis ösztönzi mind az elosztási, mind a működési hatékonyság növelését.

¹ Pl. a városon belüli útdíj, torlódási idővesztés, környezetszennyezés megfizetésének nehézsége miatt.

² E közterheknek csak egyik, kézenfekvő eleme a nagyobb útépitési és fenntartási költség. Legalább ilyen fontosak a közvetett hatások, például a magánautó-használat következtében szétterülő települési struktúrák hatékonyságcsökkenése és kiszolgáltatásuk fajlagosan lényegesen magasabb költségei (erről részletesebben a fejezet utolsó tanulmánya ír).

A költségfedező díj a rendszert igazságossá teszi, mert – míg a közpénzekből fedezett szolgáltatás lényegében regresszív adózást jelent³ – a díj lehetőséget teremt arra, hogy a szolgáltatások költségeit a használók a használat arányában fizessék meg. Politikai érvelés alapján a költségfedező díj alapelvét így a társadalmi igazságosság diktálja.

Két tényező indokolhatja a liberális szemlélet igazságosságra alapozott érvelésén belül a szigorúan költségfedező díjtól való eltérést. Az egyik a rászorultság. A rászorultság elve alapján azt a fogyasztót lehet támogatni, aki másként nem tudna az életviteléhez alapvetően szükséges szolgáltatáshoz hozzájutni.⁴ A rászoruló fogyasztó támogatását – hogy az alapvetően a költségarányosság alapján definiált igazságosság elve ne sérüljön – nem a díjszabásban, hanem célzott támogatás⁵ keretében kell érvényesíteni.

A költségfedező díjtól való eltérés másik indoka a pozitív társadalmi hatás vagy a társadalmi költségek optimalizálása lehet.⁶ Ebben az esetben a támogatás célja az, hogy a használatot a társadalmi költségeiben vagy hatásaiban kedvezőbb szolgáltatások használata felé fordítsa el. Mindkét esetben a szolgáltatásbiztosítás egészét érdemes támogatni, hogy minden használó/fogyasztó alanyi joga juthasson a támogatáshoz.

Bármelyik fenti – a haszonelvű vagy a politikai – gondolatmenetet követjük is, rendkívül fontos a kétféle támogatás logikájának szétválasztása, mert míg a rászorultak támogatása a szociális egyenlőtlenségek csökkentését, addig az alanyi támogatások általában a szociális egyenlőtlenségek növelését okozzák, így használatuk csak jól bizonyítható, más pozitív társadalmi hozadék esetén vállalható. Azért kell ezt a különbségtételt – és a támogatások következményeit – hangsúlyozni és minden esetben pontosan mérlegelni, mert az elmúlt rendszerben kialakult beidegződések és a rövid távú politikai érdekek a döntéshozókat általában – önkéntelenül is – a szavazatmaximalizálásra gyakran sokkal alkalmasabb alanyi joga nyújtott támogatások felé irányítják.

³ A közpénzek lényegében adó jellegű bevételekből származnak, amelyeket mindenképpen más arányban fizet a lakosság, mint ahogy a közszolgáltatásokat használja. Az itt tárgyalt közszolgáltatások nagy részénél érvényesül az a szabály, hogy a gazdagabbak többet használnak (i.e. több energiát nagyobb házaik világítására, gépekhez, fűtésre, több vizet kertjeik öntözésére stb.). Amennyiben – legalább részben – közpénzek fedezik ezeket a közszolgáltatásokat, a gazdagok jutnak nagyobb támogatáshoz. Így az adózáson keresztül megvalósuló közteherviselés progresszivitását a közpénzekből fedezett közmű szolgáltatások biztosan csökkentik. Enyhén populista megfogalmazásban a probléma lényege az, hogy „közös” pénzünkben többet kap a magánuszodáját fűtő gazdag, mint a kis lakását fűteni próbáló szegény.

⁴ Természetesen mind a rászorultság, mind az alapvetően szükséges szolgáltatások tartalmának meghatározása nehéz politikai kérdés és olyan döntés, amely minden esetben feszültségeket szül azokban, akik éppen kívülre kerültek a kedvezményezettek körén.

⁵ Túl azon, hogy nehéz politikai kérdés a rászorultság tartalmának meghatározása, hasonlóan nehéz technikai probléma a célzott támogatási rendszer olyan kialakítása, amely a politikailag definiált csoportot éri el és a megcélzott mértékben.

⁶ A pozitív társadalmi hatás miatti támogatásra kitűnő példa az oktatás, míg a társadalmi költségek optimalizálására a korábbi közlekedési példa.

Itt természetesen csak az elvek magyarázatát és az eszközök választásának logikáját vázoltuk. Az elvek alkalmazására vonatkozó konkrét döntéseket és a különböző meggondolások érvényesítésének arányait a döntéshozó politikai értékrendjének kell meghatároznia. Ugyanakkor az értékrendek érvényesülése a legtöbb esetben kompromisszumokkal lehetséges csupán. A következőkben ilyen konkrét döntésekről lesz szó. Mint látni fogjuk, a budapesti városvezetés liberális filozófiája alapján meghozható döntéseket is gyakran jelentősen eltértette a politikai realitás a liberális elvek tiszta érvényre juttatásától.

STRATÉGIA

A fenntartható, piacorientált és igazságos szolgáltatásbiztosítás kihívására adható válasznak három alapvető eleme lehetett: a kínálati oldalon a szolgáltatás hatékonyságát lehetett javítani – ami mind a szolgáltatási szerkezet javítását, mind az egységnyi ráfordítás csökkenését jelenthette –, a keresleti oldalon a fogyasztás racionalizálásával, csökkenteni lehetett a szükséges szolgáltatás mennyiségét⁷ és ugyanakkor a finanszírozás átalakításával igazságosabb, használatarányos fedezetet lehetett teremteni a szolgáltatásra. A budapesti stratégia e célokat a vállaltok működésének racionalizálásán és a szolgáltatások árképzésének átalakításán keresztül kívánta elérni.

A nyolcvanas évek nemzetközi tapasztalatai két fontos tanulsággal szolgáltak a budapesti közműpolitika meghatározásához. Egyrésztől a tapasztalat bebizonyította, hogy a közszolgáltatások területén is teremthető versenyhelyzet, másrésztől azt mutatta, hogy megfelelő szabályozással a kézi vezérlésnél eredményesebben lehet a közszolgáltató vállalatokat hatékonyságuk növelésére kényszeríteni.

A versenyhelyzetet ideális esetben a piac biztosítja. Abban az esetben azonban, amikor technikai okokból nem osztható, illetve nem könnyen osztható a szolgáltatás több szolgáltató között, azaz ily módon a piaci verseny nem tud létrejönni, a piac megszerzéséért lehet versenyhelyzetet teremteni. Versenyhelyzet így a gyakorlatban vagy a szolgáltatás felosztásával vagy a későbbi versenyt korlátozott mértékben helyettesítő privatizációs versennyel biztosítható. A hatékonysági kényszer fő eszköze mindkét esetben az ár, amely mind a szolgáltatás díját, mind a privatizációs árat is jelentheti.⁸

Mint a későbbiekben látni fogjuk, a budapesti közszolgáltatások átalakításában e tanulságoknak szinte minden eleme szerepel. Már a kilencvenes évek kezdetétől megindult a nagyvállalatok egyes tevékenységeinek leválasztása, esetenként a tevékenységek osztása, kiszervezése, privatizálása is. 1993 és 1995 között a vállalatokat önállóan gazdálkodó egységekké alakították (rt. vagy kft.), majd 1996-tól megindult a vállalatprivatizáció is. Mindezzel pár-

⁷ Ez a megfogalmazás csak az átalakítás logikáját akarja érzékeltetni, ezért egyszerűsítő. A helyzet természetesen a kijelentésnél sokkal bonyolultabb. Pl. a vízfogyasztás visszaesése azonnal növelte a szolgáltatás fajlagos költségeit, míg a megtérülés áttételesebb, mert abból adódik, hogy nem olyan sürgetőek a fejlesztési igények.

⁸ Erről később részletesen írnak a tanulmányok.

huzamosan az ár szerepet váltott a helyi politikában, és korábbi tisztán „politikai szerepéből” lassan „közgazdasági szerepe” felé változott.

A közműszolgáltatások terén (a tömegközlekedés jogos kivételével⁹) az árak fokozatosan elérték a költségfedezeti szintet, közelítve ahhoz az állapothoz, amikor a szolgáltatások költségeit alapvetően azok fizetik meg és olyan mértékben, akik és amilyen mértékben igénybe veszik. Az árképzéstől elkülönítve jelent meg a szolgáltatást igénybevevők célzott, szociális támogatása. Ez az új rendszer lehetőséget teremt arra, hogy a gazdálkodási problémákat gazdálkodási problémaként, a szociálisakat szociálisként lehessen megoldani (és költségeiket számításba venni), és a piaci viszonyokhoz való alkalmazkodás részeként a költségek és támogatások áttekinthetővé váljanak.

A közszolgáltatások így a korábbi, politikai alapon mérlegelt „juttatás” helyett gazdasági tartalmat kaptak. E gazdálkodási logika keretében az infrastruktúrapolitika megvalósításának fontos eszközévé vált az árazás. Új szerepében a korábbi politikai szereptől eltérő módon jelent meg: nem ideológiai alapon mérlegelt, átláthatatlan általános támogatásként, hanem egy hatékonyabb és igazságosabb rendszer kialakításának alapja és ösztönzőjeként. A költséget fedező díj esetén alapvetően a használó fizeti a szolgáltatás árát, és átlátható költségelemzés alapján eldöntött, célorientált ösztönzők biztosítanak minden más gazdasági és politikai célt. Mint később látni fogjuk, a díjszabás és az árképletek kulcsszerepet játszottak a fővárosi infrastruktúrapolitika szinte minden céljának megvalósításában.

A DÍJSZABÁS ÁTALAKÍTÁSA

A Főváros liberális vezetése a rendszerváltástól fogva alapvető célként jelölte meg a költségfedező árak elérését – ahol ez lehetséges –, és ezzel párhuzamosan a rászorultak számára segítséget nyújtó célzott támogatási rendszer kialakítását (*Dokumentumok: 1, 22*). Kivételt e szabály alól csak a tömegközlekedés alanyi támogatása jelentett a korábban részletezett indokok miatt és azoknak a fejlesztéseknek a kezelése, amelyeket a lakosság fizetőképessége nem bírt volna el (pl. mint később látni fogjuk, sokáig a teljes szennyvíztisztítás megteremtése tűnt ilyennek).

A kilencvenes évek elején megindult a szolgáltatási díjak emelése. A növekvő közszolgáltatási díjak fokozatosan képtessé váltak – a tömegközlekedés kivételével – a szolgáltatások működtetési, később fenntartási és legalább részben fejlesztési költségeinek fedezésére. Ezzel a szocializmus alatt kialakult nyílt támogatási rendszer megszűnt. Ugyanakkor ez azt is

⁹ A tömegközlekedés közpénzekből történő támogatása elsősorban azzal indokolható, hogy a tömegközlekedés használata az egyéni közlekedéshez képest kisebb káros környezeti hatást eredményez, fajlagosan kisebb közlekedési terhet is jelent (úthasználat, forgalomnövekedés, torlódás stb.). A támogatás mellett szól az is, hogy a városon belül az egyéni közlekedés költségének nagy részét (útépítés, fenntartás, forgalomtechnika stb.) is közpénzekből fedezik, ezek azonban nem jelennek meg használati díjként, így az egyéni és tömegközlekedés között egyenlőtlen feltételű árverseny alakulna ki, amennyiben a tömegközlekedés teljes költségét a használókra terhelnék. A politikailag általában preferált tömegközlekedés árának támogatása a tömegközlekedés használatát kívánja ösztönözni.

jelentette, hogy a jövedelmekhez képest gyorsabban növekedtek a lakásfenntartásra és közszolgáltatásokra fordított összegek (*ld. 1. táblázat*). A fogyasztók egy része képtelenné vált a közszolgáltatási díjak kifizetésére. A hátrányos helyzetű rétegek támogatását egyrészt a kerületek szociális támogatásai biztosítják a fővárosban, másrészt a Fővárosi Önkormányzat által létrehozott díjkompenzációs rendszer, amelynek keretében a rászorulóknak célzott támogatást kapnak fizetési hajlandóságuk fenntartásához.¹⁰

1. táblázat
AZ EGY FŐRE JUTÓ ÉVES LAKÁSFENNTARTÁSI ÉS KÖZLEKEDÉSI KIADÁSOK
A BUDAPESTI HÁZTARTÁSOKBAN

MEGNEVEZÉS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Összes kiadás (Ft)	152904	158310	187431	273473	315703	369243	412428	467490	564960
Lakásfenntartás (Ft)	19128	21329	27449	53434	64523	72442	85601	101002	108094
Lakásfenntartás az összkiadásban (%)	12,5	13,5	14,6	19,5	20,4	19,6	20,8	21,6	19,1
Közlekedés és hírközlés (Ft)	20760	22323	27819	38155	48519	51741	65526	76538	95589
Közlekedés és hírközlés az összkiadásban (%)	13,6	14,1	14,8	14,0	15,4	14,0	15,9	16,4	16,9

Forrás: Budapesti Statisztikai Évkönyvek, KSH, 1994–2002

Az árképzés átalakítása azonban nemcsak az áremelésre korlátozódott. A Főváros törekedett arra, hogy az éves politikai alkuk és a „kézi vezérlés” helyett hosszabb időre megszabott árképleten és alkalmazására vonatkozó kemény szolgáltatási szerződésen keresztül szabályozza a vállalatok működését, kiszámítható környezetet teremtve a vállalatirányításhoz. A szakirodalomban általában az olvasható, hogy a nem privatizált közmű vállalatok esetében mind az árképlet, mind a kiindulási árszint rögzítése is komoly nehézségekbe ütközik, mert a költségek elfogadható szintjének biztonságos meghatározása szinte lehetetlen. Monopolhelyzetű vállalatokról lévén szó, összehasonlítható árak nem állnak rendelkezésre, és az információs aszimmetria a szolgáltatás működtetésében rejlő hatékonysági tartalékokat nem teszi feltárhatóvá, valamint bizonytalanná teszi az árszint más, számításalapú meghatározását is.

A budapesti tapasztalat ettől eltérő. A Fővárosnak a tömegközlekedés kivételével sikerült a közműszolgáltatások díjazására alkalmas képleteket kidolgoztatni és bevezetni, és – mint a fejezetben szereplő vállalatokról szóló tanulmányok majd részletesen tárgyalják – ezek a képletek megfelelően működnek mind a vállalatok működéséhez szükséges forrásokat biztosítva, mind hatékonysági kényszert teremtve. Ez alól csak a tömegközlekedés kivétel. A díjképlet alkalmazásának fő akadálya azonban a tömegközlekedés esetén sem a technikai nehézség, hanem a díjban foglalt támogatás fedezetének tisztázatlansága volt.

¹⁰ A díjkompenzációs rendszer célját és működését külön tanulmány tárgyalja ebben a fejezetben.

Ma már Budapesten minden közműszolgáltatásban (kivéve az állami díjszabású gázszolgáltatás és a BKV) „rate of return” (megtérülési ráta) típusú árat használnak, amely alapvetően a költségek alakulásának számításán alapul. A díjképlet normatívan szabályozza a szolgáltatás működtetéséhez kapcsolódó működési, amortizációs és általános vállalati költségek számítását. A képletekbe hatékonyságot kényszerítő elem is beépült. A hatékonysági kényszer a privatizált vállalatoknál az osztalékjövdelem, illetve a befektetés megtérülését szolgáló ún. menedzsmentdíj¹¹ hatékonyságjavuláshoz kötött számításán keresztül működik, míg a nem privatizált vállalatok esetében, a hatékonyságnövekedésből eredő megtakarítás egy résznek a vállalatnál hagyása biztosítja az ösztönző hatást.¹²

Az önkormányzat által megszabott díj e normatívan szabályozott elemek felett ún. fejlesztési hányadot is biztosít nagyobb rekonstrukciós és fejlesztési költségek fedezetére, amit évente, egyedi döntéssel határoz meg az önkormányzat.

A képletek bevezetése jelentősen átalakította a korábban politikai alkun alapuló díjszabás folyamatát. Az árhatóság (a Főváros) és a szolgáltató közötti egyeztetések a képletek kapcsán konkrét paraméterekre vonatkozó, tárgyszerű vitát jelentenek. Az egyeztetés során a díjképlet elemei kötöttek, így az egyeztetés általában a képletben szereplő paraméterek elismerhető változására vonatkozik. A javaslattevő vállalat is részletes számítással igazolja egyes paraméterek változására vonatkozó elképzelését, és az árszabályozó önkormányzat is általában két – részletes számításon alapuló – független árszakértői véleménnyel támasztja alá az egyes paraméterekkel kapcsolatos kifogásait. Ebben a folyamatban a vita nem a képlet alapján kialakuló díj mértékéről, vagy a paraméterek értékéről, hanem a paramétereket befolyásoló folyamatok kalkulálásáról szól. A reálfolyamatok hatásainak számítására szorítókozó vita biztosítja a képlet konzekvens alkalmazását.¹³ Természetesen ebben a rendszerben a képlet eredménye nem vitatott, vagyis a díj normatív költségeleme szigorúan számítás alapján keletkezik. Az önkormányzatnak az ármeghatározásban politikai mozgástere csak a fejlesztési hányad eldöntésében van.

¹¹ A privatizációról szóló tanulmány mutatja be részletesen a menedzsmentdíjat.

¹² A hatékonyságnövekedésből keletkező megtakarítás másik részét a tulajdonos önkormányzat a fogyasztói ár-emelkedés mérsékelésére használja.

¹³ Az egyeztetés ilyen formája természetesen évente megismétlődő, komoly szakértelmet igénylő, nagy munkát jelent. E nélkül a munka nélkül azonban a képlet nem működik, hiszen bármilyen zsenialitással kidolgozott képlet is hibás eredményt ad, ha a betáplált értékek hibásak, vagy egyes szereplők érdekei szerint torzítottak. A Főváros – mint a közérdek képviselője megválasztott önkormányzat – alapvető célja e tárgyalásokon a díj reális minimumra való leszorítása. Ebből a szempontból a Főváros vezetése még kedvezőbbnek tartaná, ha a díjegyveztetést nem a tulajdonosi vagy résztulajdonosi szerepet is játszó önkormányzat, hanem egy független testület végzne, amelyben a szolgáltató mellett az érdekképviselők és állandó szakértők is fontos szerepet játszanának. A testület feladata az lenne, hogy a szereplők eltérő és összeegyeztethetetlen érdekeiket ütköztetve tegyenek szakmai alapon javaslatot az indokolt költségekre. Ilyen célmeghatározás mellett a vázolt összetételű független javaslattevő testületben az egymásnak feszülő érdekek nagy erővel szorítanák rá a résztvevőket a minél alacsonyabb szakmai érvelésre.

Természetesen az árszabályozás ezen rendszerének fenntartásához és a költségek felülvizsgálatához – a részletes árelemzés és egyeztetés szükségessége miatt – tranzakciós költségek társulnak. E tranzakciós költségeket azonban minden évben nagyságrendileg felülműlják az egyeztetések során elért megtakarítások. Így az áregyeztetés Fővárosban kialakult gyakorlata még akkor is nettó nyereséget eredményezne a fogyasztók szempontjából, ha a szakértői munka díját az árra terhelné az önkormányzat,

Az elmúlt évek tapasztalata azt mutatja, hogy a képletek alkalmazása alkalmas volt a szolgáltatások biztonságos működtetésére és a fizetési hajlandóság fenntartására is. A vállalatok – még a kisfogyasztói és lakossági körben is – 95% körüli beszedési hányadot tudtak az elmúlt években elérni, Magasabb és növekvő díjhátralék (és növekvő factoring veszteség) csak a távfűtés esetén jelentkezett, ami a távfűtés megfizethetőségének a későbbiekben leírt problémáira utal. (Ld. Függelék, 6. táblázat.)

Az árképletek stabilitása mellett azt is látni kell, hogy az Önkormányzat és a társaságok közötti kezdeti megállapodásokat szinte a megkötésük évétől fokozatosan módosítani kellett. Mindkét fél oldaláról felmerültek a képlet korrekciójára – vagyis a szabályrendszer finomítására – vonatkozó javaslatok. Ez természetes és jótékony folyamatnak tekinthető, mert célja a gyakorlati tapasztalatok, új ismeretek és tények leképezése a képletben. Ebből a szempontból nemcsak a kezdeti igazítás természetes, amelynek során a képlet a gyakorlati tapasztalatok felhasználásával „kinövi gyermekbetegségeit”, hanem ugyanilyen természetes az is, hogy a későbbiekben a feltételek változása következtében időszakonként korrekciók történnek a képletben. Ezért építette bele az önkormányzat a vállalatokkal kötött szerződésekbe a korrekciók lehetőségét és megvalósításuk szabályait. A rendszer fenntartásához azonban alapvetően szükséges, hogy a szabályrendszer korrekciójára vonatkozó érvelés és egyeztetés és az egyes értékek számítására vonatkozó egyeztetés – amennyire lehetséges – egymástól különválasztva történjen.

A fejezet tanulmányaiban a budapesti esetek elemzéséből látható lesz, a díjpolitika megváltoztatásának többféle pozitív hatása volt az ágazatok működésére. Az áremelkedésen keresztül realizált költségfedezeti arány növekedésének következtében mára – a tömegközlekedés kivételével – a szolgáltatások költségeit az árbevétel fedezi. A költségfedező ár racionalizálta a fogyasztást és erősítette a vállalatok számonkérhetőségét.¹⁴ Az árképzés átalakítása egyes területeken lehetővé tette a privatizációt, ami azután a szolgáltatási hatékonyságot növelte. Így a díjpolitika és árképzés átalakítása lényeges eleme lett – a kilencvenes évek elején kialakított közműstratégiában – kitűzött mindhárom cél megvalósításának.

¹⁴ A vállalati árbevétel reálértéke (ld. Függelék, 4. táblázat) a kilencvenes években azért nem növekedett jelentősen a fajlagos szolgáltatási díj növekedés ellenére, mert az összbevétel alakulására a díjnövekedéssel ellentétben hatott a fogyasztás csökkenése és a vállalati tevékenységek profiltisztítása.

A VÁLLALATI MŰKÖDÉS ÁTALAKÍTÁSA

A budapesti közműpolitikák másik lényeges eleme a vállalati működés átalakítása volt. A kiindulási pont itt az volt, hogy az önkormányzati szabályozásnak a források optimális hasznosulását kellene biztosítania, vagyis minél kevesebb ráfordításból¹⁵ kellene megteremtenie a szolgáltatás biztonságát és megfelelő színvonalát. Ez csak a vállalati hatékonyság növelésén keresztül lehetséges. Alapvető politikai kérdés marad azonban, hogy mi módon biztosítható a vállalati hatékonyság növelése.

Elvben a vállalatnak is érdeke a szolgáltatás biztonsága, jobb minősége és fejlesztése, mégis – amennyiben a vállalat elegendő forráshoz tud jutni, és nincs erős pénzügyi kényszer alatt – nem okvetlenül a hatékonyságnövelésen keresztül kívánja a működtetéshez és fejlesztéshez szükséges fedezetet megteremteni, hiszen az a legkeservebb út. A szolgáltatásbiztosítás optimalizálása csak akkor válik meghatározó szemponttá, ha a vállalat egyértelmű és kemény pénzügyi korlátok között kényszerül működni. Az önkormányzati szabályozás célja így e kemény korlátok megteremtése kell legyen. Vagyis az előző kérdés abban a formában is feltehető, hogy hogyan teremthetők meg a hatékonyságot ösztönző feltételek. A vállalatok reorganizációja és működési feltételei szabályozásának fokozatos átalakítása, vagy a privatizációs tranzakció-e a biztosabb út e cél eléréséhez?

A Főváros liberális vezetése egyértelműen a privatizációs megoldás mellett állt, mert tisztában volt a – később részletezett – szerepkonfliktussal és belátta, hogy az önkormányzat paradox módon éppen közhatalmi korlátainál fogva nem tudja legfontosabb közhatalmi szerepét betölteni: nem tud igazán jó vállalatulajdonos lenni, így éppen legfontosabb feladatát – a hatékony szolgáltatáson keresztül – a fogyasztók érdekének védelmét, vagyis a közérdek védelmét nem tudja optimálisan ellátni. A privatizációval a városvezetés tiszta helyzet kialakítására törekedett: olyan magánbefektetőt próbált választani, aki képes hatékony tulajdonosként vezetni a céget, e befektetőt megfelelően kialakított szabályozással a szolgáltatásbiztosítás hatékonyságnövelésében érdekeltté tenni és – tulajdonosi szerepétől legalább részben megszabadulva – tevékenységét tisztán a közérdeket képviselő politikai szerepére koncentrálni.

A privatizációs megoldás elvben akkor tud legbiztosabban hatékonyságnövelést eredményezni, amikor a privatizáció előtt a szolgáltatás monopólium jellegét meg lehet szüntetni, vagy oldani lehet. A privatizáció melletti liberális elkötelezettséget jól mutatja, hogy – mint később látni fogjuk – esetenként a budapesti városvezetés még akkor is privatizáció mellett döntött, amikor a politikai erőter nem engedte a monopólium helyzet gyengítéséhez szükséges konstrukció kialakítását.

A fővárosban az elmúlt három ciklus alatt a közszolgáltató vállalatok nagy részének privatizációja elindult vagy lezajlott. Vannak olyan esetek, ahol a körülmények (szolgáltatásbiztosítás feltételei, vagy a helyi politikai erőter) megakadályozták a privatizációt. Ezért a következőkben – a privatizációs logika ismertetése után – arról is szó lesz, hogy milyen akadályai voltak ezekben az esetekben a privatizációnak és mit lehetett a nem privatizált keretek között elérni.

¹⁵ A ráfordítás és szempontból a lakossági ráfordítást és az önkormányzat terheit együttesen jelenti.

A PRIVATIZÁCIÓ

A hatékonyság ösztönzését privatizáción keresztül elérni kívánó megoldás a közhatalmi és tulajdonosi szerep konfliktusából indul ki. Eszerint az önkormányzat elsősorban politikai testület, amelynek ebben a minőségében egyrészt a szolgáltatás biztonságát és minőségét kell felügyelnie, másrészt a lakosság érdekét kell védenie, ami – a szolgáltatás biztonsága és színvonala mellett – alapvetően alacsony árakat jelent. Ugyanakkor a nem privatizált vállalatok esetében az önkormányzat vállalatulajdonos és így szolgáltató is. E szerepében célja, ha nem is okvetlenül a magas profit, de mindenképpen olyan mértékű vállalati bevételek biztosítása kell legyen, amiből a szolgáltatást és cégét fejlesztheti. Végül is az önkormányzat egyszerre szabályozója és fenntartója annak a szolgáltatásnak, amelyet maga biztosít. E szerepkonfliktus szinte minden fontos döntés esetén egymásnak ellentmondó célok mérlegelését teszi szükségessé, könnyen következtelen döntési sorozatokhoz vezet, és ezzel akadályozza a hatékonyságot. Logikus megoldás lehet így legalább részben megválni a tulajdonosi szereptől, ez úton oldva a szerepkonfliktust.

A privatizációs döntéshez a nemzetközi tapasztalat három adalékkal szolgált. Egyrészt bizonyította, hogy – amennyiben működéséhez megfelelő feltételeket talál – a magántőke a közszféránál hatékonyabban biztosítja a rendelkezésre álló erőforrások használatát. Másrészt azt mutatta, hogy azon szolgáltatások ellátása is biztosítható privatizált formában, amelyekre az önkormányzatoknak ellátási felelőssége van. Harmadrészt azt mutatta, hogy a privatizációs tenderben kialakuló egyszeri árverseny – a szerződési feltételekbe épített, hosszú távra rögzített árképletten keresztül – még monopol jellegű szolgáltatások esetében is biztosíthatja a folyamatos hatékonysági kényszert.

A privatizáció során a Fővárosi Önkormányzat olyan partnert keresett, aki a magánszférára hatékonyságát és szakértelmét vezeti be a vállalat irányításába. Emellett célja volt, hogy olyan új szereposztást hozzon létre, amely tisztázza az érdekviszonyokat: az önkormányzat egyértelműen a fogyasztói érdeket képviselhesse, a vállalat pedig saját létének és fejlődésének érdekét. Hiszen ha e két érdek különválna tisztán megjelenhet, felszínre hozhat olyan anomáliákat és problémákat, amelyek megoldására így nagyobb lesz az esély. A logikusan különböző két érdek az önkormányzat és a vállalat között dinamikus feszültséget hoz létre, ami folyamatos kényszert közvetíthet a hatékonyságnövelésre. Az új körülmények között – szigorú megtérülési kényszere miatt – már a befektető biztosítja a költség-hatékonyságot azzal, hogy azt az új vezetés minden döntésében meghatározó mérlegelési szempontnak írja elő. Amennyiben az új helyzetben az önkormányzat képes a saját érdekét megfelelően védő szabályozást létrehozni, akkor a vállalat csak hatékonyságnöveléssel tudja költségeit csökkenteni és rákényszerül, hogy a kereslethez való illesztéssel optimalizálja szolgáltatásait.

A privatizáció emellett jelentős egyszeri bevételt is termelhet az önkormányzatnak, bár azt is látni kell, hogy az egyszeri bevételnövelés és a hatékonysági kényszer erősítése két, csak egymás terhére fokozható cél.

A budapesti privatizáció egyrészt azon korábbi tanácsi tevékenységek leválasztására irányult, amelyek nem jelentenek okvetlenül közszerepet, másrészt a megmaradó tevékeny-

ségek hatékonyságának növelését célozta. A fő cél vitathatatlanul a közszolgáltatások hatékonyságának növelése volt. Emellett a privatizációs célok között szerepelt a szolgáltatások finanszírozási gondjainak enyhítése és új szakértelem bevonása is. Ugyanakkor a folyamatot indító 1994-es privatizációs koncepció azt is kimondja, hogy „a privatizációval elérhető gazdasági haszon nem lehet elsődleges az üzemeltetés biztonságával szemben” (*Dokumentumok, 13: 5*).

A kitűzött – esetenként egymástól eltérő döntéseket indokló – célok mérlegelése és súlyozása minden esetben az adott vállalatra kidolgozott privatizációs koncepció elfogadásakor történt meg. Alapvetően az adott esetben előtérbe kerülő célok határozták meg a különböző esetekben alkalmazott konstrukciókat is. E fejezet egyik tanulmánya („Közüzemi privatizáció”) különböző tevékenységű és helyzetű budapesti vállalatok privatizációját mutatja be. Az eltérő adottságok eltérő privatizációs konstrukciók alkalmazását tették szükségessé. Ugyanakkor sajnos az is kiderül a következő tanulmányokból, hogy a megvalósult privatizációs konstrukciók kialakításában nemcsak az elvek és adottságok, de gyakran tisztán politikai megfontolások és érdekek is szerepet játszottak, így esetenként kompromisszumos megoldások születtek.

A Pharmafontana Gyógyszerészeti Rt. egyrésztől a patikákat birtokolta, amelyek az adott ágazatban a kiskereskedelmi hálózatot jelentik, másrésztől a társaság maradék része a nagykereskedelmi tevékenységet, illetve a gyógyszergyártó részleget foglalta magába. A társaság tevékenységéhez nem kapcsolódott jogszabályokból levezethető önkormányzati kötelezettség, és nem is tekintette a városvezetés e tevékenységeket a helyi közszolgáltatások körébe tartozónak. Ez esetben – a város liberális vezetése szerint – a privatizáció során a tisztán piaci megoldás alkalmazása lett volna a racionális. A privatizáció előtt a patikákat levasztották a részvénytársaságról.

A patikaprivatizáció során tudható volt, hogy a tranzakció végső kimenetele nem önkormányzati döntés, hanem a piac által megszabott szükségszerű következmény lesz. Ennek ellenére a politikai logika kompromisszumos megoldás elfogadását diktálta. Az értékesítés nem a várhatóan legjobb ajánlatot (a piacon már megjelent külföldi tulajdonú, nagyobb hálózat átvétele iránt érdeklődő társaságok ajánlatát) kereste, hanem a rendszerben dolgozókat (ez esetben patikusokat) juttatta vagyonhoz, akik azonban szerzeményüket gyakran továbbértékesítették. E megoldás nem tudta a patikusokat „megvédeni”, mindössze annyit jelentett, hogy a logikus végkimenetel (piaci eredmény) több lépcsőben, 3–4 év alatt alakult ki, és az önkormányzat kevesebb bevételt tudott realizálni.¹⁶ Ugyanakkor az is látható, hogy ezzel a megegyezéssel az önkormányzat elkerülte a heves támadásokat, amelyek a közhangulatot a további privatizációk ellen hangolhatták volna.

A Pharmafontana Rt. (gyógyszer-nagykereskedelmi és -gyártó cég) privatizálása a patikaprivatizációhoz hasonló, de kisebb volumenű tranzakció volt. Az első próbálkozás meghiúsult, mert a látszólag legjobb ajánlatot tevő befektető ajánlata pontatlan volt, így kisebb bevételt

¹⁶ Azzal, hogy az önkormányzat ezt a kompromisszumot felvállalta, a saját bevételkiesését a patikusoknak juttatta, akik azt a patika továbbértékesítésekor realizálták.

eredményezett volna. A második privatizációs kísérlet során legjobb ajánlatot benyújtó befektetővel kapcsolatban is merültek fel kétségek, mégis megszületett a privatizációs döntés a partnerben rejlő kockázatokat kemény szerződési feltételekkel kezelve. Kompromisszumos megoldás született: az eladási ár a vállalat likvidációs értéke alatt maradt, ugyanakkor a tranzakció megkímélte a Fővárost attól, hogy maga likvidálja a céget. Így nem kellett vállalni az elbocsátások politikai árát, és nem romlott a privatizációval kapcsolatos közvélekedés, ami könnyebbé tette a későbbi fontosabb privatizációk lebonyolítását.

A Gázművek esetében önkormányzati feladatot jelentő, de állami szabályozás és árképzés alá eső, kiépített infrastruktúrával és jó színvonalú szolgáltatással rendelkező cég értékesítésére került sor. Itt gyakorlatilag az önkormányzat döntésétől független feltételek között működő, jól jövedelmező monopólium értékesítéséről volt szó, így – a szerződéses feltételekben érvényesíthető biztonsági feltételek és hatékonyságösztönzés mellett – logikus volt a privatizációs bevétel hangsúlya.

A közüzemi privatizációt tárgyaló tanulmányban részletesen elemzett víziközmű-privatizáció esetében olyan önkormányzati kötelezettségű szolgáltatásokat privatizáltak, amelyek esetében a Főváros az árhatóság is. Itt a Fővárosnak minden lehetősége megvolt ahhoz, hogy olyan konstrukciókat alkosson, amelyek középpontjába a hatékonyság növelése kerül. Bár a tulajdoni többség mindkét vízközmű vállalat esetében fővárosi kézben maradt, a hatékonyságnövelést lehetővé teszi az üzemeltetési jogot és ezzel lényegében a vállalat operacionális irányítását a befektetőnek átengedő konstrukció, amely szabad utat enged a racionalizáló beavatkozásoknak. A hatékonysági kényszert az árképlet hivatott biztosítani, amelyet már a tender rögzített. Az árképlet meghatározza a cég lehetséges bevételeit, így alkalmas arra, hogy a jövedelmezőséget a hatékonyságnöveléshez kösse. Az árképlet ismeretében lehetett ajánlatot tenni az egyszeri privatizációs árra. A privatizációs árra vonatkozó versenyztetés így az anyagi felelősségvállalásra vonatkozott, és lehetőségeik kihasználására kényszerítette a befektetőket.

A konstrukcióknak lehetőséget kellett teremteniük a befektetett tőke megtérülésére is, amit a vállalat állapotától függően különböző módon lehetett a két tranzakcióban biztosítani. A két vállalat helyzetében alapvető különbséget jelentett, hogy míg a vízszolgáltatás terén nem volt komoly beruházási igény, a csatornázás és szennyvíztisztítás területén komoly elmaradt fejlesztéseket kellett pótolni a közeli jövőben. A Főváros vezetésének alapelve volt, hogy amennyiben lehetséges, ne önkormányzati támogatásból történjenek meg ezek a fejlesztések, ehhez azonban nyereségnek kellett képződnie a Csatornázási Művek mérlegében a megvalósítandó beruházások fedezetére. Olyan díjképletet kellett tehát kidolgozni, amely normatívan szabályozza a díjbevételeken belül a fejlesztésre és az osztalékra fordítható hányadot, nyereségágon biztosítva a befektetett tőke megtérülési lehetőségét.

A Vízműveknek a privatizációt megelőző években veszteséges volt a mérlege, és erre lehetett számítani a privatizációt közvetlenül követő években is. Mivel e területen nem volt komoly beruházási igény, a Főváros nem kívánta vállalni a veszteség azonnali eltüntetéséhez szükséges nagyobb mértékű díjemelést, így a befektetőnek osztalékágon nem keletkez-

hetett jövedelme.¹⁷ Ezt helyettesítette a – jobb híján – menedzsmentdíjnak¹⁸ nevezett jövedelemhányad, amelyet a befektető által elért, bizonyított, nem a szolgáltatás rovására történt költségmegtakarítás¹⁹ arányában határoztak meg.

Mint látható, a budapesti privatizációs esetek között egyszerűbb és összetettebb esetek is szerepelnek. E sokféleség jól illusztrálja, hogy lényegesen eltérő helyzetekben mennyire különböző célokat tűzhet ki és mennyire különböző módon működhet a privatizáció.

A NEM PRIVATIZÁLT VÁLLALATOK ESETEI

Ismerve a liberális városvezetés privatizáció melletti elkötelezettségét, a megvalósult privatizációs tranzakciók bemutatása mellett tanulságos lehet röviden azt is mérlegelni, hogy mi volt az önkormányzati kézben maradt legfontosabb három tevékenység – a tömegközlekedés, a távfűtés és a hulladékkezelés – privatizálásának fő akadály.²⁰

Közszolgáltatások privatizációjára alapvetően akkor van lehetőség, amikor a tevékenységek biztosításához szükséges források megteremthetők. E szempontból általában kedvezőbb, amikor a szolgáltatásbiztosítás forrása a fogyasztók által fizetett díj, de elvben az sem okoz elháríthatatlan akadályt, amikor a forrás egy része közpénzekből nyújtott támogatásból származik. A leglényegesebb elem mindkét esetben az, hogy a források hosszú távra rögzített normatív szabályozás alapján és előreláthatóan, nagy biztonsággal rendelkezésre álljanak, mert ez esetben a befektető mind befektetése hozamát, mind kockázatát aránylag pontosan tudja kalkulálni.

Természetesen a privatizáció szempontjából egyszerűbb eset, amikor a beszedett díj fedezi a költségeket, és a díj mértéke várhatóan belül marad a fogyasztók fizetési hajlandóságán. Ekor – megfelelő díjképlet esetén – a befektetőnek csak az üzemeltetési kockázatot kell kezelnie, amire örömmel vállalkozik. A tevékenységen kívüli, külső feltételekben jelentkező kockázat mérlegelésében a befektetők általában sokkal óvatosabbak.

A budapesti távfűtés sikertelen privatizációja mögött is vélhetően a külső kockázati elem állhat.²¹ A kockázat egyrésztől a gázár állami szabályozásában rejlik. E téren – az alapvetően

¹⁷ Visszatekintve látható, hogy ebben a helyzetben is lehetett volna olyan konstrukciót alkotni, amely a díj indokolatlan emelése nélkül is biztosíthatott volna a hatékonyság növeléssel arányos mértékű osztalékot, de ez a szakértői tudás ennél a tranzakciónál még nem állt a városvezetés rendelkezésére.

¹⁸ A menedzsmentdíj részletes magyarázatát a privatizációs tanulmány adja meg.

¹⁹ A költségmegtakarítást – az árképlethez hasonlóan – a privatizáció előtti költségek alapján számítják a szerződésben előre meghatározott képlet alapján.

²⁰ Ebben a fejezetben azért csak ezekről a tevékenységekről írunk, mert ezek kapcsolódnak szorosan az itt tárgyalt átfogó logikához, és ezek vitathatatlanul a legfontosabb nem privatizált helyi közszolgáltatások. A többi sikertelen privatizációs eset okait a privatizációról szóló tanulmány megfelelő mélységben bemutatja.

²¹ Amennyiben az itt következő gondolatmenet – a budapesti távfűtés helyzetének mélyebb ismerete hiányában – nehezen követhető, érdemes a fejezet többi tanulmányának távfűtésre vonatkozó részeinek (Közüzemi privatizáció, Önkormányzati szerep egy nem privatizált közművállalt esetében és Infrastruktúra-fejlesztés) elolvasása után ide még egyszer visszatérni.

kényszerfogyasztókra épített rendszer miatt – nem okvetlenül a kis- és nagyfogyasztók közötti árés mértéke, vagyis az alternatív fűtési módok relatív versenyképessége okozhatja a szolgáltatás összeomlását (amire általában az elemzők veszélyforrásként hivatkoznak), hanem az energiaköltség olyan mértékű emelkedésének a veszélye, aminek következményeit a rendszerre kapcsolt fogyasztók nem tudják megfizetni.²² Hasonló kockázatot jelent a törvényi szabályozásból és a hőenergia-beszállítóknak való kiszolgáltatottságból eredő kockázat.²³ A törvényi szabályozás elvben bevezetheti a fogyasztónkénti mérést, ami – az Infrastruktúra-fejlesztés című tanulmányban leírt következmények miatt – a fogyasztók elég nagy csoportjának a fizetési képtelenségét eredményezheti.²⁴ A hőenergia-beszállítóknak való kiszolgáltatottság a vásárolt és ezzel közvetve az értékesített energia árának a szolgáltatást veszélyeztető mértékű emelkedését okozhatja.

Budapesten a privatizációs tendert megelőző években költségfedező távfűtési díjakat vezettek be, ami elvben lehetővé tette a privatizációt. A privatizációs kiírás a korábbi nagy tranzakciókhoz hasonlóan vagyont és működtetést egyben privatizáló modellre keresett befektetőket. A privatizációs kísérlet – a tendert megelőző érdeklődés ellenére – sikertelennek bizonyult, ami azt jelzi, hogy a befektetők a megadott feltételeket nem tudták elfogadni. A sikertelenség oka lehet, hogy ez a privatizációs modell nem alkalmas a szolgáltatásban rejlő kockázatok kezelésére.

A sikertelen privatizáció után a városvezetés alternatív privatizációs modell kidolgoztatásával próbálkozott (*Dokumentumok*, 38). Az új modell a tevékenység versenyképességének javítását helyezi a középpontba, fokozatos és többszereplős privatizációt javasolva, és végiggondolva mind a befektetői, mind az önkormányzati kockázat kezelésének lehetőségeit. A vagyon és a működtetés szétválasztásával minimalizálja egyrészt a befektető által tartósan lekötött pénz mértékét, másrészt az önkormányzat abból adódó kockázatát, hogy kiszolgáltatottá válhat egy kizárólagos partnerrel szemben. Emellett ez a modell a hőtermelés és fogyasztókhoz juttatás tevékenységét is szétválasztja, mindkét területen – lehetőség szerint – a szabad hozzáférés elvét érvényesítve. A hőtermelésben beszállítói verseny lehetőségét alakítja ki²⁵ a beszállítói zsarolhatóság minimalizálására, míg az elosztás területén hőközetek kiala-

²² Az Infrastruktúra-fejlesztés című, fejezetzáró tanulmány mutatja be részletesen, hogy a távfűtés fogyasztóinak jelentős részét a lakótelepek alacsony fizetőképességű lakói teszik ki, így az abszolút fizetőképesség kimerülése – a gáz piaci árázásra való áttérésével párhuzamosan – akár a közeljövőben is fenyegető kockázati tényező.

²³ Ezeket a kérdéseket az Infrastruktúra-fejlesztés című tanulmány fejtja ki részletesen.

²⁴ A mai rendszer mind az egyes hőközetek, mind az egyes fogyasztók közötti keresztfinanszírozásra épül. Ennek megszüntetése könnyen okozhatja nagyobb fogyasztói csoportok fizetési képtelenségét. Elvben a városvezetés liberális elvei ellenzik e keresztfinanszírozást, fokozatos megszüntetéséhez azonban csak a későbbiekben részletezett problémák és dilemmák feloldásán keresztül vezethet az út.

²⁵ Itt fontos kiemelni, hogy ebben a modellben nem pontosan – az Infrastruktúra-fejlesztés fejezetben leírt, a Távfűtőművek által kidolgozott – hőgyűrűmodellről van szó. A Pénzügykutató által leírt modell célja minden esetben a monopólium helyett a verseny feltételeinek megteremtése. A lényeg ezért nem a hőgyűrű – vagyis a minél nagyobb rendszer kialakítása – hanem a beszállítók bármely hőközethez való gazdaságos és szabad kapcsolódásának megkönnyítése.

kításával és egyenkénti tendereztetésével a piacra jutást szándékozik megkönnyíteni, így a szolgáltatók versenyét célozza létrehozni.

Ez az elképzelés fővárosi tulajdonban tartja az elosztóhálózatot, és egységes feltételrendszer alapján kialakított hőközvetlenként, nyilvános pályázat keretében versenyeztetné az üzemeltetésre vállalkozókat. Ebben a modellben a vállalat a vállalkozóknak szerződéses kapcsolat keretében biztosítja a hőenergiát és bérbe adja az infrastruktúrát. A vállalkozó a vállalatnak díjat fizet, amely fedezi az energiaköltséget, az eszközök amortizációját és fejlesztését, illetve fedezetet nyújt a központi költségekre.

A privatizáció után a kiválasztott üzemeltető áll közvetlen kapcsolatban a fogyasztókkal. Az üzemeltető felelőssége, hogy körzetén belül megfelelő színvonalú és volumenű szolgáltatást nyújtson és beszedje a szolgáltatás díját. Az alternatív modell lényege, hogy a pályázat során kialakuló üzemeltetési árverseny ösztönzi a költséghatékonyság javulását. A vállalkozók rögzített árképlet alapján megadott, az aktuális árszintnél alacsonyabb ár vállalásával pályázhatnak, így az árcsökkenés – sikeres pályázat esetén – garantált.²⁶ Mivel a konstrukció a vállalkozótól nem kíván komoly pénzügyi befektetést,²⁷ a vállalkozó kockázata lecsökken és így kisebb mértékű hatékonyságnöveléssel is biztosítható a fogyasztói árcsökkenés. Ugyanakkor az egységenkénti bérbeadással az önkormányzat kezelhető mértékű kockázatot vállal, és megtartja az eszközeivel kapcsolatos tulajdonjogát és döntési jogosultságát. Kedvező elem az is, hogy e modellben az önkormányzat várhatóan különböző vállalkozókkal dolgozik az egyes hőközvetekben, amin keresztül versenytársakat nevel ki, ami megkönnyíti egyes vállalkozók lecserélését ha nem nyújtanak megfelelő teljesítményt.

Az üzemeltetés fokozatos átadásával a Főtáv Rt. és az Önkormányzat stratégiaalkotó és irányító szerepe kerül előtérbe, és így oldódik a nem privatizált önkormányzati vállalat tipikus szerepkonfliktusa. Mivel azonban ezt a privatizációs modellt egyelőre nem fogadta el a Fővárosi Közgyűlés, ez a gondolatmenet csak elvi jelentőségű. Mindössze a korábban meghirdetett – túlzott befektetői kockázatot elváró – Főtáv-privatizációtól letérő, alternatív modell lehetőségére kívánta felhívni a figyelmet.

A tömegközlekedés privatizációja a tranzakció másik oldalán álló önkormányzat kockázata és felelősségvállalási lehetősége hiányában nem jöhetett létre. A kötetnek a Budapesti Közlekedési Vállalatról (később: BKV) szóló tanulmánya részletesen ír a vállalat privatizációs kísérleteiről. A legfontosabb próbálkozás a járatprivatizáció elindítása volt, ami olyan módszer alkalmazására tett kísérletet, amely sok más városban sikeresen működik. Budapesten is sikerült néhány vonalra üzemeltetési szerződést kötnie a vállalatnak magánvállalkozók-

²⁶ Amennyiben politikailag kedvező, a Főtáv Rt. megfelelő árkiegyenlítő mechanizmussal az így kialakuló – hőközvetlenként esetleg különböző – vállalkozói árak mellett is biztosíthatja az egységes fővárosi fogyasztói díj-szabást. Bár azt is látni kell, hogy a városvezetés liberális szemlélete az árkiegyenlítés – és ezzel a keresztfinanszírozás – fokozatos megszüntetésére törekedne.

²⁷ A konstrukcióból az egyszeri privatizációs ár akár ki is maradhat, így annak tőkeköltését nem kell a vállalkozás működésére ráterhelni. (Bár így természetesen – a költségcsökkenésért cserében – az egyszeri befektetéssel vállalt felelősség mint motiváció is kimarad az üzletből.)

kal. Az első pályázatban a vállalati önköltség volt a limitár. A vállalati önköltséget a járat-hoz kapcsolódó költségek alapján határozta meg a BKV és nem osztotta rá a vállalat veszteségének arányos részét. A vállalkozóknak a tenderben e limitárnál alacsonyabb árat kellett ígérniük. A kiszereződött vonalak így a vállalat korábbi költségeit csökkentették.

Később a vállalat önkormányzati javaslatra megpróbálkozott a vállalati veszteség arányos részével csökkentett limitáron privatizálni egyes járatokat. Ez a pályázat sikertelen volt.²⁸ Ekkor – látszólag paradox módon – az egyébként privatizáció mellett elkötelezett városvezetés szabott gátat a járatprivatizáció folytatásának.

A városvezetés indokát egyszerű megérteni. Az érvényben levő szabályozás a tömegközlekedés fenntartását minden magyar nagyvárosban forráshiányossá teszi. A veszteségek kiegyenlítésének kötelezettje a helyi önkormányzat. A tömegközlekedési vállalatoknál ugyanis az adott – az önkormányzati mérlegelésen kívül álló – finanszírozási feltételek²⁹ mellett folyamatosan olyan nagyszámú veszteség képződik, amelynek kiegyenlítésére az önkormányzatok eszközei nem elégségesek, és olyan „bevételek pótló források igénybevétele” kényszerülnek, mint a vagyonfelélés és az eszközállomány fejlesztésének elhalasztása” (*Dokumentumok*, 45: 6). Ebben a helyzetben a vállalati veszteséget nem kalkuláló járatprivatizáció – bár csökkenti a tömegközlekedés közvetlen költségét – mégis veszélyes folyamat. Amennyiben a járatprivatizáció úgy folytatódik, hogy veszteséget nem kalkulálja a limitárban, ez a „fedezetlen” veszteség sikeres privatizáció után is megmarad. Ugyanakkor a vállalat vagyona a privatizáció előre haladtával párhuzamosan csökken. Így a jelenleg kényszerű „véskijáratként” alkalmazott vagyonfelélés mozgástere fokozatosan szűkül. Ezt pedig a fenntartó önkormányzat mindaddig nem engedheti meg magának, ameddig a veszteség fedezetét nem látja más forrásból biztosíthatónak. Vagyis addig, amíg nem születik hosszú távú, normatív megoldás arra, hogy milyen forrásból fedezhető a tömegközlekedés támogatásigénye, ami a mai támogatási szint mellett a mai veszteség fedezetét is kell, hogy jelentse.³⁰

E probléma dimenziójának megértéséhez érdemes visszatekinteni a gazdálkodási fejezetben leírtakra: a tömegközlekedés finanszírozása olyan súlyú probléma, aminek kezelésén a Fővárosi Önkormányzat gazdálkodásának a fenntarthatósága múlik.³¹ Ennek ellenére a Fővá-

²⁸ Feltételezhető, hogy a veszteség beszámítása a legjövedelmezőbb járatok privatizálását is megakadályozná.

²⁹ „Az árak megállapításáról szóló törvény rendelkezései nem érvényesülnek, mivel a maximált hatósági árat a pénzügyminiszter szociálpolitikai és antiinflációs célkitűzésekre, illetve az árkiegészítés rendszerén keresztül a központi költségvetés terhelhetőségére is figyelemmel hagyja jóvá. Amennyiben az áremelés alacsonyabb a szükségénél, a különbség növeli az önkormányzatok veszteségkiegyenlítési kötelezettségét” (*Dokumentumok*, 45: 4).

³⁰ „A társaságok stratégiája a működőképesség, az elvárt szolgáltatási színvonal megtartására irányul, mivel általános pénzügyi helyzetük és a gazdálkodási körülményeik nem teszik lehetővé a szükséges és műszakilag is indokolt eszközpótlásokat és az időszzerű fejlesztéseket. [...] A jelenlegi finanszírozási, támogatási rendszer átalakítása nélkül a társaságok saját forrásaik átcsoportosításaival nem tudnak kikerülni gazdálkodási kényszerhelyzetükből, további alternatívák keresése részükről már nem hozhat eredményt.” (*Dokumentumok*, 45: 6)

³¹ A Függelék 4. és 5. táblázata jól mutatja, hogy a tömegközlekedés működtetése kiemelkedően magas támogatást igényel és messze a legköltségesebb az infrastruktúra-szolgáltatások között. A tömegközlekedés működtetésének költsége az összes infrastruktúra-szolgáltatás működtetésének több mint 30%-át teszi ki.

ros vezetésének évtizedes harc árán sem sikerült e problémára a kormánnyal közösen megnyugtató, normatív módszert kidolgozni.³² Ebben a helyzetben – elvben bármennyire ellenzi is a városvezetés a vagyonfelélést – látni kell, hogy szűkös években a csődtől a vállalatot a vagyonértékesítés és az amortizációs kiadások halasztása tudta megmenteni.³³ Budapesten a járatprivatizáció folytatását a városvezetés azért akadályozta meg, mert tisztán látja, hogy amennyiben a járatprivatizáció folytatódna a finanszírozási probléma megoldása előtt, a városvezetés által kényszerűen igénybevett vagyont felélő „vészijarat” bezárná.

A harmadik – a privatizáció szempontjából sikertelen – terület a hulladékkezelés. E tevékenységkörből részletesen itt csak a hulladékszállítás kérdését mutatjuk be. (Az ártalmatlanítás kérdése a fejezetzáró Infrastruktúra-fejlesztés című tanulmányban szerepel)

A hulladékgazdálkodás sajátossága a közüzemi szolgáltatások között, hogy a szolgáltatási tevékenység egyes elemei – a gyűjtés, szállítás és lerakás – nem jelentenek természetes monopóliumot, így könnyen piacosíthatóak. Budapesten már a rendszerváltás előtt magánvállalkozások adták a szolgáltatás komoly hányadát. Ugyanakkor Budapesten érdekessége e területnek, hogy a kilencvenes évek eseményei nem a további privatizáció, hanem inkább a közszféra tevékenységének megerősítése irányába mutattak. Így mindenképpen érdemes röviden összefoglalni, miért alakult e tevékenység a többi infrastruktúra-területtel ellentétes irányban, és felidézni néhány tanulságos epizódot.

A hulladékkal kapcsolatos tevékenységeket a száz százalékban fővárosi tulajdonú FKF Rt. végzi. (A folyékony hulladék szállítását egy másik fővárosi vállalat, az FTSZV Kft. által vezetett konzorcium végzi.) Az FKF Rt. feladata az útfenntartási és köztisztasági tevékenységek biztosítása is. Az alapvetően különböző tevékenységek ellátására hatalmas vállalattá fejlesztett FKF Rt. mindmáig őrzi a szocializmus idején kialakult méretét. A vállalat gazdálkodásában a nehezen mérhető, közpénzekből biztosított és alapvetően közjó jellegű szolgáltatástól a díjjal fedezett, könnyen mérhető, piaci szolgáltatásig terjednek a tevékenységszerkezet elemei. A rendszerváltás óta a vállalaton belül folyamatosan történnek próbálkozások a hatékonyság növelésére, e törekvések eredményeinek megítélését azonban rendkívül nehézé teszi a komplex tevékenység és annak sok szálon összekapcsolódó finanszírozása.

³² A normatív finanszírozás kialakításához egyrészt azt kellene meghatározni, hogy a különböző költségnevek kiadásai közül mit és milyen arányban célszerű támogatni: a támogatás a működésre vonatkozik, vagy működésre és fejlesztésre valamely normatívan szabályozott megosztásban. Másrészt eldöntendő, hogy a támogatás mely része milyen forrásból fedezhető. E téren felmerülhet a működésre normatív rendszerben biztosított állami támogatás vagy a tömegközlekedésre vonatkozó helyi adó (aminek elvben a nagyvárosi térségekre kellene vonatkoznia, és az adóerő-kapacitászámításon kívül kéne maradnia). Logikus lenne az is, ha az adaptációs költségek biztosítása továbbra is a Főváros költségvetésén keresztül történne, mert így lehetőség lenne a fejlesztések más várospolitikai célokkal való összehangolására, és ez a megoldás a finanszírozási technikák terén is nagyobb szabadságot eredményezne.

³³ A mindenképpen függetlennek mondható Állami Számvevőszék is – azon magyar városokban vizsgálva a tömegközlekedés finanszírozásának helyzetét, amelyek saját vállalatot üzemeltetnek – arra a következtetésére jutott, hogy a tevékenység alulfinanszírozott, ezért csökkenő volumenű. Az ÁSZ-vizsgálat javaslatai között a Főváros álláspontjával megegyező ajánlás szerepel: a kormány „fontolja meg a nagyvárosi személyszállítási szolgáltatások fejlesztése érdekében normatív támogatási rendszer bevezetését”. (*Dokumentumok*, 45: 9)

Logikus út lett volna egyes tevékenységek leválasztása és e tevékenységekre egyedi stratégiák kidolgozása, azonban a beidegződések, a kialakult érdekviszonyok és gyakran a szabályozási környezet alakulása is ez ellen hatott, így a Főváros liberális és privatizációpárti vezetése sem tudott megfelelő koalíciót építeni a drasztikus átalakítás, versenyhelyzet-teremtés vagy tevékenységprivatizáció irányába. Nemcsak a privatizáció nem történt meg, de egyes területeken – érdekes módon – a piaci működés irányával ellentétes változások is történtek.

Az önkormányzati felelőségi körbe utalt „települési szilárd és folyékony hulladék összegyűjtését, elszállítását és ártalommentes elhelyezését” és a kéményseprő-ipari közszolgáltatást 1995 óta törvény szabályozza (*Jogszabályok, 11*). Az e közszolgáltatások kötelező igénybevételét is előíró törvény kimondta, hogy a települési önkormányzat egyetlen szolgáltatóval köthet közszolgáltatási szerződést, aki ezután „a közszolgáltatás teljes körét valamennyi tulajdonos tekintetében rendszeresen köteles ellátni” (*Jogszabályok, 11: 2. §. b.*).

A törvény által szabályozott területek közül a szilárd- és a folyékonyhulladék-szállítás területén a fővárosban már korábban piaci körülmények alakultak ki, vagyis a FKF Rt., az FTSZV Kft. és a magánvállalkozások együttesen biztosították a közszolgáltatást, részben piaci versenyben. (Bár a lakossági szilárdhulladék-szállításban az önkormányzati vállalat élvezett kizárólagos jogot, de a vállalkozói szilárd- és a lakossági folyékonyhulladék-szállítás piaca magán- és önkormányzati tulajdonú vállaltok között oszlott meg.)

A törvény így jogi alapon monopóliumokat hozott létre működő piacok helyére, felszámolásra kényszerítve a korábbi szereplők egy részét. Ez nemcsak azért problémás, mert monopóliumjogokat biztosított egy adott időszakra, hanem azért is, mert a szerződésekbe foglalt 10 éves időtartam bizonyosan elegendő ahhoz is, hogy a lejáratkor a korábbi vállalkozók már ne lehessenek versenyképesek.

Nem kérdéses, hogy a törvény alapján kiírható pályázatok megnyerésére csak a korábbi tanácsai, majd önkormányzati vállalatoknak volt esélye, mert csak nekik volt referenciájuk a teljes szolgáltatás működtetésére. Az sem jelentett problémát, hogy már egyedül nem tudták ellátni a teljes szolgáltatást, mert a pályázat megnyerése után az összes többi közvetlen vállalkozásból kizáruló vállalkozót alvállalkozóként szerződthették. Nagyszerű példa az eset a monopóliumhelyzet kizárólag jogi eszközökkel való közvetett visszaállítására.

A törvény hatálybalépése után, 1997-98-ban a törvény által szabályozott közszolgáltatásokra a Fővárosi Önkormányzat pályázatokat írt ki, amelynek keretében a korábbi tanácsai majd önkormányzati vállaltok (FKF Rt. és FTSZ Kft.) és néhány magánvállalkozó konzorciuma nyerte el a szolgáltatást 10 éves időtartamra. E szerződés megkötése a korábban kialakult piac többi résztvevőjének heves ellenállását váltotta ki.

A probléma gyökere mindkét területen azonos: a tiltakozók a megkötött szerződésekben egy korábban kialakult szolgáltatási piac erőszakos módszerrel való monopóliummá alakítását látják. Érvelésükben a monopóliumok hátrányos oldalait, a tisztességes verseny korlátozását és a monopóliárképzésnek a fogyasztóra gyakorolt káros hatását hangsúlyozzák.

A törvényalkotó és a törvény védelmezői nem a monopóliumprobléma oldaláról közelítenek, hanem így látják biztosíthatónak a közegészségügyi szabályok betartását. Állításuk szerint a korábbi tanácsi, ma 100%-ban önkormányzati vállalat által vezetett konzorcium a legjobb biztosítéka annak, hogy az illegális lerakás, illetve leeresztés veszélye a minimálisra csökkenjen.

Szerintük megfelelő ellenőrzés hiányában semmi nem biztosítja, hogy például a felszippantott szennyvizet a vállalkozók ténylegesen a kijelölt leeresztőhelyekre viszik és nem a közelebbi csatornába vagy közvetlenül a Dunába eresztik a szállítási távolság és a leeresztési díj megtakarítása végett. Véleményük szerint a kizárólagos és önkormányzati tulajdonú társaság nem teszi ezt meg, és az egyébként is könnyebben ellenőrizhető.

A monopolizálás ellenzői szerint az ellenőrzést ez esetben is nehéz megszervezni, és a szankcionálás gyenge fegyver a monopólium ellen. Több vállalkozó esetén lehet keményen szankcionálni, és a vétkes több vétség után ki is zárható a szolgáltatásból. Ezek a következmények a pénzüket a szolgáltatáshoz szükséges szippantó vagy szemetes kocsiba és a többi szükséges beruházásba fektető vállalkozókat mindenképpen komolyabb megfontolásra kényszerítik, mint a biztos monopolhelyzetben ülő, nehézkes nagyvállalatot, aki kizárhatatlan.

A törvény védelmezőinek másik érve a fogyasztó kényelme volt: a fogyasztónak nem „kell” választania: egy céget hív, ugyanolyan autó jön, észre sem veszi a különbséget. Ez részben igaz, várhatóan ugyanazok a vállalkozók dolgoznak a nyertes alvállalkozójaként, így a fogyasztó tényleg nem választ, de mégis ugyanazt a vállalkozót kapja. A díjban pedig valószínűleg kifizeti a szolgáltatás mellett a fő-alvállalkozói árrést és a monopolhelyzetből adódó kényelem okozta árnövekedést.

A jogi szabályozás szinte tökéletes ellenpéldája a Fővárosban zajló privatizációs folyamat logikájának. A törvényalkotók nem kívánták szétválasztani az önkormányzat közhatalmi pozíciójából következő szabályozó-ellenőrző szerepet és a szolgáltatás megszervezésének szerepét.

Az ellenzők a gazdaságpolitika logikája szerint a klasszikus közhatalmi szabályozó és felügyelő funkciók megtartása mellett a szolgáltatás hatékony megszervezését tiszta versenyben álló vállalkozókra (önkormányzati és magánvállalatok egyaránt) bíznák. E vállalkozók szolgáltatásait és árait várhatóan a piaci verseny már megfelelően szabályozhatná. E logika szerint az illegális lerakás és leeresztés problémáját a megfelelően kialakított szabályozásnak és szankcionálásnak, nem pedig a saját vállalat tevékenységének kellene kezelnie.

A folyékonyhulladék-szállítók a médián keresztül és tüntetések szervezésével próbálták elérni a – véleményük szerint jogsértő – döntések megváltoztatását. Ennek ellenére a közszolgáltatási szerződések érvénybe léptek. A szilárdhulladék-szállítás területén a tapasztalat pontosan igazolja a gazdasági versenyre vonatkozó elméleteket: a szerződés megkötése után ugyanis az FKF Rt. az ipari megrendelők hulladékának szállítási díját azonnal felemelte a

mintegy 50%-kal magasabb lakossági díjra.³⁴ Mivel a közszolgáltatási szerződés megkötése után csak egyetlen legális szállító maradt Budapesten, a szolgáltatást kötelezően igénybevevőknek nem maradhatott más választása, mint a magasabb ár megfizetése.

Elvben természetesen – a „piaci” és az „egyvállalkozós” szemlélet közötti – köztes megoldás is elképzelhető lett volna a törvény betartása mellett is, ha a várost szolgáltatási egységekre bontják, és e területegységek gyűjtési jogát pályáztatják majd ítélik oda egy-egy vállalkozónak vagy konzorciumnak. Így érvényesülhetett volna a törvényt védők azon gondolata, hogy a szolgáltatási felelősség akkor ruházható át, ha egy-egy területért egy felelős nevezhető meg. Ugyanakkor mégis több vállalkozó maradhatott volna a piacon, ami a versenyhez közelebbi állapotot eredményezhetett volna. Ez a helyzet a szankcionálás lehetőségét is javította volna, lehetőséget biztosítva akár a szolgáltatásból való kizárásra a környezetvédelmi, biztonsági vagy üzleti szabályok súlyos megszegése esetén, hiszen lett volna, aki képes a kizárt helyére lépni.

Ez a köztes megoldás nem igazán a jogi keretfeltételek, hanem a Fővároson belüli politikai erőviszonyok miatt nem jöhetett létre. A szolgáltatási egységek kialakítása és pályáztatása ugyanis erősen veszélyeztette a korábban kialakult érdekviszonyokat, hiszen a vállalt és tevékenység megosztásának és privatizálásának irányába hatott volna. Az elképzelés a korábbi állásokat és a zárt nagyvállalat érdekét védő érdekszövetségek oly erős ellenállásába ütközött, hogy a városvezetés liberális gazdaságpolitikát szorgalmazó erői nem tudták keresztülvinni.

A NEM PRIVATIZÁLT KÖZMŰVÁLLALATOK ÁTALAKÍTÁSÁNAK EREDMÉNYEI

Azokban az esetekben, ahol a privatizáció nem volt megvalósítható, a vállalatok működtetésével kapcsolatos fővárosi stratégia arra a körülményre épített, hogy az önkormányzat kezében koncentrálódik a szolgáltatással kapcsolatos szinte minden jog, hiszen politikai és szabályozó szerepe mellett a társaságok tulajdonosa is. E körülmények között elvben bármely racionális beavatkozásra lehetőség van. Tulajdonosi szerepe lehetőséget teremt a vállalat irányítására, így olyan irányú átalakítására is, hogy az hatékonyan működjön és a szolgáltatás fejlesztésében az erőforrások optimális használatát közelítse. Tulajdonosként az önkormányzat elvben megfelelő információval is rendelkezhet ahhoz, hogy eldöntse, milyen mértékű forrásokra van szükség a szolgáltatáshoz. Ugyanakkor az önkormányzat közhatalmi szerepe lehetőséget teremt a működéshez szükséges erőforrások biztosítására. Így elvben lehetősége van az optimális díjszabási és támogatási politika kialakítására is. A fejezetben tárgyalt két nem privatizált vállalat – a BKV és a Főtv – esete részletesen be-

³⁴ Bár a költségnövekedésre vonatkozó adat akár teljességében is származhatna a monopolhelyzet kihasználásából, azt is látni kell, hogy ilyen méretű piac megszerzésekor felmerülhetnek olyan költségek is, amelyek a szolgáltatásbiztosítás tényleges költségnövekedéséből és nem a profitból származnak. Ilyen pl. az új vállalkozó által használt lerakók magasabb költsége. Ezt a megjegyzést azonban csak a szakmai korrektség indokolja, hiszen az árváltozás oka természetesen a vevő szempontjából az áremelés pillanatában alig releváns.

mutatja a tulajdonos önkormányzat vállalatracionalizáló kísérleteit, elemzi azok eredményeit és korlátait.

A budapesti nem privatizált vállalatok működésének elemzése azt mutatja, hogy az önkormányzat tulajdonosi jogosítványa alkalmas bizonyos hatékonyságnövelő átalakítások megvalósítására – például a tőke- és tevékenységszerkezet és a szervezeti felépítés átalakítása –, de alapvetően nem oldja az információs aszimmetriát, ami így továbbra is akadály marad a szabályozás keményítésének és rögzítésének és ezzel a további hatékonysági kényszer kialakításának. Ugyanakkor az önkormányzat hatalmi megosztottsága és sokféle szerepe gyakran egymásnak ellentmondó célokat diktál, ami nehezíti konzisztens stratégia elfogadtatását és megvalósítását. E helyzetben könnyen győzedelmeskedhet a korábban megszerzett pozíciókat védő és a változtatásokat halogatni vágyó vállalat „önérdeke”.

A FEJEZETBEN SZEREPLŐ TANULMÁNYOK TARTALMA

A tanulmányok a közműszolgáltatásokkal kapcsolatos politikákat elemzik mind az egyes politikák, mind egyes vállalatok szintjén. Mint korábban már említettük, a budapesti stratégiának három egymással összefüggő eleme volt a díjpolitika, a vállalatirányítás átalakítása és a fejlesztések irányítása. A fejezet első tanulmánya a díjmegállapítás politikai mozgásterét és az alternatívák közötti budapesti választásokat elemzi, majd három tanulmány a vállalatirányítás kérdéseit és lehetőségeit tárgyalja – mind a még nem privatizált vállalatok példáján, mind a privatizáció bemutatásával és értékelésével –, végül az infrastruktúra-fejlesztésekről esik szó.

Az árszabályozással foglalkozó tanulmány részletesen tárgyalja a közszolgáltatások árazásának kérdéskörét a monopólium-, az egyetemes szolgáltatási és az árképzési problémákon keresztül. A megfelelő közműdíj-szabályozás nemzetközileg elfogadott kritériumainak bemutatása után a budapesti díjpolitika fejlődését és mai állapotát elemzi. A budapesti díjpolitika terén a költségfedezet változása és az áralkulációs sémák alkalmazásának tapasztalata mellett a fejlesztések és a hatékonyságnövekedés kezelésének problémái kapnak hangsúlyt a tanulmányban.

A következő – a Fővárosi Távfűtő Művek működésének átalakításait bemutató tanulmány – a posztkommunista régió városaiban általános távfűtési probléma kezelésére mutat példát. A rendszerváltás után a régió minden városi önkormányzata örökölte a főleg a szocializmus idején kiépített távfűtő rendszereket. E rendszerek gazdaságtalan szerkezete és kiépítése és – az esetek nagy részében – leromlott állapota az amúgy is drága távfűtést tovább drágítják, míg a mérés hiánya pazarló fogyasztást indukál.

A távfűtési probléma Budapesten több mint félmillió embert érint. A távfűtési költség a használók egy részének olyan anyagi terhet jelent, amit a kerületi szociális támogatások és a Díjkompenzációs Alapítvány sem tudnak kezelni. A távfűtéssel ellátott háztartások terhe

az egyedi fűtésrendszerekkel rendelkező háztartásokhoz képest aránytalanul nagy, leválni azonban nem tudnak, így gyakorlatilag kényszerfogyasztók. E körülmények között a kiterjedt rendszer fenntartása (Budapesten a lakások egynegyede távfűtött) és fokozatos megújítása komoly kihívás a vállalatnak és a vállalattulajdonos önkormányzatnak egyaránt. A kilencvenes években megindult folyamat egyrészt a rendszer műszaki korszerűsítését és gazdasági racionalizálását (hőtermelés, szállítás, mérés), másrészt a vállalati hatékonyság növelését célozta.

A Távfűtő Művekkel foglalkozó tanulmány e második célra koncentrált. Azt mutatja be, hogy mi módon alakították át a tulajdonos önkormányzat és a vállalat viszonyát, a vállalat működési feltételeit és működését. A vállaltirányítás átalakításának bemutatásában a működést szabályozó szerződések, a racionalizáló módszerek és a díjszabási kérdések állnak a középpontban. Emellett bemutatja a kintlévőség eladásának rendszerét és az éves díjalku folyamatát is. A távfűtéssel kapcsolatos többi kérdés a fejezet más tanulmányaiban szerepel. A privatizáció akadályairól itt, e fejezet bevezetőjében és a privatizációról szóló tanulmányban esik szó, a műszaki megoldások által meghatározott kérdéseket (mint pl. a fogyasztónkénti mérés problémáját, a hőközetekre és a hőgyűrűre vonatkozó elképzelést) pedig az Infrastruktúra-fejlesztés című, fejezetzáró tanulmány tárgyalja.

A Budapesti Közlekedési Vállalat feladata a tömegközlekedés működtetése. E szolgáltatás minősége a kétmillió város életkörülményeinek meghatározó eleme, így színvonala mind a város versenyképességére, mind a szuburbanizációs folyamatokra nagy hatással van. A kilencvenes években a magánautók számának drasztikus növekedése – vagyis az alternatív eszköz térnyerése – logikusan csökkentette a tömegközlekedés használatát. Ugyanakkor a város úthálózatának fejlesztése nem tudott lépést tartani a néhány év alatt többszörösére nőtt forgalommal,³⁵ és az erősödő környezettudatosság is érzékenyebben reagált a negatív externáliára. A tömegközlekedés színvonalának javításával lehet csak a drasztikusan növekvő motorizáció mellett a városban elfogadható életkörülményeket fenntartani. Ugyanakkor a rendelkezésre álló nagyon korlátos források jelentősen behatárolják a mozgásteret. E küzdelemben a szolgáltatás hatékonyságának javítása és a hálózat racionalizálása volt a két fő eszköz. Természetesen mindkét célt a vállalatnak kellett megvalósítania, így a közlekedési vállalat reorganizációja kulcskérdése volt a kilencvenes évek közlekedéspolitikájának.

A tanulmány a Budapesti Közlekedési Vállalat alakulási folyamatát elemzi. E vállalat esete kiválóan mutatja egy nem privatizált vállalat irányításának nehézségeit: a fenntartó és a vállalat közötti információs aszimmetria következményeit, a konzisztens stratégia kialakításának és a vállalat felé való közvetítésének nehézségeit, továbbá a hatalmi és érdekviszonyokat, amelyek a változás akadályává válhatnak. Ugyanakkor a tanulmány részletesen bemutatja a részben sikeres budapesti reorganizációs folyamatot is, amelynek során fontos lépések történtek a vállalat tőke- és tevékenységszerkezetének és belső szervezeti és irányítási rendszerének átalakítására, racionalizálására.

³⁵ Ez a mondat egyszerűsítés: a közlekedési igény és teher növekedésére utal. Mint az infrastruktúra-fejlesztést tárgyaló fejezetben részletesen kifejtjük, nem is cél, hogy az úthálózat fejlesztése a város minden területén kielégítse a magánautószám növekedéséből keletkező igényt. Ahol azonban nem cél a kapacitásbővítés, ott alternatívát a tömegközlekedésnek kell biztosítania.

A tanulmányon végigvonuló lényeges elem a szolgáltatás és a vállalatfinanszírozás kérdése. Először azt mutatja be, miképpen lehetett a profiltisztítással és a tőkeszerkezet átalakításával termelt egyszeri bevételekből vállalatracionalizáló átalakításokat és működési veszteséget csökkentő beavatkozásokat finanszírozni. A másik alapvető finanszírozási kérdéskörben a tanulmány a költségvetési korlát keményítésének lehetőségeit és nehézségeit elemzi. Végül szó esik a tömegközlekedés biztosítása felelősségének és fedezetének megosztásáról az önkormányzati és állami szint között.

A fejezet Közüzemi privatizáció című tanulmánya áttekintést ad a teljes budapesti közüzemi privatizációs folyamatról az első vállaltátvilágításoktól a folyamat aktuális tanulságaiig. Bemutatja az alkalmazott technikákat, a sikeres tranzakciókat és azokat az eseteket is, amelyekben a privatizáció – a kísérletek ellenére – sem jött létre. Az elemzés érinti a privatizáció körüli vitákat is, és indokolja a budapesti állásfoglalásokat olyan alapkérdésekben, mint a privatizációs konstrukció választása, a szakmai és pénzügyi befektető közötti választás, valamint az árképzés és a szerződéses kapcsolatok fő pontjai.

A fejezetet záró – az infrastruktúra-fejlesztésekről szóló – tanulmány azt mutatja be, hogy milyen hatást gyakoroltak a reformok az infrastruktúra állapotára és fejlesztésének szemléletére. A tanulmány visszakanyarodik a könyv első fejezetéhez, amely az általános városszervezés politikai alakulásáról és a stratégiai reáltervezésnek nevezett fővárosi módszerről szól. Azt vizsgálja, hogy mi módon alakultak a tervezés feltételei és a tervezők szemlélete e stratégiai reáltervezés irányába. Hogyan alakultak ki az infrastruktúra-szolgáltatások egyes területein azok a feltételek, amelyek között a „szakmák” – elhagyva a korábbi erősen kínálatorientált tervezői módszereket – nézőpontot tudtak váltani és így „helyet tudnak találni” a budapesti városszervezés alakításában? Azt foglalja össze, hogy a hálózatok fejlesztése és a szolgáltatások tartalma hogyan változott a gazdasági és szervezeti beavatkozások következtében, vagyis milyen szemléletváltás következett be az infrastruktúra-fejlesztés terén, mennyiben változtak a mérnöki megoldások, és annak eredményeképpen mi módon változtak a szolgáltatások.

ÉRTÉKELÉS ÉS TANULSÁGOK

A budapesti közműpolitikát és annak eredményeit a korábban említett célokhoz viszonyítva lehet értékelni. Néhány alapvető eredmény kétségtelen: Budapesten az elmúlt évtizedben a közműszolgáltatások terén fennmaradt az egyetemes szolgáltatás, bizonyos területeken a szolgáltatási színvonal is emelkedett, és mindemellett csökkentek a közszféra szolgáltatásokból eredő terhei. A szolgáltatásra fordított közpénzeket egyre inkább a szolgáltatás használóinak díjai váltják ki. Így egyre kevésbé általában a lakosság fizet a szolgáltatásokért, a szolgáltatások fenntartása és fejlesztése (az utóbbi néhány kivétellel) nem általában az adófizetők, hanem a tényleges igénybevevők pénzből történik, ami a korábbinál igazságosabb megoldás. Általánosságban meg lehet állapítani, hogy a díjak egyre nagyobb mértékben tud-

ják biztosítani a szolgáltatások költségfedezetét,³⁶ és a vállalatok reorganizációja és privatizációja biztosította a szolgáltatás hatékonyságát.

DÍJPOLITIKA

Budapesten a díjfizetés – amennyire lehetséges – a fogyasztás mennyiségéhez igazodik: ez a gáz-, víz-, csatorna-, szemétdíj esetén volumetrikus alapú elszámolást jelent, a közlekedésben pedig több elemből álló jegyrendszert. A távfűtés fokozatosan áll át a háztömbönkénti mérésre, és közben lassanként lépések történnek az egyéni mérés irányába is. Azon szolgáltatások esetében, ahol beruházást igényel az új fogyasztó bekapcsolódása, a rendszer az egyszeri belépési díjat a fogyasztástól elválasztva kezeli.

A kilencvenes évek során a díjak – a tömegközlekedés kivételével – gyakorlatilag elérték a költségfedező szintet. Ehhez természetesen arra is szükség volt, hogy a díjak reálértéken is emelkedjenek. Az áremelések következtében a fogyasztói árbevétel a közművállalatok bevételei között átlagosan a 70% körüli arányról 75% körülire emelkedett. Amennyiben azonban a vállalatok bevételei közül csak az – esetünkben relevánsabb – árbevételeket és támogatásokat vizsgáljuk, az emelkedés még erőteljesebb: a fogyasztói árbevétel e bevételek között 76-ról 86%-ra emelkedett. Az 1990-es évek elején a fogyasztói árbevételek az önkormányzat által a közműszolgáltatásokra fordított összegek háromszorosát tették ki. Ez az arány a vizsgált időszak végére nyolcszorosra nőtt. A közműcégek árbevételeinek összege (80%-ról indulva) fokozatosan elérte, majd meghaladta az önkormányzat közvetlen bevételeit.

Az önálló gazdálkodású vállalatok által alkalmazott, kétrészes és egyre inkább költségfedező tarifákkal átlátható rendszer alakult ki. A korábbi kínálat-orientált politika a díjazás változásával párhuzamosan egyre inkább ún. piac- vagy keresletorientált politikává alakult, amelyben a díj betöltheti a kereslet és kínálat igazításának funkcióját. Az emelkedő díjak több területen láthatóan racionalizálták a fogyasztást,³⁷ és – a támogatások csökkentése vagy megszüntetése mellett – redukálhatóvá tették a korábbi, mint kiderült, pazarló fejlesztési tervek beruházási prognózisait is. A szennyvíztisztítás területén például az 1993-as fejlesztési tervben feltételezett napi 1,5 millió m³-es kiépítendő kapacitásigény 1999-re már 600 ezer m³-re szelődött. A reálisabb terv és annak megvalósítása kétségtelenül komoly fejlesztési és fenntartási költségmegtakarítást jelent.

A díjszabásban a költségfedezet mellett a cél az volt, hogy az egyedi árszabályozást és az éves áralkut minél több területen – szabályozottan, rendszeresen felülvizsgálta – ár kalkulációs sémák váltsák fel, mert ez kiszámíthatóbb jövőt teremt a vállalatnak, s így mind a terve-

³⁶ 1995 óta csak két tevékenység – a tömegközlekedés és a közfürdők – számára biztosít az önkormányzat működési és fejlesztési támogatást is (bár a fürdők esetében csak speciális gyógyszolgáltatások finanszírozása történik a működés terén). Egyes területeken a kiemelkedően nagy volumenű fejlesztések szintén részben önkormányzati pénzből valósulnak meg (szennyvíztisztító és -rekonstrukció, egyes hulladékkezelési beruházások).

³⁷ A fogyasztáscsökkenés az egyik tényező, ami miatt a kilencvenes évek során reálértékben is megnövekedett árak ellenére a vállalati árbevételek reálértéke nem növekedett jelentősen. (Ld. Függelék 4. táblázat.)

zést, mind a privatizációt segíti. Természetesen e folyamatban kulcskérdés a tényleges költségeket vagy kiadásokat megfelelően leképező, hatékonyságösztönző díjképlet és a „jogos” árszint meghatározása. A sémarögzítés általában a vállalat és a „kézi irányítást” támogató politikai erők ellenállásába ütközik. Az árszint rögzítését az összehasonlíto árak hiánya és az információs aszimmetria is nehezíti. A privatizáció oldja e helyzetet a tenderen keresztül és kikényszeríti a séma rögzítést. Budapesten a nem privatizált területeken is nagyrészt megtörtént a séma rögzítés. Kivételt csak a tömegközlekedés díjszabása jelent, ahol a fedezetihiány akadályozza meg a képlet rögzítését.

A budapesti díjkalkuláció minden vállalat esetében hatékonyság ösztönző elemet is tartalmaz. A hatékonysági kényszer a privatizált vállalatoknál az osztalékjövedelem vagy az azt helyettesítő menedzsmentdíjon keresztül működik. Mivel e források a mérhető hatékonyság növekedés alapján számíthatóak, a képlet tényleges ösztönzést biztosít a befektetőnek a hatékonyság javítására. A nem privatizált vállalatok esetében, a hatékonyságból eredő megtakarítás megosztásra kerül a vállalat és önkormányzat között. Az önkormányzat a megtakarítás egy részét a díj mérséklésére használja, másik részét a vállalatnál hagyja azzal a céllal, hogy érdekeltté tegye a vállalatot hatékonyság növelésében. Bár a teljes vizsgált időszakban minden közműszolgáltatás díja reálértékben növekedett, az utóbbi években – a hatékonyságnövekedés miatt – több fontos területen reálértékükben csökkentek a díjak.³⁸

A budapesti közműdíjak árképzése a fejlesztéseket minden esetben külön kezeli. A fejlesztések vagy önkormányzati támogatásként valósulnak meg, vagy a díjban elkülönített fejlesztési hányadból. Közös azonban, hogy a fejlesztés mindkét esetben végső soron az önkormányzat mérlegelése és döntése. E módszerrel minden fejlesztés egyedi döntés, ami így az adott pénzügyi helyzethez és a városfejlesztési stratégiához is igazítható. Előnye továbbá a rendszernek, hogy a fejlesztési és működési forrásokat tisztán elkülöníti. Az elkülönített fejlesztési forrás működésre nem fordítható.

DÍJKOMPENZÁCIÓ

Az új díjpolitika további előnye, hogy a díj és ezzel a díj költségfedezeti arányának növekedése egyértelműen megszüntette a korábbi burkolt támogatási rendszert.

A díjemelkedéssel párhuzamosan – a Díjkompenzációs Alapítvány létrehozásával – a közművállalatok és a Főváros célzott támogatási rendszert vezetett be, amelyben a rászoruló családok jövedelem és bizonyított szociális rászorultság, valamint díjfizetési hajlandóság alapján díjkompenzációban részesülhetnek. A díjkompenzáció mértékét az adott szolgáltatás számlájában jóváírják, ezzel biztosítva azt, hogy csak e célra lehessen a támogatást felhasználni.

³⁸ Erről részletesebben ebben a tanulmányban később, valamint a távfűtésről és a privatizációról szóló tanulmányban lesz szó.

Budapesten a Díjkompenzációs Alapítvány vállalati hozzájárulásokból működik. A vállalatnak a fizetési fegyelem fenntartása és a vevőkör megtartása miatt érdeke a rendszerhez hozzájárulni.³⁹ A rendszerrel kapcsolatban teljes sikerként könyvelheti el az önkormányzat, hogy a díjkompenzációs rendszer a vállalati árbevétel körülbelül 1,5%-nak célzott támogatás formájában való elosztásával alkalmas volt a fizetési fegyelem megtartására, hiszen a bezedési hányad a díjkompenzáció bevezetése óta – a távfűtés kivételével – az áremelkedés ellenére is javuló tendenciát mutat (ld. Függelék, 6. táblázat).

2. táblázat

HELYI SZOLGÁLTATÁSOK KÖLTSÉGEI A HÁZTARTÁSOK KIADÁSAI KÖZÖTT (%)

SZOLGÁLTATÁSOK	ORSZÁGOK		
	OECD	POSZTSZOCIALISTA, REFORM ELŐTT	POSZTSZOCIALISTA, REFORM UTÁN
Lakásfenntartás	20-25	3	3-9
Közművek	3-6	3	5-9
Közlekedés	10-12	2	7
Adó helyi közszolgáltatásra	15-20	3	8
ÖSSZESEN	48-63	11	23-30

Forrás: Világbank, 2001

Ugyanakkor látni kell, hogy a díjak egyre nagyobb háztartási terhet jelentenek. Magyarországon a lakásfenntartás költségei az átlagos háztartási kiadásokon belül 20-21%-ot tettek ki az elmúlt években. Mint a táblázatban szereplő összehasonlításból látható, az átlagos közműdíjak, lakásfenntartási és helyi közszolgáltatásra fordított költségek a posztszocialista régióban még mindig messze az OECD-országok szintje alatt vannak. A 2. táblázat szerint még Budapesten is az OECD-szint alatt vannak a költségek, bár itt a különbség már elenyésző. Így komoly problémát jelent, hogy az átalakulás során létrejött igen széles, leszakadó rétegek jövedelméhez képest a díjak így is magasak: egyes rétegeknél a lakásfenntartás költségei egyedül meghaladják a 27%-ot (*Dokumentumok, 50: 18*).

³⁹ A fizetési fegyelem romlása vagy a vevőkör elvesztése a fajlagos költségszint emelkedését okozná, ami a megindult folyamatot erősítené.

VÁLLALATIRÁNYÍTÁS

Az elmúlt évtizedben a Fővárosban a közüzemi vállalatok irányításában is történtek pozitív változások. 1995-ig minden cég gazdasági társasággá (kft. vagy rt.) alakult. E szervezeti átalakítás az önkormányzat tulajdonosi helyzetét is megváltoztatta. A régi kézi vezérlés helyett jogi dokumentumok (az alapító okirat és a szolgáltatási szerződés) szabályozzák a vállalat és a tulajdonos viszonyát. A Fővárosi Közgyűlés Tulajdonosi Bizottsága képviseli a tulajdonost a vállalattal szemben, és a vállalat felügyelő bizottságába delegált tagok szerepe a fővárosi érdekek közvetlen képviselője.

Az Önkormányzat a formalizált kapcsolatrendszer ellenére sem tudott sokkal jobb tulajdonossá válni, mert míg a beágyazódott vállalati érdek és hatalmi viszonyok tehetetlensége hatalmas, addig a – korábban említett – egymásnak részben ellentmondó önkormányzati célok és felelősségek akadályozzák határozott stratégia képviselőjét, és az önkormányzat szervezeti és döntéshozási rendszere szinte lehetetlenné teszi a gyors, konzisztens tulajdonosi döntéshozást. Az önkormányzaton belül a döntések különböző érdekcsoportok változó erőviszonyok mellett kötött alkui alapján születnek, amelyek így nem okvetlenül a vállalati gazdálkodás racionalitását, hanem különböző politikai érdekeket helyeznek előtérbe. Ezzel szemben a vállalat érdeke a politikai ingadozásoktól mentes, kiszámítható feltételek közötti gazdálkodás lenne.

PRIVATIZÁCIÓ

Bár a fejezet Közüzemi privatizáció című tanulmánya a nagy közszolgáltató vállalatok privatizációjára koncentrál, a privatizáció többet jelent. Privatizáció az a folyamat, amelyen keresztül az önkormányzat a közfeladatok közszféra általi biztosításától a magánszféra bevonása felé, illetve a magánszféra általi szolgáltatás irányába mozdul el. Ebben az értelemben a vállalatátalakítás profiltisztító lépései is ide tartoznak, és privatizáció az is, amikor a szolgáltatás egy részének biztosítását adják magánkézbe. Budapesten a közfeladatok privatizációja során a cél egyértelműen a hatékonyság növelése volt, viszont azon tevékenységek és vállalatok esetében, ahol nem teljes ellátási felelősségű közszolgáltatás privatizációjáról volt szó, előtérbe kerülhetett a bevétel vagy más, sajátos szempontok.

A privatizáció értékelése mindig csak a kitűzött célhoz viszonyítva történhet. Budapesten a profiltisztítás sikerét abban láthatjuk, hogy leválasztotta az önkormányzati vállalatokról azokat a melléktevékenységeket, amelyeket a piacon is meg lehet szerezni, és ezzel egyszerűbbé, átláthatóbbá tette a megmaradó közszolgáltatást. A leválasztás fő célja az átláthatóbb szerkezet volt, emellett néha olcsóbbá is tette a kiegészítő termékek és szolgáltatások beszerzését, és esetenként még komoly bevételt is termelt, ami további vállalati reorganizáció költségeit fedezhette. A privatizációval foglalkozó tanulmány példákat mutat olyan speciális esetekre is, ahol az átalakítás speciális céljai érvényesültek: ilyen eset a Budapest Film, ahol egy kulturális misszió vagy a Pharmafontana, ahol a „politikai béke” került a pusztán gazdasági megfontolások elé.

Budapesten a legnagyobb volumenű tranzakciók a gáz-, a víz- és csatornaszolgáltató privatizációi voltak. A víziközművek területén a kitűzött fő cél egyértelműen a hatékonyságnövelés volt, aminek a belépő magánpartner gazdasági racionalitásán, továbbá az önkormányzat tulajdonosi szerepének háttérbe szorulásával tisztázódó érdekviszonyokon és az erre épülő kemény szabályozáson keresztül kellett érvényesülnie.

A hatékonyságnövekedés egzakt számszerűsítése rendkívül nehéz. A Vízművek privatizációja esetében a menedzsmentdíj képlete tesz kísérletet arra, hogy a privatizáció előtti bázisadatokhoz képest számítsa a hatékonyságnövekedésből eredő megtakarítást. Mint a privatizációs tanulmányból kiderül, e rendkívül bonyolult képlet eredeti – a privatizációs szerződésbe foglalt – formájában még több pontatlanságot tartalmazott. 2001 óta, mióta a korrekciókról megegyezés született a befektetők és az önkormányzat között, a képlet vélhetően jobban méri a javulást. Abból a tényből, hogy a jelenleg használt képlet mindkét – e tekintetben ellenérdekelte – fél számára elfogadható, arra következtethetünk, hogy megfelelő pontossággal méri a megtakarítást. Az a tény pedig, hogy e megtakarítás minden évben pozitív volt, azt bizonyítja, hogy a privatizáció eredményes volt a hatékonyságnövelés szempontjából. A fővárosi árképzés alá eső vállalatok közül a Csatornázási Művek és Főtáv képletében is van hasonló hatékonysági elem. A Csatornázási Művek esetén az osztalékszámítás is a számított hatékonyságnövekedéshez van kötve. Az osztalék ténye – különösen a díjkorrekció után – így a hatékonyságnövekedésre utal.

A Távfűtő Művek árképletében is szerepel hatékonyságnövekedést készítő elem. Ameddig a vállalat az így képzett ár mellett eredményesen tud működni, szintén hatékonyságnövekedésre következtethetünk. Az elem bevezetése után a tulajdonos önkormányzat a vállalat gazdálkodási tapasztalatainak elemzése során arra a következtetésre jutott, hogy gyorsabb a hatékonyságnövekedés a korábban vártnál, ezért a hatékonysági tényezőt az árképletben felülvizsgálata és megnövelte.

A Gázművek esetén az állami hatósági gázár mesterséges szinten tartása miatt nem tudunk ilyen következtetésekre jutni.

A díjképletekből levonható tanulságoknál is többet mond talán az, hogy a vállalati bevételek jelentős volumenű fejlesztésekre, ill. esetenként osztalékfizetésre is módot adtak úgy, hogy a díjak nem emelkedtek drasztikusan. 2002-re már mind a csatornahasználati-díj, mind az ivóvízdíj emelkedése a független szakértők által becsült általános inflációs érték alatt maradt. Mindkét cégnél 2002-ben a díjképlet eredménye⁴⁰ reálértékben csökkent és 2003-ban is az infláció alatt maradt a növekmény, miközben a Vízművek esetében a cég számviteli veszteségét is sikerült megszüntetni.

A hatékonyságnövekedésből származó megtakarítás mellett a tranzakciók komoly egyszeri bevételeket is eredményeztek. A bevételi esélyeket a vállalatok monopolhelyezete mellett

⁴⁰ Annak megítélése szempontjából, hogy a cég privatizációja hozott-e hatékonyságnövekedést, a hivatalosan elfogadott díjnak csak a képletből eredő része releváns, hiszen a díj másik elemét kitevő fejlesztési hányad a hatékonyságtól független, egyedi önkormányzati mérlegelés során eldöntött érték.

az is javította, hogy a piac szempontjából jó ütemben, vagyis komoly befektetői érdeklődés szakaszában került sor a tranzakciókra. Továbbá Budapestnek a nemzetközi tőkepiacon jó volt a reputációja, és a működési és pénzügyi stabilitás irányába tett korábbi lépések arra engedtek következtetni, hogy várhatóan racionálisan viselkedő, jó partnernek tekinthető.

A privatizációs ár a nagy tranzakciók éveiben a Fővárosi Önkormányzat bevételeinek 15-20%-át tették ki (ld. 3. táblázat). Mint látható, e bevételek az önkormányzat finanszírozási lehetőségeihez képest jelentős egyszeri forrást termeltek az önkormányzati tőkekiadások fedezetére.

3. táblázat

A FŐVÁROSI PRIVATIZÁCIÓT JELLEMZŐ BEVÉTELI ADATSOROK (mdFt)

BEVÉTELEK	1995	1996	1997
A Főváros költségvetésének bevételei	107,50	136,00	194,00
Díjbevételek			
Gáz	29,82	41,94	54,19
Víz	8,87	10,19	12,07
Csatorna	7,32	9,19	12,88
Privatizációs bevételek			
Gázművek	13,12	4,58	0,17
Vízművek			16,47
Csatornázási Művek			16,91
Gáz-víz-csatorna privatizációs bevétel összesen	13,12	4,58	33,55

Forrás: a Fővárosi Önkormányzat éves költségvetései és ügyosztályi adatszolgáltatás

Sikeresnek a budapesti privatizáció mégsem leginkább a privatizációs bevétel miatt tartható. Az egyszeri privatizációs bevétel a budapesti privatizációknál másodlagos szempont volt. A hatékonysági kényszerrel biztosító feltételek prioritást kaptak az egyszeri bevételmaximalizálással szemben. A Vízművek és a Csatornázási Művek esetében – ahol a Fővárosi Önkormányzat az árhatóság – az árképletet központi szerepet játszott. Csak a Gázművek privatizációja volt bizonyos fokig eltérő, mert ott az egyszeri privatizációs bevételnek két okból is nagyobb jelentősége volt. Egyrészt a Főváros aktuális pénzügyi nehézségei (likviditási válság) erősítették a bevétel maximalizáló szándékot, másrészt az ármeghatározás e területen nem fővárosi kompetencia, így az árképletet keresztül realizálható folyamatos hatékonysági ösztönzés nem volt alkalmazható.

A privatizációból nyert bevételt szigorú szabály szerint kizárólag fejlesztésre fordítja a Főváros. A források nagyban hozzájárultak az infrastruktúra-fejlesztéshez és a fenntartható gazdálkodásra való átálláshoz szükséges átalakításokhoz. Így e privatizációs bevételek előre kalkulált és meghatározó feltételei a Fővárosban a gazdálkodási és működési reform végrehajtásának.

A privatizációval részben megtörtént a konfliktusos szerepek szétválasztása is. A vállalatok saját igazgatóság és felügyelő bizottság irányítása és ellenőrzése alatt állnak. Bár az önkormányzat e testületekben tulajdonának megfelelő, illetve – a tranzakciós szerződésekkel összhangban – esetenként annál erősebb jogokat is gyakorolhat, a vállalatok irányítása mégis önállóbbá vált. A monitoringra és ösztönzésre alig alkalmas önkormányzat a magánbefektetőben céltudatosabb és eredményesebb partnerre tett szert. A szerepek szétválasztása mégsem oldódott meg teljesen. A Főváros továbbra is többségi tulajdonos, így a szerepkonfliktus – ha enyhébb formában is – de fennmaradt.

A Főváros által létrehozott közműdíj-kompenzációs rendszer forrásait lényegében közművállalatok biztosítják, bizonyos fővárosi hozzájárulással. Két okra vezethető vissza az általános gyakorlattól eltérő megoldás, i.e. hogy e támogatás forrását nem a Fővárosi Önkormányzat általános bevételei, hanem a közművállalatok hozzájárulásai fedezik. Egyrészt az az oka, hogy az Alapítvány nem az alapvető szociális támogatást biztosítja. A háztartások szociális támogatása jog szerint nem a Fővárosi Önkormányzat, hanem a fővárosi kerületek feladata, amelyek ezt a feladatot eltérő szerkezetben és mértékben végzik. A Fővárosnak nincs feladata ezen a téren és gyakorlatilag nincs lehetősége koordinatív szerep betöltésére sem. A másik ok az, hogy a vállalatoknak üzleti érdeke a hozzájárulás: támogatást csak az kap, aki fizeti a díjat, illetve törleszti tartozását, így a díjtámogatás javítja de legalább is szinten tartja a fizetési fegyelmet. Így a kompenzációs alaphoz való hozzájárulás indoka a vállalat oldaláról nem szociális megfontolás, hanem a piac (fizetőképes kereslet és fizetési hajlandóság) biztosítása.

A privatizáció eredményeinek értékelése után érdemes még néhány olyan részletet áttekinteni, amelyek a privatizációs folyamat tervezésének és lebonyolításának dilemmái és kulcskérdései voltak, hiszen tanulsággal szolgálhat az ezekkel kapcsolatos budapesti tapasztalatokat összefoglalása.

Az 1994-es budapesti Privatizációs koncepció is tartalmazta privatizációs célként a nagyobb szakértelmet, a know-how-importot. A budapesti tapasztalat ezt a megfontolást nem erősíti meg. Ehelyett azt mutatja, hogy a külföldi cég emberei műszaki tekintetben egyáltalán nem jobb szakemberek, csak más gyakorlat alapján,⁴¹ tisztább feltételek és kényszerek között dolgoznak. Ez leginkább abban fogható meg, hogy számukra minden döntésben a költséghatékonyság alapvetően meghatározó mérlegelési szempont. A budapesti esetekben kiemelkedő szakembereket általában csak krízishelyzetben, konfliktus megoldására küldött – akkor is csak néhány esetben – a befektető.

E kérdéskörhöz kapcsolódik a pénzügyi és a szakmai befektető dilemmája. A döntés látszólag azon múlik, hogy miben látjuk az önkormányzat gyengeségét. Ha „csak” a szakértelem hiányzik, szakmai befektető kell, ha a tulajdonosi érdekérvényesítés gyenge, akkor a pénzügyi befektető ugyanúgy megteszi, mert a pénzügyi befektető is megfelelő szakmai háttérrel dolgozik. A különbség mindössze annyi, hogy a pénzügyi befektetőnek alvállalkozója a szakmai szakértő, akinek kiválasztásában – az önkormányzathoz hasonlóan – hibázhat. Ez a

⁴¹ Más logikára szocializálódtak.

hiba azonban alkalmatlanság esetén csak átmeneti krízist okozhat, mert a befektető gyorsan alvállalkozót vált. Amennyiben elfogadjuk az önkormányzat korábban említett tulajdonosi „gyengeségét”, a szakmai befektető kikötésének nincs sok értelme. Ennek ellenére elterjedt gyakorlat, hogy a tulajdonosi gyengeségét politikailag vállalni nem hajlandó önkormányzat – a budapesti példához hasonlóan – szakmai befektetőt köt ki a tenderben. A Főváros pénzügyi vezetése tisztában volt azzal, hogy ennek a kikötésnek semmi értelme sincs. Ugyanakkor mivel a privatizáció akadályá lehetett volna, ha álláspontjához ragaszkodik, kompromisszumot kötött ebben az álvitában.

A közmű-privatizációk másik alapkérdése az ún. konstrukciós dilemma, vagyis hogy a céget az alapvető közművagyonnal együtt vagy attól függetlenül értékesítse az önkormányzat. A vagyonnal együtt való értékesítés gyengesége, hogy a monopóliumot garantáltan monopóliumként értékesítik, és a hosszú távú szerződés rendkívül nehezíti az esetleges korrekciót. A vagyon megtartása és a működtetés privatizálása flexibilisebb szerkezetet hoz létre, egyes szolgáltatások esetén lehetőséget teremt a monopólium megbontására, és végső esetben a privatizációs szerződés felmondása is egyszerűbb. Budapesten a tanácsadók és a privatizációt vezénylő politikusok között egyetértés volt abban, hogy kedvezőbb a vagyon és működtetés szétválasztása. Politikai megegyezés mégis csak a másik konstrukcióról tudott születni, így a nagy tranzakciók vagyonnal együtt értékesítették a vállalatokat. A vagyon és a működtetés szétválasztásának széles körű ellenzése később a privatizációs folyamat folytatásának fő akadályá lett.

Korábban bemutattuk, hogy a privatizációs bevétel mint egyszeri tőkebevétel mennyire fontos forrás volt az önkormányzat gazdálkodásában. Ennek ellenére a privatizáció kritikusai Budapesten is gyakran az ún. pénzes privatizáció ellen harcoltak. Érvelésük szerint a privatizációs árat a fogyasztó fizeti meg, ráadásul drágábban, mint a közönséges bankhitelt, mert a befektető is bankhitelből fedezi kiadását, a hitel költségét saját hasznáival megfejeelve.

E logika azonban nem áll meg abban az esetben, amikor jól kidolgozott szerződéssel biztosított a privatizáció alapcélja: a hatékonyságnövelés. Ekkor a fogyasztó nem a banki hitel és a befektető pénzügyi számítása közötti különbséget „fizeti”, hanem nyertese a hatékonyságnövekedésnek (az eredmény valójában a hatékonyságnövekedés mínusz a befektető nyeresége). A hatékonyságnövelési kényszer pedig nemcsak a privatizációs ártól, hanem a tender és a szerződés többi feltételétől, pl. az árképlettől is függ. A privatizációs ár mellett szól az is, hogy a szerződéskötéskor kifizetett összeg a befektető pénzügyi kockázata, ami növeli érdekeltségét az eredményes működésben.

Különösen nehezen indokolható a pénzes privatizáció elvetése olyan esetben, ahol olyan jól jövedelmező monopóliumot értékesít az önkormányzat, amelynek árképzésére nincs hatása (Gázművek).

Nagyon fontos tapasztalata volt a budapesti privatizációnak, hogy a szerződést kötő felek közül az első privatizációs tranzakciónál bizonyosan az önkormányzat a gyengébb. (Ha nem tanul, akkor persze később is.) Egyrészt az önkormányzat privatizációs tudnivalókból mindenképpen felkészületlenebb, mint a befektető, aki már több, hasonló tranzakciót lebonyolított. Nem állnak rendelkezésére azok a kidolgozott és kipróbált modellek és meg-

oldások, amelyekkel gyorsan, pontosan megítélheti rész döntései pontos hatásait (pl. befektetői pénzügyi elemző modell). Másrészt korántsem mindegy, mekkora önkormányzatról van szó és milyen szellemi kapacitást képes maga mellé rendelni. Megfelelő tanácsadó alkalmazása – aki felkészült, gyakorlott és az önkormányzat érdekében jár el a folyamatban – mindenképpen szükséges. Ezt a tudást nem lehet az apparátusban kiépíteni, nem csupán e tudás piaci ára miatt, hanem azért is, mert ez a tudás állandó „karbantartást”, olyan mennyiségű tranzakcióban való részvételt igényel, ami egyetlen önkormányzatnál elképzelhetetlen.

A lebonyolított tranzakciók során az önkormányzat is tanulási folyamaton esik át, így a további tranzakciókba már felkészültebben indulhat. E tapasztalat azonban csak a vezetés folytonossága mellett marad az önkormányzatnál. (Hiszen a vezetőcsere általában a tanácsadók lecserélését is jelenti.) A privatizációt irányító vezetés cseréje után a tanulási folyamatnak sajnos nagy részben újra kell indulnia.

Az utolsó említésre méltó budapesti tapasztalat a szerződésekről szól. E téren nagyon fontos, hogy a szerződés nyújtson lehetőséget későbbi felülvizsgálatra, korrekcióra. Itt a korábbiakban sokszor említett folyamatszabályozási logikára kell visszautalni. Már a szerződéskötéskor meg kell határozni azokat az alapvető célokat és elveket, amelyek jegyében szabályozott módon fenntarthatók korrekciós lehetőségek. Vagyis, ha nem sikerül is elsőre tökéletes konstrukciót alkotni, a javítás lehetőségét biztosítani kell. E rendszerben a problémamegoldás – a rögzített célok és elvek alapján – szakértői háttérmunkán alapulhat.

AZ INFRASTRUKTÚRA-FEJLESZTÉS KÉRDÉSEI

Az Infrastruktúra-fejlesztés című, fejezetzáró tanulmány két alapvető kérdésre keresett választ. Egyrészt arra, hogy mennyire sikerült Budapesten a városvezetésnek a gazdálkodási reformon keresztül tiszta feltételeket teremteni az infrastruktúra-fejlesztés tervezéséhez és integrálni a gazdasági, politikai és szakmai tervezés folyamatát, másrészt azt vette számba, hogy milyen más típusú hatások formálódtak az infrastruktúra-szolgáltatások terén. A kiemelt néhány terület és eset jól mutatja, mennyire sokféle és alapján különböző hatás között formálódik a várospolitiká. Az is látható belőle, hogy a budapesti várospolitiká két, az első fejezetben bemutatott alapvető módszertani eleme – a stratégiai reáltervezés és a folyamatszabályozás – bár tartalmában valamilyen fokig az infrastruktúra-szolgáltatások színté minden területén érvényesül, ágazatonként mégis mást jelent, és más hatások tudják érvényre juttatni.

A stratégiai reáltervezés módszerének kifejtése során hangsúlyozott szakmai és pénzügyi elképzelések közötti iteráció mellett az infrastruktúra-fejlesztésben az ágazati és városfejlesztési szemléletek egymásra hatása, a fejlesztési elképzelések közötti iteráció a legfontosabb. Gazdálkodási reform és korszerű ágazati szemléletek jó esetben hasonló irányba terelik a gondolkodást. A kialakuló szemlélet alapján lassanként alakulnak a stratégiák. A fejlesztés szempontjából az önkormányzati forráslehetőségek tisztázása, a költségalapú árazás és a privatizáció esetenként különböző erővel, de egy irányba hatott, és határozottan átalakította a tervezés tartalmát. Ugyanakkor az is bizonyítható, hogy azokon a területeken is sikerült

a Fővárosnak bizonyos eredményeket elérni, ahol sem a piacért, sem a piacon nem sikerült versenyt teremteni – így a távfűtés és a hulladékgyűjtés területén –, bár feltételezhető, hogy a privatizáció e területeken is további javulást eredményezhetne.

E fejezetbevezető tanulmány a célokat és a stratégiát foglalta össze, helyezte el az általános várospolitikai kontextusban és értékelte az elért eredményeket. A tanulmányok az egyes folyamatokat részletesen elemzik, vagyis a rögzös útról szólnak.

FELHASZNÁLT FORRÁSOK

Dokumentumok

1., 13., 38., 45., 50.

Jogszabályok

1., 11.



VALENTIN PÁL

KÖZSZOLGÁLTATÁSOK DÍJSZABÁSA¹

Egyre többen vélik úgy, hogy az elérhető áron nyújtott, magas színvonalú közszolgáltatásokhoz való hozzáférés az alapvető jogok közé tartozik. Ez a szempont érvényesül a piaci körülmények között nyújtott közszolgáltatások (például: távközlés, energia-, vízszolgáltatás, közlekedés stb.) és nem piaci alapú közszolgáltatások (például: kötelező oktatás, társadalombiztosítás vagy más nemzeti érdeket képviselő közfeladatok, mint az igazságszolgáltatás, közbiztonság vagy anyakönyvezés stb.) körében is.

Az elmúlt évtizedekben mind a közszolgáltatások nyújtásának módja, mind a velük szemben támasztott követelmények jelentősen megváltoztak. A fogyasztók határozottabbak jogaik gyakorlásában, és igényesebbek a választék, minőség és áralakulás tekintetében is. Gyakorribbá vált a verseny a közszolgáltatások körében is, és a szolgáltatók egyre inkább érdekeltté váltak a fogyasztókat vonzó/megtartó díjszabások kialakításában. Megváltozott a közszolgáltatások finanszírozására korábban jellemző állapot is, amelyben a magánszektor vonakodása miatt elsősorban közpénzekből vállalkozhattak fejlesztésekre. A magánszektor ma sokszor ígéretes befektetésnek tekinti a közszolgáltatók finanszírozását, ugyanakkor számos országban a költségvetés finanszírozási lehetőségei kimerültek. A közszolgáltatások egyes területein ezzel egyidejűleg jelentős technológiai fejlődés zajlott le, amely egyes szektorokban a korábban kialakult monopoljellegét is megkérdőjelezte.

A monopólium – éppen, mert jogi vagy gazdasági körülmények között azzá vált – az egyetlen piaci szereplő a kínálati oldalon, amelytől az adott árut vagy szolgáltatást be lehet szerezni. Pusztán gazdasági megfontolások alapján nem állna érdekében a kívánt javakat, szolgáltatást mindenkinek nyújtani. Erre gyakran csak a szabályozás keretében kirótt univerzális (egyetemes) szolgáltatási kötelezettsége kényszerítheti. Ez a kötelezettség viszont nem lehet parttalan, nem lehet független a felmerülő költségektől, vagyis ellátására csak „ésszerű” keretek között lehet kötelezni a monopóliumokat.

A fejlettebb országokban megindult szabályozási reform folyamata annak a felismeréséből fakadt, hogy a korábbi szabályozás, amely a legtöbb helyen az állami, önkormányzati tulajdonú, monopolhelyzetű és egyben egyetemes szolgáltatásra kötelezett vállalatok keresztfinanszírozási képességének fenntartására vagy kordában tartására irányult, alapvető érdekeket sért. Nem képes ösztönözni a költségek és ennél fogva az árak csökkentését, a minőség javítását, a szolgáltatások sokféleségének biztosítását, a kereslet és a technológia változásaira való gyors reagálást.

A szabályozási reformok megoldásként többnyire az egyes tevékenységek szervezeti vagy legalább számviteli elválasztását, a tarifák dezaggregálását és kiegyensúlyozását (a keresz-

¹ A szerző a tanulmányt 2002 áprilisában zárta le.

finanszírozás megszüntetését), a szolgáltatások elemekre bontását, a tényleges költségeket követő, elsősorban a határkölség (különbözeti kölség) szerinti árazás bevezetését szorgalmazzák.

A monopolhelyzetben lévő szolgáltatók árszabályozásánál tehát számos követelmény egyidejű figyelembevételére van szükség. Az áraknak először is költségorientáltaknak kell lenniük, és ösztönözniük kell a hatékonyságra, mind a termelékenység növelését, mind a minőség javítását illetően, ami a fogyasztói érdekekkel is egybevághat. Az áraknak átláthatónak kell lenniük, mind az árképzési elveket, mind pedig az egyszerű, könnyen érthető fogyasztói díjszabások rendszerét tekintve. Az árszabályozásnak igazságos árak kialakítására kell törekednie: biztosítani kell a szolgáltatás egyetemességét és diszkriminációmentesnek kell lennie. További fontos szempont, hogy az árszabályozás a szabályozott cég árképzési szabadságát csak minimális mértékben korlátozza, hiszen a rugalmas, a fogyasztói igényekhez hamar alkalmazkodó, innovatív árazás a kereslet és kínálat közelítését segítheti.

Akár állami hatóság, akár önkormányzati szerv jogosult az árak meghatározására, az árszabályozásban célszerű megkövetelni a fenti elveket. Kétségtelen, hogy más pozícióban van az önkormányzat akkor, ha az árszabályozás exogén tényezőként jelentkezik számára és akkor, ha az árakat maga alakíthatja. Az áttekintés elemezi a két pozíció különbségét, az árszabályozást megalapozó szakmai feladatok eltéréseit, az elvi követelmények és a gyakorlat megfelelését. Bemutatja a különböző árszabályozási módszerek közötti elvi és gyakorlati választás következményeit. Kitér az (egyetemes) szolgáltatási kötelezettség problémáira és annak elvi és gyakorlati finanszírozási megoldásaira, kiemelve az egyetemes szolgáltatási kötelezettségből származó finanszírozási igények és az árszabályozás szétválasztásának fontosságát.

A PIACI KÖRÜLMÉNYEK KÖZÖTT NYÚJTOTT KÖZSZOLGÁLTATÁSOK EGYES JELLEMZŐI

A szolgáltatások szerveződésére többnyire a vertikálitás a jellemző, vagyis a szolgáltatás teljes körű ellátásához jellegzetesen elkülönülő, ugyanakkor egymásra épülő tevékenységi fázisok szükségesek. Akkor beszélhetünk teljes körű vertikálitásról, ha a termelés, szállítás, elosztás fázisait egyaránt megtaláljuk, például a gáz-, villamosenergia- vagy a vízszolgáltatás esetében, illetve a fordított irányú folyamatoknál, amikor az összegyűjtés, szállítás és tárolás/megsemmisítés/feldolgozás fázisait követhetjük, mint például a hulladékok, a szennyvíz esetében. Vannak olyan szolgáltatástípusok, amelyekre inkább csak a szállítás és az elosztás fázisa jellemző, mint a távközlés vagy a közlekedés esetében. Ezek a rendszerek nagyméretű hálózatok kiépítését igénylik, többnyire másra nem használható fizikai infrastruktúra formájában és/vagy jelentős logisztikai apparátust működtetve.

A közszolgáltatások többsége helyi, lokális keretek között alakult ki. Általában vagy maguk a helyhatóságok, vagy a helyhatóságoktól koncessziót kapott magánvállalatok tevékenységkörébe tartoztak a közszolgáltatások. Az egyes országok közigazgatási berendezkedése alapvetően meghatározta a szolgáltatások tulajdonviszonyok szerinti tagozódását és szerve-

zeti kereteit (országos vagy helyi szintű kommunális irányítási, üzemeltetési formák). Nagy eltérések tapasztalhatók aszerint, hogy a központi hatalom a helyhatóságokat milyen mértékben tekinti végrehajtó, illetve önálló hatáskörű szervnek. Az utóbbi kérdés a bevételek és kiadások megosztásának, tehát a finanszírozási rendszer egészének a meghatározását is magában foglalja.

Vannak olyan szolgáltatástípusok, mint például a tömegközlekedés, ezen belül elsősorban a városi tömegközlekedés, amelyek a legtöbb országban tartósan állami támogatásra szorulnak, mert a költségnövekedés csak részben hárítható át a szolgáltatást igénybe vevőkre.

Abban a kérdésben, hogy egy adott szolgáltatás alapvetően központi vagy helyi kormányzati szinten szerveződik meg, csak a politikai, jogi és gazdasági tényezők együttese dönt. A helyi közigazgatás természetesen több információval rendelkezik a közösségek igényeiről, gyorsabban és hatékonyabban tud reagálni a felmerülő szükségletekre. A tevékenységek azonos szervezeti kerete, az azonos típusú működési feltételek miatt a helyi szinten szervezett szolgáltatások között szorosabb kapcsolat alakul ki, mint az országos hálózattal rendelkező szolgáltatások regionális egységei között. Ezért gyakori, hogy az ilyen területen jelentkező kedvező hatások elérése érdekében a különböző szolgáltatásokat egy szervezeti egységbe (helyhatósági részleg, önálló holding stb.) koncentrálják. Az országos hálózatok viszont a méretnagyságból származó gazdasági előnyüket tudják kihasználni és gyakran a piac tökéletlen működését is csak a központi hatalom szintjén szervezve lehet korrigálni.

A közszolgáltatást nyújtó szervezetek általában lokális, regionális vagy országos monopóliumként működnek. Monopolhelyzetüket kezdetben az adott terület ellátására vonatkozó kizárólagos jogok (amelyek esetleg párosultak bizonyos ellátási kötelezettséggel is) biztosították, de ez a tevékenységi kör bővülésével, a több szolgáltatási fázisra (szállítás, elosztás) való kiterjedésével fokozatosan természetes monopóliummá vált.

Monopólium jellegükből következik, hogy elvileg lehetőségük van tarifáikat a költségektől elszakítani, szolgáltatásaik színvonalát a fogyasztók igényeitől függetlenül alakítani, versenytársak piacra lépését megakadályozni, egyes fogyasztói csoportokat preferálni vagy diszpreferálni. Ennek ellensúlyozására a közszolgáltatók tevékenységét a központi hatalom vagy a helyhatóságok mindenütt igyekeznek erőteljesen szabályozni.

A piaci, technológiai változásokat követve a szabályozás az utóbbi évtizedben jelentősen átalakult. A közszolgáltatások egyre több területén bizonyosodott be, hogy a szolgáltatás versenykörülmények között is megbízhatóan és nem utolsósorban olcsóbban nyújtható. A közszolgáltatások hatékonyságának javulásában a hagyományos költségsökkentési eljárások mellett újabb hatékonyságnövelő elemek kaptak szerepet (közös számlázás, közös beszerzés stb.), s ezek, együtt az információs technológiák közszolgáltatásokba történő behatolásával, a többszektorú szolgáltatók megjelenéséhez vezettek.

Az ezeket a folyamatokat követő, sok esetben elősegítő szabályozási reformok a hálózati infrastruktúrák és a szolgáltatások szétválasztásának, a szolgáltatások elemekre bontásának, a szolgáltatók közötti összekapcsolódásnak, a hálózatokhoz és az alapvető fontosságú eszközökhöz való hozzáférésnek az új szabályait rögzítik.

AZ ÁRSZABÁLYOZÁS TÍPUSAI

A monopolhelyzetben lévő szervezetek visszaélhetnek hatalmukkal. Nem feltétlenül teszik ezt, de az erre való ösztönzőségük igen erős. Állami vagy helyhatósági tulajdonos esetén a politikai motívumok által meghatározott indítékok lehetnek nagyon erősek, más tulajdonosok egyéb, inkább gazdaságilag megfogalmazódó különérdekek követését várhatják a közszolgáltatótól.

A monopolhelyzetben lévő közszolgáltatónak mindenesetre módja nyílhat a normálistól eltérő közgazdasági profitot realizálni, azaz a fogyasztókat megkárosítani. Ennek leggyakoribb módja nem általában az áraknak az indokolt költségek fölé emelése, hanem a fogyasztói csoportok közötti jogosulatlan (vagyis nem a költségek különbözőségén alapuló) diszkrimináció. Az árszabályozás egyik célja tehát a fogyasztók védelme.

A szabályozás azonban nem látná el alapvető feladatát, a társadalmi jólét maximalizálását, ha figyelmen kívül hagyá a közszolgáltatásokba befektetők érdekeit, már csak azért is, mert mint említettük, ezek a befektetések nehezen konvertálható tőkejavakban testesülnek meg. Az árszabályozás ebből a szempontból a szolgáltatáshoz szükséges ráfordítások megtérülését kell, hogy biztosítsa.

Az árszabályozás, a két megközelítés eredőjeként, a fogyasztói és a befektetői érdekek egyidejű védelmét olyan árban találhatja meg, amely hatékony gazdálkodás kikényszerítésével nyújt fedezetet a költségekre. A szabályozás bizonyos értelemben alkufolyamatként is felfogható, amelynek végeredménye a szabályozás kialakuló feltételrendszere. Ez sokszor koncessziós vagy egyéb szerződéses formát is ölthet. A szerződésrendszerekben az árszabályozás, bár talán a legfontosabb, de nem az egyetlen elem: a szolgáltatásminőség meghatározásának és a szolgáltatásnyújtás különböző fázisai ellenőrzésének egyaránt fontos szerepe van.

Az árak szabályozásában két alapvető megközelítés alakult ki. Kezdetben az árszabályozásnak szinte egyetlen módjaként a rate of return (megtérülési ráta) típusú szabályozást használták, amely meghatározta az elismert költségekhez alkalmazható haszonkulcsot. Ebben az eljárásban az elismerhető költségek megállapítása rendkívül hosszadalmas és nagy apparátust igénylő feladat, ami még a legkifinomultabb formájában is alig volt képes megakadályozni a költségek szándékos túllépését.

Az alternatívaként kidolgozott price cap módszerek az infláció alakulásához kötötték az áremelkedések mértékét, és azt az adott közszolgáltatásra jellemző termelékenységi mutató mértékével módosították. A price cap szabályozás hosszabb időszakra (általában négy-öt évre) szabta meg az árképzés módszerét, lehetőséget teremtve a költségek inflációs alapú emelkedésének automatikus elismertetésére, ugyanakkor – szintén automatikusan – megosztva a közszolgáltató termelékenységnövekedésből származó hasznát a fogyasztókkal.

A price cap típusú árszabályozás egyik nagy erénye egyszerűsége és az ebből következő viszonylag kis ráfordításiigénye. A piaci, technológiai változások vagy akár a rosszul megállapított árképletek következtében ugyanakkor nem várt és nem kívánt helyzetek is kialakul-

hatnak, amelyek megoldására az árszabályozás (az árképlet) rendszeres felülvizsgálata ad lehetőséget. A felülvizsgálatok során viszont előfordulhat, hogy olyan részletes költségtanulmányok elkészítése válik szükségessé, amelyek inkább a rate of return típusú szabályozásra voltak jellemzőek.

Ezen a ponton a két szabályozás végül is összetalálkozik. A tarifarendszerek általában a szolgáltatáshoz való hozzáférést és a használatot a közgazdaságilag indokolt mértékben külön számolják el.

A piaci körülmények között nyújtott közszolgáltatások árszabályozásában alkalmazott elvek következetes betartása és különösen betartatása jelentős szakértelmet és felkészült apparátust igényel. Ez a feltétel az átmeneti gazdaságokban, sok esetben az országos hatáskörű szabályozó szervezeteknél is nehézségeket okoz. A helyhatóságok gyakran még hátrányosabb helyzetben vannak.

Ilyen esetekben különösen hasznosak lehetnek azok az eljárások, amelyeket kiegészítő jelleggel a szabályozás bármely fázisában alkalmazni szoktak. Ezek közös jegye, hogy nem vagy nem csak a szabályozott cégektől származó információkra alapozzák az ármeghatározást. Egyik ismert lehetőség a nemzetközi összehasonlítások alapján történő szabályozás, ezt kiegészítheti vagy kellő számú hazai szolgáltató esetén helyettesítheti a hasonló helyzetű hazai szolgáltatókkal való összevetés. Az információk összegyűjtése után gyakori az a megoldás, hogy a legjobbnak ítélt gyakorlatból kiindulva határozzák meg az alkalmazandó ár-szabályozási módszereket, esetleg magát az árat.

SZOLGÁLTATÁSI KÖTELEZETTSÉG, MÉLTÁNYOSSÁGI MEGFONTOLÁSOK

A szolgáltatáshoz ésszerű feltételekkel való hozzáférés lehetőségét a közszolgáltatás fogalmához tartozónak érezzük. Jó pár országban, így az átalakuló kelet-európai gazdaságokban – szolgáltatásonként eltérő mértékben – sokszor nem teljesült ez a követelmény. A nagyvárosokban élők, így a budapesti lakosok is, kedvezőbb helyzetben voltak. Ezzel is összefügg, hogy a lokális vagy országos monopóliumok a szolgáltatási kötelezettség terheit hagyományosan az üzletileg kedvezőbb és kedvezőtlenebb szolgáltatási körülmények közötti keresztfinanszírozással tették kezelhetővé a maguk számára.

KERESZTFINANSZÍROZÁS

Az eltérő költségigényű szolgáltatások közötti keresztfinanszírozáson (keresztátmogatáson) túl a leggyakoribb a fogyasztói csoportok közötti jogosulatlan (nem költségalapú) diszkrimináció volt, amelynek legismertebb formája a háztartások és az üzleti fogyasztók közötti keresztfinanszírozás. Az átalakulóban lévő kelet-európai gazdaságokban az alacsonyan tartott háztartási tarifák szociális vívmány volta már régóta vitatott, de – részben politikai meg-

fontolásokból – a háztartási és az üzleti fogyasztók tarifái közötti újraegyensúlyozás csak lassan halad, időnként le is áll, és az alkalmazott árak még messze nem költségalapúak, pedig a monopóliumok árszabályozásának ismert modelljeiben a tarifák nagyjából kiegyensúlyozottsága alapfeltétel.

A monopóliumon belüli keresztfinanszírozásnak számos negatív következménye van. Egyrészt a tevékenységek valódi költségfedezeti arányainak eltorzításával téves jelzéseket ad a szolgáltató üzleti döntéseihez, kockáztatva a szolgáltató gazdaságos működését. A kiegyensúlyozatlan tarifák a kevésbé vonzó piacokon nem ösztönzik a szolgáltatók beruházásait, fejlesztéseit. A keresztfinanszírozások rendszere a megvalósuló belső támogatások mértékét átláthatatlanná és önkényessé teszi, a rendszerben rejtett támogatások mozognak, amelyek ugyanakkor nem eléggé célzottak, tehát hatásuk is kiszámíthatatlan, sőt a magas jövedelműek is támogatáshoz jutnak – és ez más, szociálpolitikai megfontolások alapján nem kívánatos fejlemény.

Az árszabályozás önmagában sohasem jelentette a keresztfinanszírozások megszüntetését. Az árszabályozás módszereitől, a szabályozás alá vont szolgáltatások körétől függött, hogy a keresztfinanszírozások milyen mértékben maradhattak meg a rendszerben.

Ugyanakkor mindig léteztek és létezni is fognak olyan szolgáltatások, amelyek veszteségesek, de fenntartásuk társadalmi, méltányossági megfontolásokból mégis szükséges. Ezeket a veszteséges (normál profitot nem hozó) szolgáltatásokat a szolgáltatók hatékony működése érdekében meg kell nevezni, körül kell határolni, és az ellátásukhoz szükséges támogatás nagyságát fel kell becsülni.

Amennyiben a szükséges támogatás nagysága ismert, a hagyományos keresztfinanszírozás helyett más finanszírozási lehetőségek előtt is megnyílik az út. Ma már eléggé elterjedt módszer (többek között a tömegközlekedésnél) a támogatásért való versenyztetés, amelynek során a legkisebb támogatást igénylő válhat szolgáltatóvá. Létrehozhatók a társadalmi okokból fenntartandó szolgáltatások támogatására központi alapok, támogatást kezelő szervezetek, amelyek a szolgáltatót vagy akár a fogyasztót is a támogatások címzettjének tekintetik, az utóbbi esetben a támogatást akár célzottá is tevé utalványok (voucher) formájában. Az elérni kívánt céltól függően, például a szolgáltatás elterjedtségének növelése érdekében, kialakíthatók olyan könnyített hozzáférési tarifacsomagok, amelyek bevezetését szintén önálló finanszírozási rendszerek támogathatják.

AZ EGYETEMES SZOLGÁLTATÁSOK

Az említett támogatási lehetőségek összességét ma már az egyetemes szolgáltatás fogalomkörén belül tárgyalják. A közszolgáltatásokkal összefüggő kérdéseket részletesen tárgyaló európai uniós dokumentumok hangsúlyozzák, hogy a közszolgáltatásokkal szemben támasztott bármiféle követelménynek egyrészt tulajdonsemlgesnek kell lennie, másrészt a tagországok joga annak eldöntése, hogy mit tekintenek közszolgáltatásnak, és az ehhez kapcsolódó követelmények miatt adnak-e speciális jogokat az érintett szolgáltatóknak, illetve

ezzel összefüggésben alkalmaznak-e valamely, a versenysemlegességet nem sértő finanszírozási módot. A közszolgáltatás kötelezettségének kimondása viszont nem járhat együtt a kötelezettségteljesítés módozatainak meghatározásával. Azt az elvet azonban itt is figyelembe kell venni, hogy a megoldáshoz használt eszközöknek arányban kell állniuk a teljesítendő célokkal.

Az egyetemes szolgáltatás fogalmát a piaci alapon szerveződő közszolgáltatások körére értelmezik. Az egyetemes szolgáltatás röviden annyit jelent, hogy mindenki számára elérhető (megfizethető) áron, magas színvonalú szolgáltatást kell nyújtani. A fogalom részletesebb meghatározásához ismert alapelvek nyújtanak segítséget, például az egyenlőség (a szolgáltatást igénybe vevőket azonos mércével mérni), az egyetemesség (mindenkire kiterjedjen), a folyamatosság (a szolgáltatás adott köre mindenkor biztosítandó) és az alkalmazhatóság (a mindenkori adott helyzetre, reális feltételek mellett alkalmazható). Ezeknek az elveknek az érvényre jutását segítheti az egyetemes szolgáltatás nyújtásának menedzselését és az ármegállapítását érintő nyilvánosság és az egyetemes szolgáltatást nyújtó szervezetektől független, a szolgáltatás finanszírozását, nyújtását ellenőrző szervezet.

Az egyetemes szolgáltatást időben változó kategóriának tekintik, amely az adott ágazat technikai, piacszerkezeti változásaitól, az egyetemes szolgáltatás körébe tartozó szolgáltatási elemek társadalmilag igényelt újrameghatározásától, a fogyasztói szükségletek változásától függően nagymértékben változhat. Az európai uniós szabályozás lehetővé teszi, hogy a tagországok az ágazati direktívákban megfogalmazott egyetemes szolgáltatási kötelezettségen túlmenően további kötelezettségeket állapítsanak meg egyes szolgáltatásoknál. A tagországoknak kell azt is eldönteniük, hogy kötelezettségként írják-e elő az adott közszolgáltatást, s ha igen, akkor gondoskodnak-e önálló finanszírozási rendszer kialakításáról.

Az egyetemes szolgáltatás ágazatonként eltérő módon érvényesülhet. Ezt az Európai Unió ágazati szabályozással foglalkozó irányelvei is tükrözik. A távközlés területén például explicit módon rögzítették, hogy a tagországokban mindenütt a társadalmilag, gazdaságilag és/vagy az egészségileg hátrányos helyzetben lévőknek is megfizethető áron kell hozzájutniuk a szolgáltatásokhoz. A postai szolgáltatások területén a mindenki számára megfizethető és egységes árak fenntartása érdekében a keresztfinanszírozás korlátozott megőrzése mellett foglaltak állást, annak az elvnek a rögzítésével, hogy bizonyos súly- és árkategóriákon belül a posta megőrizheti – a ma már erősen kikezdett és megtámadott – monopóliumát. Az újonnan belépő szolgáltatók, a távközléshez hasonlóan, itt is részt vállal(hat)nak az egyetemes szolgáltatás finanszírozásában. A közlekedés (személyszállítás), a villamosenergia-szolgáltatás területén az európai uniós szabályozás szintén módot ad a tagállamoknak arra, hogy közszolgáltatási kötelezettséget írjanak elő.

A közszolgáltatások nagy részével kapcsolatban (legalábbis ahol a nyújtott szolgáltatások nem különösebben differenciáltak, mint például a víz- vagy energiaszolgáltatásnál) az egyetemes szolgáltatás fogalma elsődlegesen a szolgáltatásokhoz való hozzáférésre vonatkozik. A víz-, gáz-, villamosenergia-szolgáltatás esetében a legtöbb helyen szolgáltatási kötelezettség terheli a cégeket, azaz igény esetén a szolgáltatásba való bekapcsolást nem tagadhatják meg. Természetesen ebben az esetben is találkozhatunk az „ésszerűség” elvével,

azaz a kötelezettség csak bizonyos feltételek esetén áll fenn. Általában az elosztóvezetékektől adott távolságon belül lévő fogyasztó kérheti a bekapcsolást, az ezen kívüliek csak akkor, ha a vezetéképítés költségét maguk fizetik.

Az egyetemes szolgáltatás elvének a szolgáltatásba való bekapcsolódás mellett hasonlóan fontos eleme a szolgáltatásból való kizárás szabályozása. A kikapcsolások feltételeit ugyan korábban is szabályozták, de ezek a szabályok meglehetősen merevek voltak, és elsősorban a monopolhelyzetű szolgáltatók szempontjait tükrözték. A monopolhelyzet visszaszorulása, sok helyen megszűnése következtében, valamint az egyetemes szolgáltatás koncepciójának egyre elterjedtebb alkalmazása miatt a helyzet a kilencvenes évek elejére megváltozott. A szolgáltatók – egyrészt üzleti okokból, másrészt a szabályozó hatóságok követelményeinek hatására – rákényszerültek az addig alkalmazottaknál kifinomultabb, a szociális és más problémákat is kezelni képes, fokozatosságot nyújtó eljárásmodok kialakítására.

Az egyetemes szolgáltatási kötelezettség – akár jogszabályi, akár szerződéses alapon áll fenn – többletterheket róhat a szolgáltatóra, de a kötelezettségből előnyök is származhatnak. Az előnyök nagy része nem pénzügyi jellegű. Ilyen például a cég hírneve, elismertsége a fogyasztók, a munkavállalók, a részvényesek vagy a szabályozó előtt. Marketingszempontból szintén előnyöket jelent, hogy a potenciális fogyasztók tudatában vannak annak, hogy a szolgáltatási területen belül bárhol megrendelhetik a szolgáltatást. Hasonlóképp előny, hogy a cégnév nyilvános helyeken, köztereken folyamatosan jól látható stb. A szolgáltató abban a reményben is vállalhatja az univerzális szolgáltatási kötelezettséget, hogy a kezdetben gazdaságtalan szolgáltatás később gazdaságossá válik. Ezek az előnyök nehezen ugyan, de számszerűsíthetők.

A többletterhek kiszámítása sem sokkal egyszerűbb. A számítást, leegyszerűsítve, úgy végzik, hogy a kötelezettség fennállása esetén jelentkező nettó (az előnyök betudása utáni) költségből levonják a kötelezettség nélkül felmerülő költségeket.

Ha a költségeket ismerjük, érdemes a finanszírozási módszereken is gondolkodni. A közgazdaságilag legkedvezőbb megoldás az egyetemes szolgáltatási kötelezettségből származó többletterheknek az adózáson keresztül történő finanszírozása, hiszen ebben az esetben a szolgáltatótól független társadalmi költségeket kell megtéríteni, de erre kevés példát találhatunk, gyakoribb a támogatási alapok képzése, az utalványok rendszere vagy a támogatásért folyó versenyeztetés.

NÉHÁNY ALAPELV A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK ÁRSZABÁLYOZÁSÁHOZ

Pontosan meg kell határozni az árszabályozásban részt vevők körét és hatáskörét.

A szabályozás nem árat, hanem árkalkulációs sémákat kell, hogy megállapítson.

A szabályozás hatásfokán nagymértékben javíthat, ha az árszabályozásbeli változtatások okát, lényegét a fogyasztók alaposan megismerik. Függetlenül attól, hogy az árakban mi-

lyen költségek megtérülését hagyja jóvá a szabályozó, éppen az esetleges támogatások mértékének meghatározása szempontjából válik döntővé, hogy a szolgáltatás teljes költsége minden esetben ismertté váljon.

A díjbeszedési rendszerek jellemzői, hatékonysága (egyszerűség, határidők, díjbeszedési költségek minimalizálása, eljárások nem-fizetés esetén stb.) alapvető fontosságú az árszabályozás hitelességének megteremtésénél.

A közszolgáltatások árszabályozása csak a szolgáltatás minőségi paramétereivel együtt értelmezhető, ezért ezeknek állandó vizsgálata a szabályozás részét képezi.

Mindazokon a területeken – ezek száma egyre nő –, ahol a versenyeztetés lehetősége már fennáll, gondoskodni kell arról, hogy az a szolgáltató, amely más területeken még monopolpozíciókkal rendelkezik, ne támogathassa keresztf finanszírozás segítségével versenypiaci szereplését.

A szolgáltatások teljes költségen való árazása esetén jelentős fogyasztói csoportoknak jelenthet aránytalanul nagy terheket a szolgáltatás igénybevétele, az ilyenkor alkalmazott támogatási rendszer igénybevételenek jogosultságát egyértelmű és ellenőrizhető módon kell kialakítani. Ha az árak nem tartalmazzák az összes költséget, a rendszerben lévő támogatás mértékét pontosan meg kell határozni.

ÁRSZABÁLYOZÁS A FŐVÁROSI ÖNKORMÁNYZATNÁL

A kelet-európai átalakuló gazdaságokban a kilencvenes éveket megelőzően a szabályozás alapvetően a tulajdonosi jogosítványokon keresztül történt, ami a gyakorlatban közvetlen irányítást jelentett. A közszolgáltatók ellenőrzésébe, szabályozásába beletartozott a közszolgáltatás kötelezettségének kimondása, a szolgáltatás ellátásához szükséges beruházások finanszírozása és a szolgáltatási tevékenység minőségének, a szolgáltatás árának meghatározása is. Ezek között a gyakran egymással is konfliktusba kerülő célrendszerek között a mindenkori kormányzati preferenciák szerint vált egyik vagy másik dominánssá. Az eredmény ismert: alacsony költségérzékenységű, kevésbé hatékonyan működő monopóliumok, a fejlesztések, illetve rekonstrukciók elmaradása, állandósuló hiányok, a szolgáltatások színvonalában is tükröződő fogyasztói kiszolgáltatottság.

A kilencvenes évek elejének magyarországi változásai azt mutatták, hogy a közszolgáltató vállalatok önállóságának, de egyben monopolhelyzetének a nyolcvanas évtizedben megkezdődött erősödése a legtöbb helyen folytatódott. Gyarapította ugyan a piaci szereplők és a piacot befolyásoló tényezők számát a trösztvi szervezetek szétbontása, a vállalatok gazdasági társasággá alakulása, a tulajdonosi jogosítványok elkülönülése, a privatizáció, az árszabályozásra jogosult intézmények differenciálódása (kormányzati szervek, illetve önkormányzatok), de a monopolpozíciók nem gyengültek. A közszolgáltatásokat szabályozó, politikai befolyástól (kormányzati közvetlen ráhatásoktól) mentes intézményi struktúrák hiányában a szabályozással foglalkozó hatóságok létrejötte és a viszonylag korszerű törvénykezés azt

a lehetőséget is tartalmazta, hogy a további változásokban, a szabályozási környezet alakításában maguknak a szabályozni kívánt vállalatoknak lesz a legnagyobb befolyásolási lehetőségük. Ez a kormányzati magatartás bizonyos – elsősorban privatizációs – szempontok alapján magyarázható, azonban emiatt ma még inkább szembe kell nézni a monopóliumok gazdasági erőfölényéből származó hátrányokkal.

Az elmúlt évtizedekben a közszolgáltatások majd mindegyikénél a tényleges költségeket figyelembe nem vevő tarifarendszerek alakultak ki. A fogyasztókat és a döntéshozókat egyaránt tévesen orientáló tarifák újraszabályozása a közszolgáltatások különböző területein különböző mértékben ugyan, de első lépésben mindenütt a szolgáltatások árainak emelését és a tarifaszervezetet átalakítását jelentette, illetve jelenti.

A költségarányos árszint kialakulásának azonban nem minden esetben kell együtt járnia drámai áremelkedésekkel. A közszolgáltatásoknak sok olyan területe van, ahol már mostanra is verseny alakult ki, illetve ahol létrehozható versenyhelyzet. Az ezen a területen működő nagy monopóliumok vertikális szétbontásával, illetve egyes tevékenységek koncesszióba adásával a szolgáltatások egyre szélesebb körében jöhetnek létre olyan versenykörülmények, amelyek a költségek leszorításához és a szolgáltatás minőségének javításához vezetnek. Azokon a területeken viszont, ahol a piaci verseny hatásai kevésbé érvényesülhetnek, a közszolgáltatások árainak emelkedését a tényleges költségek alapos vizsgálatán nyugvó hatékony árszabályozásnak kell korlátoznia.

A fővárosi tulajdonú közszolgáltató vállalatokra is jellemző volt a fent vázolt helyzet a kilencvenes évek legelején. Az árak egyáltalán nem tartalmazták a teljes költséget, nem adtak módot kellő mértékű fejlesztésekre, a fogyasztás oldaláról pedig nem ösztönöztek takarékosságra. Az árhatósági jogkörök alapvetően a minisztériumokhoz tartoztak. A szolgáltatások többségének árát – árkiegészítés formájában – támogatásokkal tették a szolgáltatók számára (a működési költségek mértékéig) költségfedezővé. A szolgáltatók gazdálkodását nagymértékben befolyásolta az a tény is, hogy az alaptevékenységeken kívül számos olyan – gyakran gazdaságtalan – tevékenységük is volt (gyártási, szállítási, szerelési, építőipari, javítási, tervezési, kölcsönzési, kiskereskedelmi, sportfinanszírozási stb.), amely nem kapcsolódott közvetlenül a szolgáltatási feladataikhoz.

A kilencvenes évek első harmadában alapvetően megváltozott a szolgáltatók és a szolgáltatás gazdasági környezete. A korábban önkormányzati vállalatként működő szolgáltatók gazdasági társaságokká alakultak. Az átalakulás egyben lehetőséget adott az önkormányzatnak arra, hogy leválassza a cégekről az alaptevékenységtől leginkább elütő tevékenységeket. Az ártámogatások nyílt rendszerének megszűnése (elsősorban a víz-, csatorna-, távhőszolgáltatás területén) az árképzés feltételeit is megváltoztatta. Az árhatósági jogkörök nagy része átkerült az önkormányzatokhoz. A közszolgáltatások részleges privatizációja során pedig a költségek csökkentésében is érdekelt, illetve érdekeltté tett befektetők kerültek az önkormányzat mellett tulajdonosi pozícióba.

A főváros területén működő közszolgáltatások díjtételeit, a villamosenergia- és a gázárak kivételével, a Fővárosi Önkormányzat határozza meg. A közlekedési tarifák megállapításánál kormányzati egyetértés is szükséges.

Ezekben a közszolgáltató társaságokban – a tulajdonos és a szabályozó azonosságából származó, nehezen elkerülhető érdekkonfliktusokat vállalva – a Fővárosi Önkormányzat többségi tulajdonnal rendelkezik (kivévelt képez a villamosenergia-szolgáltatás, amely többségi állami tulajdonból vált többségi külföldi tulajdonná, fővárosi kisebbségi részesedés – 10 százalék – mellett). A tarifákra általánosságban ma már az a jellemző, hogy a működési költségeken túl kisebb mértékű fejlesztések, új beruházások finanszírozására is fedezetet nyújtanak. Nagyobb mértékű támogatást csak a közlekedés fenntartása igényel. Az árszabályozás mai rendszerének kialakulása a privatizáció folyamatához köthető, mert a szolgáltatások díjmeghatározásának korábbi, meglehetősen önkényes rendszerét a befektetők piaci szempontjai miatt kiszámíthatóbb, a korábinál hosszabb távra érvényes árszabályozási renddé kellett alakítani.

Tanulságos áttekinteni az energiaszektoron belül megvalósuló árszabályozási lépéseket kormányzati és önkormányzati szinten annak érdekében, hogy világosabban lássuk a változások mozgatórugóit.

KORMÁNYZATI SZINT

A háztartási fogyasztók által fizetett távhő- és villamosenergia-árak 1989-ben országosan csak a közgazdaságilag indokolt költségek 1/3-át tették ki. A villamos energia árának többszöri emelése után is a háztartási tarifák csak a közgazdasági költségek 2/3-át érték el 1992-re. A nagymértékű külföldi adósság finanszírozásához a Világbankkal és a Nemzetközi Valutaalappal kötött megállapodások a kilencvenes évek elején már tartalmazták annak ígéretét, hogy az energiaárakat a kormányzat – megszüntetve azok közvetlen támogatását – egyrészt a közgazdaságilag indokolt költségek szintjére emeli, másrészt a tarifaszervezetet úgy módosítja, hogy az üzleti fogyasztók és a háztartások közötti keresztfinszírozás megszűnjék. Ennek határidejét utoljára 1995 közepére módosították.

Az energiaszektorban a kilencvenes évek legelején történt elvetélt privatizációs lépések és a potenciális külföldi befektetők arról győzték meg a kormányzatot, hogy megbízható ágazati intézmény- és szabályrendszer nélkül semmilyen befektető nem fog beruházni a magyar energiaiparba. A gáz- és villamosenergia-törvény elfogadása, majd a Magyar Energia Hivatal felállítása (1994) jelezte ennek a folyamatnak az állomásait. A törvények megszabták az árképzés elveit is, amelyek többségükben megfeleltek a korábban említett korszerű elveknek: a szabályozott áraknak tartalmazniuk kell a hatékony működtetés költségein kívül az indokolt beruházások költségeit (beleértve a környezetvédelem és az ellátásbiztonság érdekében történt beruházásokat) és a normál profitot is, figyelembe véve a legkisebb költség elvének alkalmazását. A fogyasztói árak jogosulatlan diszkriminációját tiltja a törvény, ugyanakkor nem tiltja explicit módon az üzletágak közötti keresztfinszírozást, csak a tevékenységek számviteli elkülönítését írja elő. Az áralkalmazás elveit a Hivatal dolgozza ki, de a döntés jogát a miniszteré.

Az elvek gyakorlatba való átültetése már sokkal nehezebben ment. A szabályozási keretek kialakítását felgyorsította az energiaiparban 1995-ben jelentős részvénytársaságok eladásával megkezdett privatizáció.

Az árszabályozásba két fázist iktattak be. Az elsőben költség-felülvizsgálatok segítségével 1997. január elsejére az úgynevezett induló árat igyekeztek meghatározni, majd döntöttek az ezt követő négyéves időszakra vonatkozó árképlet alkalmazásáról. A kialakított rendszerben a rate of return és a price cap szabályozás elemei keveredtek. A költség-felülvizsgálatra épülő induló ár mint egy későbbi árváltozási automatizmus kiindulópontja helyes elképzelés volt. Az árképletbe – a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően – egyes költségelemek árváltozásainak automatikus továbbhárítását is bevették, azonban a termelékenységváltozás korrekciós tényezői már kisebb szerepet kaptak. Ugyanakkor a négy évre szánt árképlet nem a kiszámítható, egyben egyszerű árszabályozás példáját mutatta, hanem számos további elemmel bővülve, újabb és újabb értelmezési vitára teremtett lehetőséget.

Az áremelések körüli elhúzódnó viták, az egymást követő kormányzatok – gyakran politikailag nem is tesztelt, túlzottnak nevezhető – tartózkodása a radikálisabb áremelésektől oda vezetett, hogy a hosszabb távra tervezett, nem diszkriminatívnak szánt, átlátható árszabályozás az éves áralkuk korábban is ismert szintjére süllyedt. 1995 szeptembere és 1996 októbere között három lépcsőben tervezték az induló árak tervezett szintjét elérni, de az utolsó árnövelési lépést már a kormányzat nem lépte meg időben, hanem kormánybiztost kinevezve, egy a befektetőkkel való negyedéves áralku lehetőségét teremtette meg. Az 1997. január elseji induló árak a legtöbb társaságot tekintve elfogadhatatlannak bizonyultak és több éven át tartó, időnként a bírósági szakaszba is elkerülő jogvita kezdetét jelentették. Az utolsó energiaipari társaságok csak 1999. elején jelentették ki, hogy az induló árak az indokolt költségeket fedezik és megfelelő normál profitot is tartalmaznak. Időközben az árszabályozásban visszatértek az éves ármegállapítás rendszeréhez.

Az árak általános emelkedése mellett a kilencvenes évek nagyobbik részében érezhető volt a törekvés a fogyasztói csoportok ár-költségviszonyainak kiegyensúlyozására, azaz a háztartási fogyasztók számára az energiaárak az üzleti fogyasztókkal szemben gyorsabban növekedtek, bár 2000-ig sem érték el a szükségesnek tartott mértéket. Ekkortól kezdve azonban a trend megfordult, és a kormányzat ismét az üzleti fogyasztói árakat növelte gyorsabb ütemben. Az energiaár-szabályozás 1999 után újabb fordulatot vett, ettől kezdve az ex ante kinyilvánított – nem teljesülő – inflációs várakozásokhoz igazodott. Az energiaár-szabályozás története eddig azt mutatja, hogy – legalábbis Magyarországon – még az elvi konstrukciójában megfelelő árszabályozás sem képes a politikai befolyás kiszűrésére, és az alkalmazott árképletek viszonylagos bonyolultsága igazából csak az alkufolyamatok korrekciós hátterét szolgálja.

FŐVÁROSI SZINT

A közszolgáltatások árszabályozásának országos szinten zajló eseményei a Fővárosi Önkormányzatot több szempontból is érintették. Egyrészt vannak olyan vállalatok (mint például a többségi önkormányzati tulajdonú gázszolgáltató vagy a többségi magántulajdonú villamosenergia-szolgáltató), amelyek közvetlenül a kormányzati szabályozás alatt fejtik ki tevékenységüket, vagy éppen e társaságok szolgáltatásai meghatározó költségtényezőt jelentenek számukra (például távhőszolgáltatás). Másrészt az árszabályozás hazai viszonyok között

lehetséges változatai az országos vitákban rajzolódtak ki. Ennek egyik példája a távhő-szolgáltatási díjak megállapításának rendszere, amely jelenlegi formájában a tételes költségszámításokon alapuló rate of return típusú szabályozást idézi, és amelyről árhatóságként évente egy alapvetően politikai testület, az önkormányzat dönt.

A Fővárosi Önkormányzat – sok esetben úttörő módon – az ármegállapítások rendszerébe – a nem szakmai jellegű megítélések és viták csökkentésének szándékától is vezetve – igyekezett minél több automatizmust bevezetni. Ezek alkalmazására, az országos folyamatokhoz hasonlóan, gyakran a privatizáció előtérbe kerülése, a közszolgáltatásba befektetni kívánó cégek kiszámítható szabályozást igénylő várakozásai is rászorították. A díjmegállapítások rendszerében a kilencvenes évek közepétől központi helyet foglaltak el a közszolgáltatókkal kötött megállapodásokra épülő árképletek. A részben külső szakértői segítséggel készült képleteket 1996-97-ben a Fővárosi Önkormányzat mint árhatóság alá tartozó közüzemek többségénél már alkalmazták. A Fővárosi Csatornázási Művek Rt.-nél (FCSM), a Fővárosi Vízművek Rt.-nél (Vízművek), a Főtáv Rt.-nél 1997-től alkalmazzák, a Fővárosi Közterület-fenntartó Rt.-nél (FKF) pedig már 1996 óta élnek vele.

A díjképletek megközelítésmódja, felépítése cégenként változik, de mindegyikre a rate of return típusú megközelítésmód a jellemző, vagyis nem a szolgáltatás fogyasztói díjtételeinek inflációhoz és hatékonyság-javuláshoz kötött alakulását maximálják (amint az a price cap típusú képleteknél történik), hanem a költségek alakulását veszik különböző csoportosításokban számba, és ezek elismerésén keresztül határozzák meg a fogyasztók által fizetendő díjat.

A szakértői elemzések azt mutatják, hogy az árképletek és a díjmeghatározás egész mechanizmusa egyaránt képes biztosítani a díjak Önkormányzat általi ellenőrizhetőségét, a szociális szempontok érvényesítését és a közszolgáltató cégek életképességét. Sikerült a díjmeghatározás folyamatát átláthatóbbá és kiszámíthatóbbá tenni. Az árképletek alkalmazása lehetővé tette, hogy az ármeghatározás éves feladatait a korábbinál egzaktabb keretek között hajtsák végre. A kialakított árszabályozás módot adott az árképletek alkalmazási feltételeinek részletes megvitatására és a rendszeres felülvizsgálatok szabályozottá tételére. Az árszabályozás rendszerének fenntartása, a költség-felülvizsgálat természetesen többlépcsős fordításokat, független szakértők véleményének figyelembevételét igényelte.

Az Önkormányzat és a társaságok közötti kezdeti megállapodásokat szinte a megkötésük évétől fokozatosan módosítani kellett. A módosításokat hol az Önkormányzat, hol a társaságok kezdeményezték. A FCSM esetében az 1997-es megállapodás 2001-ben módosult, a Vízműveknél a befektetőkkel kötött 1997-es szindikátusi és menedzsmentszerződés 2000-ben megállapodással egészült ki. A Főtáv 1997 után évente kísérletezett az együttműködési megállapodás módosításával, ami végül 2000-ben megtörtént, majd 2001-ben új együttműködési megállapodás született. A FKF-nél 1999-ben módosították a díjszámítás néhány alapvetését.

Az árképletek újdonságnak számító bevezetését sok egyeztetés és vita előzte meg. Magától értetődően a képletek nem lehettek tökéletesek, alkalmazásuk sok kezdeti hiányosság-

ra hívták fel a figyelmet. A folyamatos korrekciók az árképletek egyre finomabb beállítását tették lehetővé. Egyre több részlet került a helyére, a Főtáv esetében például 2001-re már ötfajta inflációs indexet alkalmaztak az 1997-es egyetlen helyett, de újabb problémák is fokozatosan felmerültek. A társaságok mindig találtak újabb érvényesítendő szempontot, és a képletek korrekciói során a gazdasági környezet változásait is követni kellett. Általánoságban elmondható, hogy a képletek változtatásával, az egyes elemek újraértelmezésével a közszolgáltatások működési költségeinek nagyobb része a díjbevételekből megtérült a társaságok számára.

Ugyanakkor többé-kevésbé mindegyik társaságnál megoldatlannak tűnik a fejlesztés, a bővítés kérdése, egyes esetekben a tevékenység szinten tartása. Ezek mérlegelése a legnehezebb feladatok közé tartozik az árképletek összeállításánál és értékelésénél, hiszen a szükséges rekonstrukciós munkákat, a társaságokban rejlő hatékonysági tartalékokat és a stratégiailag is szükséges fejlesztéseket rendkívül nehéz megbecsülni.

A részlegesen privatizált két társaságnál (FCSM, Vízművek) a befektetőkkel való megegyezések sorozatában ebben a kérdésben valamelyest megnyugtatóbb helyzet alakult ki, mint a tisztán önkormányzati tulajdonú másik két cég (Főtáv, FKF) esetében. Itt világosan ütközik az Önkormányzat rövid és hosszú távú érdekének, kettős elkötelezettségének problémája: perspektivikusan is fejlődőképes társaságok tulajdonosa szeretne lenni, egyben a közszolgáltatások díjait a lehető legkisebb mértékben kívánja emelni. Az utóbbi, a szociális és politikai megfontolásokat egyaránt tartalmazó szempont – várható módon – úgy tűnik, többször felülkerekedhetett a közszolgáltatások hosszabb távú fejlesztését szem előtt tartó megközelítésen. Az FKF esetében például az Önkormányzat a betervezett díjmelései javaslatok közül rendre a legkisebbet fogadta el.

További visszatérő problémát jelentett a társaságokban rejlő tartalékok, a gazdálkodás hatékonyságának kezelése. Az árképletek egy részébe a hatékonyságjavulást számbavevő elemet is beépítettek. A nem kizárólagosan fővárosi tulajdonú társaságok esetében osztalékfizetés (pl. FCSM), illetve ún. menedzsmentszerződés (pl. Vízművek) biztosítja a befektetők érdekeltségét a költségek folyamatos csökkentésében, ami hatékonyabb gazdálkodásra ösztönöz. De ahol a hatékonyságjavulás következményeiből a díjmelés mindenáron való mérséklése miatt a társaság nem részesülhet, mert az rögtön díjcsökkentő hatású (pl. Főtáv), a hatékonyság javítására való ösztönzés csak kis határfokú lehet. A hatékonyságjavulást még inkább fékezheti, ha a társaságok esélyt látnak arra, hogy az évente ismétlődő áralkuk, árképlet-módosítások során gazdálkodási gondjaik mégis megoldódnak.

A Fővárosi Önkormányzatnak a közszolgáltatások árszabályozását érintő korszerűsítési törekvései, árszabályozások bevezetésére tett kísérletei a hazai trendeknek megfelelőek, gyakran úttörő jellegűek voltak. Részben a törvényi szabályozás változásai, többek között az 1995-ös, egyes közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló törvény, az 1998-as távhőtörvény, a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi törvény olyan helyzetet teremtettek, hogy nőtt az aktuálisan eldöntendő elemek száma az éves ármegállapítás rendszerében, ami újabb lehetőséget biztosított eltérő értelmezésekre, hiszen a szolgáltató és az önkormányzat nem feltétlenül azonosan ítélte meg az adott időszakban lejajlott változások hatásait.

Ahogy arra már korábban utaltunk, az árszabályozásában alkalmazott elvek következetes betartása és különösen betartatása jelentős szakértelmet és felkészült apparátust igényel. Az árképletek összetettsége miatt az Önkormányzat gyakran csak külső szakértő segítségével tudja álláspontját kialakítani. Az utóbbi években elfogadott törvények, a korábbi helyzettel szemben – különböző mértékben ugyan – de már megfogalmazzák azokat az elveket, amelyeket az árszabályozás kialakításánál az önkormányzatoknak követni kellene. Ez a víz- és csatornaszolgáltatások területén még nem történt meg. Az ágazati jellegű szabályozások meglététől függetlenül azonban mindenképp hasznos lenne olyan önkormányzati gyakorlatok összehasonlításával készült mércék, szintjelzők számbavétele és egybegyűjtése, amelynek alapján a legjobbnak ítélt gyakorlatra vonatkozó részletes információk hozzáférhetőek lennének.

ÁRSZABÁLYOZÁS ÉS TÁMOGATÁSI RENDSZEREK

A szolgáltatások nyújtásának teljes költségét fedező árak részbeni elterjedése együtt haladt a korábbi nyílt ártámogatások megszüntetésével. Az energiaszolgáltatók (gáz, villamosenergia) 1999-re úgy vélték, hogy elérték a teljes költségfedezeti szintet. A fogyasztói csoportok közötti keresztámogatások mértéke a tarifa-kiegyensúlyozás következtében fokozatosan csökkent.

A kormányzat 1997 és 1998 során sikerrel próbálkozott a privatizált cégeknél az áremelések hatásait legnehezebben viselő rétegek kompenzálásához való hozzájárulás összegyűjtésével. A képzett alapokba befolyó összegek szétosztásának lebonyolításánál azonban sok probléma merült fel. Egyrészt az önkormányzatok nehezen birkóztak meg az adminisztrációs feladatokkal, másrészt a cégek kifogásolták, hogy hozzájárulásaikat saját szolgáltatási területükön kívül használták fel. Ez a kísérlet végül is rövid életűnek bizonyult, 1999 után a kormányzat az energia-áremelések mértékének az inflációt nem követő emelésével vélte közvetetten támogatni a lakosságot.

Az áremelések visszafogása a Fővárosi Önkormányzat mint árhatóság területén működő közszolgáltatóknál gyakorlattá is vált. A vízdíjak emelését a 2000. évi megállapodás következtében az infláció alattira sikerült szorítani. A többi szolgáltatónál az 1997-től 2000-ig terjedő időszakban a díjmelékek reálértékben csak a csatornaszolgáltatás területén nőttek (1,19), a hulladékszolgáltatásban lényegében változatlanok maradtak (1,01), míg a távhőnél csökkentek (0,88), de még a csatornaszolgáltatás díja sem nőtt a lakossági átlagos jövedelmeknél nagyobb mértékben (ÖKO, 2001).

A díjmelések korlátozása ellenére is a díjfizetés jelentős rétegekre rótt rendkívüli terheket. A Fővárosi Önkormányzat díjkompenzációs rendszert működtetve mindig is nagy gondot fordított ezek közvetlen támogatására. A szociális segélyben részesülők automatikusan válnak jogosulttá a kompenzációra, egyébként a jogosultság jövedelemhatártól függ, de a kompenzáció mindkét esetben a díjfizetési hajlandósághoz kötött.

A kompenzáció – hivatalos nevén a Fővárosi Lakásrezsi Támogatás – forrása egyrészt a közszolgáltató társaságoktól elvárt felajánlás, másrészt a Fővárosi Önkormányzat költség-

vetésének hozzájárulása. A társaságok ezt a „felajánlást” az árképletben költségként érvényesítik, illetve nyereségük terhére számolják el (pl. Főtáv). A társaságok által nyújtott támogatások összességében évi 1 milliárd forint fölé emelkedtek 1998-ra.

A FŐVÁROSI DÍJKOMPENZÁCIÓ FORRÁSAI (mdFt)

SZOLGÁLTATÓ	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Társaságok összesen ebből:	500	700	925	1055	1115	1207	1244
Főtáv	250	300	400	450	450	490	490
Vízművek	125	150	200	230	260	287	296
FCSM	125	150	200	230	260	260	283
FKF		100	125	145	145	170	185
Föv. Önk.				525	150	150	150

Forrás: A Fővárosi Közgyűlés anyagai, 2000. december 14. <http://www.budapest.hu/2000/kozgy>, illetve jegyzőkönyv a Fővárosi Közgyűlés 2001. november 29-i üléséről

A havi rendszeres támogatáson felül egyszeri téli kiegészítő támogatási formát is működtet a Főváros Önkormányzat. Megemlítendő továbbá a gázszolgáltató társaság önálló díjkompenzációs alapja, amely a szociális és más problémákat is kezelni képes, fokozatosságot nyújtó eljárás módok kialakítására szolgáltató példát a díjfizetési hajlandósághoz kötött támogatás és a szolgáltatásból való kizárás közötti átmenet kényes kérdéseiben. A fővárosi kompenzációs rendszerben 2001-ben a távhő-szolgáltatási kompenzációt előzetes számítások szerint körülbelül 22000 háztartás, a vízszolgáltatásit 42000 háztartás, a csatornaszolgáltatásit 36000 háztartás, míg a szemétszállításit 42000 háztartás vehette igénybe.

FELHASZNÁLT FORRÁSOK

Irodalom

Cave, M. – Valentiny, P., 1994

Decamp, A., 2000

IEA/OECO, 1999

Hermann, Z., – Horváth, M.T., – Péteri, G., – Ungvári, G., 1999

Pallai, 1998/a

Valentiny, 2000/a

Valentiny, 2000/b

Valentiny, 2000/c

Dokumentumok

3., 30., 31., 37., 44., 54.



GYÓRI PÉTER

A BUDAPESTI DÍJKOMPENZÁCIÓ RENDSZERE

ELŐZMÉNYEK

Magyarországon a piacgazdaságra való áttérés az 1990-es évek elején együtt járt több olyan jelentős változással, melyek nagy kihívást jelentettek a helyi önkormányzatok számára. Témánk szempontjából ilyen változások voltak többek között:

- addig szokatlan ütemű, évi kétszámjegyű fogyasztói infláció, közel tíz éven keresztül;
- a lakásfenntartási költségeket is érintő központi ártámogatási rendszer megszűnése, az addigi központi árképzési rendszer részleges decentralizálása a helyi önkormányzatok szintjére;
- a közművállalatok privatizációja, az amortizáció kötelező beépítése a költség- és ár kalkulációba;
- a 90-es évek első felében fölgyorsult a lakossági reáljövedelem-csökkenés, drámaian megemelkedett a munkanélküliek száma, fokozódott az elszegényedés, növekedtek a jövedelmi egyenlőtlenségek.

Az 1990-es években az energia és a közműszolgáltatások árainak, a lakásfenntartási kiadásoknak az emelkedése rendre meghaladta az egyébként is magas infláció mértékét.

A hazai háztartások fogyasztásában a legjelentősebb kiadást az élelmiszer- és lakásfenntartási költségek képviselik. 1989-ben élelmiszere a kiadások 32%-át, lakásfenntartásra 10%-át fordították átlagosan a háztartások. A háztartások élelmiszere fordított kiadásainak az aránya a 90-es évek első felében átlagosan 40%-ra növekedett (1997), a lakásfenntartás költsége pedig 18%-ra, azaz majdnem megduplázódott. Az alsó jövedelmi ötödben ez utóbbinak az aránya elérte a 20%-ot, míg a szociális segélyekben részesülők csoportjában már a 40%-ot is meghaladta.¹ Összehasonlításképpen: a lakásfenntartási kiadások az EU 12 tagállamában 1988-ban 22,7%-ot, Belgiumban 24,3%-ot, Franciaországban 29,2%-ot, Németországban 20,6%-ot, az Egyesült Királyságban 24,1%-ot, Görögországban 20,2%-ot, Portugáliában 14,2%-ot tettek ki.²

¹ Dokumentumok, 31: 103

² Dokumentumok, 22: 219

AZ ÉLELMISZEREK ÉS A HÁZTARTÁSI ENERGIA, FŰTÉS ÁRINDEXEINEK ALAKULÁSA

ÉV	ÉLELMISZEREK	HÁZTARTÁSI ENERGIA, FŰTÉS	INFLÁCIÓS INDEX (1990=100)
1991	121,9	181,0	135,0
1992	145,6	259,2	166,1
1993	188,1	311,8	203,4
1994	232,1	348,3	241,6
1995	304,3	522,5	309,7
1996	356,9	692,3	382,8
1997	419,4	899,3	452,9
1998	479,8	1060,3	517,7
1999	493,7	1160,0	569,5

Forrás: Szociális statisztikai évkönyv. KSH, Budapest, 2000 (Dokumentumok, 40)

Budapesten elkerülhetetlen volt a helyi közüzemi szolgáltatások árának folyamatos emelése (erről a fejezet bevezető tanulmányában szoltunk), ez azonban ugyanakkor a következő súlyos következményekkel fenyegetett:

- Drasztikusan megnő azon háztartások száma, amelyek nem képesek fedezni a megemelkedett lakásfenntartási költségeket.
- Megnő azon háztartások száma, amelyekben az eladósodás mértéke már kezelhetlenné válik.
- A fizetőképesség csökkenésével párhuzamosan, annál szélesebb körben csökken a fizetőkészség (fizetési szándék), akár látens akár explicit „polgári engedetlenség” formájában.

Mindezek következtében:

- Megrendül egyes társadalmi csoportok lakhatásának biztonsága, a jelenség eljuthat a lakhatás tömeges elvesztéséig is.
- A lakásfenntartási költségek gyors és halmozott növekedésével leginkább érintett lakástípusok (elsősorban az államszocializmusban telepszerűen épített panellakások) piaci értéke drasztikusan csökken, ez gyorsuló szegregációhoz, slumosodáshoz, igen nehezen kezelhető várospolitikai, ökológiai problémákhoz vezet.
- Azon szolgáltatások esetében, ahol a díjtartozásnak a szolgáltatás kikapcsolásával való szankcionálása nem lehetséges vagy széles körben nem elfogadott (ilyen a víz, csatorna, személyszállítás, távfűtés – éppen azok, amelyek árát Budapesten a Fővárosi Önkormányzat szabja meg), drasztikusan megnőhetnek a vállalati kintlevőségek.
- Ez újabb áremeléseket indukál (fokozva a fizetéseképtelenséget), illetve veszélybe sodorja a szolgáltatók likviditását. A folyamat elvezethet a szolgáltatások részleges korlátozásához, illetve színvonalának leromlásához is vezethet, akár a szolgáltatók csődjéhez is.

Az áram és a gáz hatósági árának a meghatározása a mai napig a központi kormányzat kezében van. A távfűtés, víz, csatornahasználat, szemétszállítás árát azonban a kilencvenes évek eleje óta az önkormányzatok határozzák meg, amelyek egyben tulajdonosai (privatizált társaságoknál résztulajdonosai) a szolgáltató cégeknek.

Ezért 1994-ben – amikor először kellett a Fővárosi Önkormányzatnak tulajdonosként is és ármeghatározó szervezetként is szembe néznie a fent említett veszélyekkel – felgyorsultak a budapesti lakásrezsi-támogatási rendszer kidolgozására irányuló munkálatok.³ A szolgáltatók árbevétele ugyan – akárcsak a fogyasztói árindex – folyamatosan emelkedett ezekben az években is, azonban a kintlevőségek aránya is igen dinamikus növekedést mutatott (1992: 6%; 1993: 10–12%; 1994: 14–19%). A Távfűtő Művek kintlevősége például 1991-ről 1993-ra mintegy megduplázódott (460 mFt-ról 915 mFt-ra nőtt), előrevetítve mindazon veszélyeket, amelyekről szoltunk.

AZ ÁRBEVÉTEL ÉS A KINTLEVŐSÉGEK MÉRTÉKE*

		1993. ÉVI TÉNY	1994. ÉVI VÁRHATÓ	1995. ÉVI TERV
Távfűtés	Árbevétel (mdFt)	9,5	10,5	15,6
	Határidőn túli tartozások (mFt)	915	1416	2817
	Tartozás/árbevétel (%)	9,6	13,5	18,1
Víz	Árbevétel (mdFt)	5,1	5,8	8,5
	Határidőn túli tartozások (mFt)	600	907	1500
	Tartozás/árbevétel (%)	11,8	15,6	17,6
Csatorna	Árbevétel (mdFt)	3,9	4,3	7,2
	Határidőn túli tartozások (mFt)	422	814	1316
	Tartozás/árbevétel (%)	10,8	18,9	18,3

* A szolgáltatók számításai, 1994

Ezeknek a közvetlenül, rövid-középtávon fenyegető kockázatoknak a számbavétele és józan belátása vezetett oda, hogy megpróbáljunk egy új problémamegoldó eszközt kialakítani Budapesten. Ez a Budapesti Lakásrezsi-támogatás (BLT) rendszere.

A BLT BEMUTATÁSA

Az 1994-ben megalkotott ún. Szociális törvény szerint a Budapest területén működő 23, teljesen önálló kerületi önkormányzat ún. lakásfenntartási támogatást nyújthat a rászorulóknak. A hazai szociális ellátás rendkívül decentralizált: volt kerület, amelyik nyújtott ilyen támo-

³ Mivel az említett tendenciák már az előző években is láthatóvá váltak, korábban is történt kísérlet egy ún. Fővárosi Egységes Kiegészítő Lakásfenntartási Támogatás bevezetésére, ez azonban akkor, 1991-ben a Fővárosi Önkormányzat szűkre szabott hatásköreinek korlátaiba ütközött.

gatást, volt, amelyik nem, a feltételek igen változatosak (sokszor esetlegesek), a nyújtott összegek általában rendkívül alacsonyak voltak⁴.

A Fővárosi Önkormányzatnak viszont nincs hatásköre arra, hogy pénzbeli támogatást folyósítson a háztartásoknak, holott ennek hiányában az említett veszélyekkel kellett számolni. Másrészt az érintett szolgáltató részvénytársaságok is anyagilag érdekeltek voltak abban, hogy lehetőleg fennmaradjon a fogyasztók fizetőképessége, de legalább is ne növekedjenek drámaian a kintlevőségek.

Ezért a Fővárosi Önkormányzat Alapítványt hozott létre, amelynek vezető testülete a szolgáltatók, a fővárosi önkormányzati képviselők és néhány civil szervezet delegáltjaiból áll. Az Alapítványba a szolgáltatók (a vízszolgáltató, a csatornázási, a szemétszállító és a távfűtő részvénytársaság) befizetik árbevételük 1–2%-át (a kintlevőségeiknek megfelelő összeg nem egészen 10%-át). E közérdekű befizetés után a társaságokat adókedvezmény illeti meg.

Bár első megközelítésben a szolgáltatók közvetlen anyagi részvétele a BLT forrásainak biztosításában ellentmond a liberális városvezetés azon alapelvének, hogy a gazdálkodás hatékonyságának és a szociális biztonságának a kérdéseit nem kívánatos összekeverni, és az e célokat szolgáló rendszereknek világosan el kell különülniük, ez esetben a gazdasági és a szociális szempontok szerencsés találkozásáról van szó.

A Fővárosi Önkormányzat mint árhatóság az egyéb tanulmányokban ismertetett módon költségfedező díjakat állapít meg, ennek megfelelően közműtársaságaitól elvárja az önfenntartó gazdálkodást. A közműtársaságoknak elemi üzleti érdeke, hogy a kintlevőségeket olyan szinten tartsa, amely nem veszélyezteti sem a napi gazdálkodást, sem hosszú távon magát a szolgáltatást. Számukra az Alapítvány támogatása, ami – mint látni fogjuk – egyúttal a leghatározottabban kötődik a fizetési hajlandóság fenntartásához, veszteségmérésre alkalmas üzleti technikaként, egyúttal a szolgáltatás zavartalan fenntartásának egyik biztosítékként jelenik meg.⁵

További gazdálkodási érv a BLT működtetése mellett, hogy külső támogatás (explicit vagy implicit szubvenció) esetén „felpuhul” a közüzemi cég gazdálkodása, gyengülhetnek a költséghatékonyság növelésére, a kintlevőségek csökkentésére tett erőfeszítések.

⁴ 1999-ben Budapesten a 23 helyi önkormányzat összesen 872 mFt-ot fordított helyi lakásfenntartási segélyre (az előző és a következő években ennél kevesebbet), ebből 31 ezer háztartás részesült, egy háztartásra átlagosan 28500 Ft segély jutott.

⁵ Tekintsünk egy egyszerű, modellszerű példát erről: egy átlagos távfűtéses lakás éves fogyasztásának díja 100 ezer Ft. Ha ez meghaladja a háztartás fizetőképességét, akkor nagy valószínűséggel ez az összeg nem folyik be a társasághoz. 20 ezer ilyen háztartás esetében ez a kintlevőség 2 milliárd forint lenne. Ha a BLT 20 ezer Ft támogatást nyújt e háztartásoknak, s ezt az összeget az Alapítványon keresztül a szolgáltató biztosítja (20 ezer háztartás esetén ennek összege 400 millió Ft), azzal, hogy a fennmaradó, fizetendő összeget már meg tudja fizetni az alacsony jövedelmű fogyasztók célcsoportja is, akkor 1,6 milliárd forint bevétel befolyik ebből a fogyasztói körből is.

A BLT célcsoportját, feltételeit, háztartásonkénti összegét a fővárosi képviselő testület egyértelműen, rendeletben szabályozza. A jogosultak körét és a támogatás összegét minden évben – különféle PR-eszközök igénybe vételével – kihirdeti a Fővárosi Önkormányzat, a jogosultak az igénylőlapokat a helyi (kerületi) polgármesteri hivataloknál megtalálják és ott leadhatják. Az Alapítvány munkatársai ezeket összegyűjtik, ellenőrzik, eljuttatják a szolgáltatói számlakibocsátó szervezetekhez, ahol az egyes számlákon rögzítik a fogyasztás szerinti díj összegét, a támogatás összegét, a kettő különbözeteként a fogyasztó által ténylegesen fizetendő összeget. Amikor a fogyasztó az ily módon csökkentett összegű számlát kifizette, az Alapítvány „helyette” kifizeti a számla fennmaradó részét (a támogatás összegét). Természetesen a tényleges pénzmozgások valójában ennél is egyszerűbben zajlanak. E technikai megoldások következtében a támogatás bürokratikus költségei minimálisak, készpénz kifizetésére nem kerül sor, és csak az tudja fölhasználni a támogatást, aki a számla fennmaradó részét kifizette. Ily módon az is biztosítható, hogy a társaságok által átadott források kizárólag az illető szolgáltató számlajóváírására legyenek felhasználva.

Mivel a folyamatosan emelkedő árak – a statisztikák és az empirikus szociológiai felmérések szerint is – a legalacsonyabb jövedelemmel rendelkező háztartások fizetőképességét veszélyeztetik a legnagyobb valószínűséggel, ezért a támogatásra jogosultak körének meghatározásánál ezeket a háztartásokat tekintettük célcsoportnak. A ténylegesen jogosultak körének meghatározását természetesen a rendelkezésre álló források nagysága is behatárolta. Így a távfűtési díjtámogatás esetén az ilyen lakásban élők alsó jövedelmi deciliséit (max. 25 ezer háztartás), a víz-, csatorna-, szemétdíj-támogatás esetén a fogyasztók alsó jövedelmi decilisének a felét (40 ezer háztartás) céloztuk meg. A jogosultsági kritériumok ennek megfelelően lettek kialakítva, maximálisan figyelembe véve azt is, hogy mind a jogosultság (rászorultság) bizonyítása, igazolása, mind az ellenőrzés a lehető legegyszerűbb és panaszmentesebb legyen. A távfűtési díjtámogatás esetén az alsó jövedelmi decilis jövedelemhatára jelöli ki a jogosultság határát (a statisztikai becslések és a jövedelembevallások, -igazolások kalkulált hibáival, torzításaival korrigálva). Az egyéb díjtámogatások esetén a – különböző, központilag szabályozott – rendszeres helyi (kerületi) önkormányzati segélyekben részesülők, illetve a valamilyen oknál fogva ilyenben nem részesülők, de igen alacsony jövedelemmel rendelkezők tartoznak a jogosultak közé. Jellemző e módszer működőképességére, hogy évi 1–2 bejelentéstől eltekintve nem merültek föl kifogások a támogatásban részesülőkre vonatkozóan.

Az egy háztartásnak jutó támogatás mértékének meghatározásakor fontos szempont, hogy ez az összeg nem lehet túl alacsony (mert akkor nem éri el célját), de nem haladhatja meg az aktuális díjmelés átlagos háztartásra jutó összegét sem. Így a háztartásonkénti támogatás az érintett számlák szerint fizetendő összeg kb. 15–20%-át teszi ki.

A BLT lényeges jellemzője, hogy ez egységes, normatív, ún. nyílt végű támogatás. Vagyis akik a támogatás meghirdetett feltételeinek megfelelnek, azok – valós adatokat tartalmazó kérelem benyújtása esetén – valamennyien jogosultak a támogatásra, a számlajóváírás automatikusan 12 hónapon keresztül megtörténik. Ez úgy oldható meg, hogy az évente rendelkezésre álló források, a jogosultsági feltételek, a háztartásonkénti támogatási összeg előzetes kalkulációja során eleve némileg több háztartással számolunk, mint ahány háztartás azt

– a legintenzívebb tájékoztatási munka mellett is – ténylegesen igénybe veszi (beadja a kérelmet). Ennek következtében a forrásokból évente pénzmaradvány is képződik az Alapítványnál (kezdetben a maradvány elérte a 20%-ot, majd a beüzemeléssel párhuzamosan fokozatosan csökkent, jelenleg 5%).

Például a 2002. évi kalkuláció során tudtuk, hogy a 250 ezer távfűtéssel ellátott háztartásból a jogosultsági feltételeknek kb. 25 ezer háztartás felelhet meg. Az előző évek tapasztalatai alapján 20 ezer ténylegesen igénybe vevő háztartásra számítottunk, végül 18 ezer háztartás adott be érvényes kérelmet (így az óvatos kalkuláció következtében automatikusan keletkezik némi maradvány). Víz-, csatorna-, szemétszállítási támogatásra a budapesti 820 ezer háztartásból kb. 45-50 ezer háztartás felelne meg a jogosultsági feltételeknek: szintén az előző évek tapasztalatai alapján 40 ezer ténylegesen igénylő háztartással számoltunk, végül 38 ezer háztartás adta be az érvényes igénylését.

A BLT ismertségét, elfogadottságát, illetve társadalmi környezetét illusztrálja a bevezetését követő második évben végzett vizsgálat, melyet a fogyasztói oldal monitorozása érdekében a szolgáltató minden évben elvégeztet.

VÉLEMÉNYEK A FŐTÁV RT. FOGYASZTÓINAK KÖRÉBEN (1996)*

KÉRDÉS	VÁLASZ	%
Hallott-e Ön a díjkompenzációról (BLT)?	Igen	63
Hallott-e... (a 12.000 Ft/hó egy főre jutó jövedelműek körében)	Igen	78
Tudja-e hogyan lehet a BLT-t igénybe venni? (azok körében, akik hallottak róla)	Igen	86
Egyetért-e azzal, hogy az anyagi okok miatt nem-fizetőket nem szankcionálni kell, hanem valahogyan segíteni?	Igen	78
Egyetért-e azzal, hogy a szolgáltató kikapcsolja a fűtést, ha a lakók 50%-a nem fizet?	Igen	19
Távhődíjmelés esetén lehet-e, hogy fizetésképtelenné válnak?	Igen	68
Az Ön, illetve családja anyagi helyzete az elmúlt öt évben ...?	romlott	77
A következő év őszéig az Önök anyagi helyzete ...?	romlani fog	67
A lakásrezsi az Ön családi költségvetésének mekkora részét teszi ki?	50%-nál több	40
A távfűtési díj az Ön családi költségvetésének mekkora részét teszi ki?	20%-nál több	66

* A véleménykutatás egyes kérdéseire adott válaszok. Marketing Centrum

A havi rendszeres támogatás említett pénzmaradványa (és kamatai, valamint az Alapítvány egyéb bevételei) terhére kialakítottuk az ún. hátralékkiegyenlítő támogatás rendszerét. Ez azoknak a háztartásoknak a megsegítését szolgálja, akik nem tudták kifizetni közüzemi számlájukat. A hátralékkiegyenlítő támogatás feltételeit az Alapítvány részletesen lefektetett szabályai tartalmazzák, e támogatáshoz kizárólag önkormányzati vagy megfelelő referenciával rendelkező civil szociális szervezet javaslatára, az ott dolgozó, felkészült szociális munkásokkal együttműködve lehet hozzájutni. E támogatás nyújtásának fontos feltétele, hogy a hátralékos ügyfélnek ki kell fizetnie önrészként – akár más segélyből fedezve – a hátralék 50–80%-át, attól függően, hogy mikori a hátralék. (Az előzőekben ismertetett havi rendszeres díjtámogatásban az is részesülhet, akinek fizetési elmaradása nem halmozódik tovább, ha a támogatással csökkentett számlaösszeget elkezdni fizetni.)

Túl azon, hogy ennek révén számos igen súlyos helyzetben lévő család lakhatási krízise enyhül, ez az alrendszer is jelentős anyagi előnyöket nyújt a szolgáltatók számára: folyamatosan olyan kintlevőségek befizetésére kerül sor a támogatás segítségével, amelyek e nélkül nem lennének befizetve, illetve az igen drága jogi eljárás költségei is így csökkenthetők.

A hátralékkiegyenlítő támogatás egyik speciális fajtája az ún. krízistámogatás, mely a kila-koltatás veszélyével fenyegetett családok sajátos anyagi megsegítését szolgálja, a lakás elvesztésének megakadályozása céljával. Ezekben az esetekben a saját rész kifizetésére vonatkozó feltételek jóval enyhébbek.

A különböző támogatási formák a különböző fokú lakásfenntartási nehézségekkel küzdő háztartások közvetlen megsegítését célozzák, egymásra épülő rendszerben. Ezt egészítik ki még a következő rendszerelemek, „modulok”:

A Fővárosi Önkormányzat az utóbbi években célzott pályázatokkal támogatta azt, hogy civil szervezeti formában alakuljon ki egy szociálistakácsere-hálózat, amely azoknak próbál ingyenes „ingatlanközvetítéssel”, jogi közreműködéssel segíteni, akiknek nincs reményük – még segítséggel sem – jelenlegi lakásuk jövőbeni fenntartására, de önmaguk védtelenek és járatlanok az ingatlanpiacon. Szintén kiegészítő támogatással kellett azt is elősegíteni, hogy az új kihívásoknak megfelelően az önkormányzati családsegítő központokban alkalmazni tudjanak adósságkezelő tanácsadókat, a támogatások elbírálásában közreműködő, erre a területre specializálódott szociális munkásokat és jogászokat.

EREDMÉNYEK ÉS TANULSÁGOK

A BLT immár több éves működtetése során azt tapasztaltuk, hogy igen-igen különböző a szolgáltató részvénytársaságok „érzékenysége” a kintlevőségeik kezelése iránt. Ez függ a szolgáltatás kikapcsolásának, megvonásának lehetőségétől, de függ a szolgáltató piaci helyzetétől és attól is, hogy mennyire befolyásolja a kintlevőségek nagysága a vállalat nyereségességét, de függ a menedzsment felkészültségétől is. Van olyan szolgáltató, ahol még a számlázási rendszer is igen sok pontatlanságot tartalmaz, a kintlevőségek nyilvántartásáról nem is beszélve, és van olyan szolgáltató is, ahol – sajátos módon éppen a BLT bevezetésének hatására – komoly technikai fejlesztéseket hajtottak végre e nyilvántartási rendszerek területén, és a BLT hatását is megpróbálják rendszeresen monitorozni.

Ezen elemzések alapján például a távfűtési díjak esetében elmondható, hogy miközben a havi beszedési hatékonyság⁶ a 80-as évek végi átlagosan 95%-ról fokozatosan 80–85%-ra süllyedt, addig a BLT-t igénybe vevő háztartások körében ez 97%-ot tesz ki. Vagyis éppen a fizetőképességgel leginkább küszködők egy részénél sikerült megőrizni az időbeni havi számlakiegyenlítést.

⁶ Az adott hónapban kibocsátott számlák összegének hány százaléka folyt be a rendes határidőig.

A víz-, csatorna-, szemétszállítási és távfűtési díjtámogatással együttesen mintegy 60 ezer rászoruló háztartás lakhatási biztonságát, illetve fogyasztó fizetőképességét sikerült megőrizni az elmúlt évek során. Ugyanakkor összességében több tízezerre (egyes becslések szerint kb. 40 ezerre) tehető azon budapesti háztartások száma, akik hat hónapon túli hátralékkal rendelkeznek (az itt említett szolgáltatásokon túl áramdíj-, gázdíj-, lakbér- vagy társasházi közösköltség-hátralékkal). E háztartások közül eddig – több év alatt – összesen 10 ezer háztartás hátralékkiegyenlítését támogatta a BLT hátralékkiegyenlítési alrendszere. A BLT bevezetése előtt – a támogatási rásegítő rendszer nélkül meghozott központi árhatósági döntések éveiben – a kintlevőségek radikális növekedésnek indultak, néhány év alatt kritikus szintre emelkedtek. A hatékonyságmérő elemzések azt mutatják, hogy a BLT – természetesen más intézkedésekkel együttesen – hozzájárult ahhoz, hogy az érintett szolgáltató társaságok „beszedési hatékonysága” (a ténylegesen kifizetett/fizetendő számlaösszegek aránya) nem romlott tovább drámaian, ezt az arányt legalább is sikerült stabilizálni. Hasonlóképpen: nem növekedtek, illetve kis mértékben csökkentek az aggregált kintlevőségek.

Összegzésként: saját értékelésünk szerint a BLT időben és hatékonyan reagált a piacgazdaságra való átmenet által felvetett új szolgáltatói-fogyasztói helyzetre, a gazdasági, társadalmi és közigazgatási környezet radikális változásaira.

Ugyanakkor fel kell hívnunk a figyelmet a következőkre: Többéves elhúzódó válságot követően az elmúlt egy-két évben stabilizálódott a hazai gazdaság, Magyarország a fenntartható fejlődés pályájára lépett (a GDP immár évről-évre növekszik). Ez az új helyzet lehetővé és egyben szükségessé is tenné egy országosan egységes, garantált, megfelelően szabályozott lakásfenntartási támogatási rendszer bevezetését. Azon túl, hogy ehhez a BLT többéves költséghatékony és panaszmentes működése komolyan figyelembe vehető mintául szolgálhat, egy ilyen irányú változás esetén újra kell gondolni a BLT további fenntartásának szükségességét és módját is.

VINCE PÉTER

ÖNKORMÁNYZATI SZEREP EGY NEM PRIVATIZÁLT KÖZMŰVÁLLALAT ESETÉBEN

Egyes közszolgáltatásokat a Főváros nem privatizált, száz százalékosan tulajdonában lévő társasága révén lát el. Az ilyen társaságok irányítására kialakított gyakorlatban jól megfigyelhető, hogy sokszor egymással ütköző követelmények között kell az önkormányzatnak egyidejűleg biztosítania a közszolgáltatást és a közszolgáltató cég működőképességét. Bár az eltérő területeken működő fővárosi vállalatok különböző problémákkal kerülnek szembe, ennek ellenére a közszolgáltató vállalatok irányításának igen sok hasonló vonása is van.

Jellemző lehet, ha az irányítási problémákat a legnagyobb, kizárólagos fővárosi tulajdonú cég, a Budapesti Távhőszolgáltató Rt. (Főtáv Rt.) példájával szemléltetjük.

A BUDAPESTI TÁVFŰTÉS SAJÁTÓSÁGAI

A fővárosi távfűtés jelentőségét az alapozza meg, hogy a budapesti lakásállomány mintegy negyede (240 ezer lakás), emellett 5000 közintézmény, ipari, szolgáltató és kereskedelmi vállalkozás számára biztosítja a fűtést és a melegvízellátást. A távfűtőcég a szolgáltatott hőenergia kétharmad részét nem maga termeli, hanem erőművektől vásárolja, így tevékenységének a súlypontja magának a távhőellátásnak a biztosítása. Az energiavásárlásnak viszont az ad jelentőséget, hogy annak költsége meghatározó a távhőellátásban, ugyanakkor e költségek alakulására sem a fővárosnak, sem a vállalatnak nincs befolyása.

Az ellátás rendszere természetes monopóliumként épül fel, a fogyasztóknak jórészt nincs módjuk alternatív ellátási formákat választani. Emellett a távfűtést – a rendszer hajdani kiépítésekor alkalmazott műszaki megoldás következtében – a lakók számára csak közösen lehet biztosítani, vagyis gyakorlatilag nincs lehetőség egyéni felhasználói igények érvényesítésére. Az érvényes szabályozás szerint ugyan a fogyasztók lekapcsolódhatnak a távfűtésről, azonban e lehetőség nagy beruházási igénye miatt leválásra eddig csak igen ritkán került sor.

A távfűtés további sajátossága, hogy a fogyasztás négyötöd része a budapesti háztartásokra esik, és ezek között is nyolcvanöt százalékos súlyt képviselnek a lakótelepek. A lakótelepek ellátásának sajátosságai, nehézségei pedig a korábbi évtizedek tömeges lakásépítéseinek rossz minőségéből eredő műszaki gondokból (a fűtési rendszerek elavultságából), valamint a lakók átlagosnál kedvezőtlenebb szociális helyzetéből adódó díjfizetési késedelméből származnak.

A távhőellátást jellemző monopolhelyzet következményei azonban nemcsak a fogyasztókat, hanem a szolgáltatót, a Főtáv Rt.-t is sújtják. A „kényszerfogyasztók” nem tudnak ugyan

egyéni igényeikhez jobban igazodó szolgáltatást vásárolni, azonban a szolgáltató is függ a felhasználóktól. Ez a legélesebb formában a fogyasztók tartozásainak felhalmozódásában jelenik meg. A díjfizetési hátralékok az évek során a társaság működőképessége fenntartásának egyik legsúlyosabb teherterelvévé váltak.

A monopolhelyzet másik következménye az a szolgáltatási kötelezettség, amelyet a helyi önkormányzatokról (*Jogszabályok, 1*), valamint a távhőszolgáltatásról szóló törvények írnak elő a főváros és a szolgáltató számára (*Jogszabályok, 14: 6. § 1.*). „A települési önkormányzat – a fővárosban a fővárosi önkormányzat –... a távhőszolgáltató közműengedélyes(ek) útján történő üzemeltetésével köteles biztosítani a távhőszolgáltatásba bekapcsolt lakóépületek és vegyes célra használt épületek távhőellátását.” Ebből következően az önkormányzat feladata, hogy egyrészt meghatározza a szolgáltató számára azokat a feltételeket, amelyekhez a szolgáltatás nyújtásában alkalmazkodnia kell. A Főváros és a távhőszolgáltató együttműködésének keretét az ún. Együttműködési Megállapodás alkotja, amely áttekinthetővé, normatívává teszi ezt az együttműködést, meghatározza a főváros és a szolgáltató feladatait, és kijelöli azok megvalósításának eszközeit. Ilyen átfogó megállapodásra első ízben a privatizációs pályázat évében került sor abból kiindulva, hogy a külföldi befektetők számára csak szabályozott kapcsolatrendszer értelmezhető és lehet vonzó.

A Fővárosnak ki kell alakítania az ellátás, vagyis a szolgáltató és a felhasználók kapcsolatának szabályozását is. Ez utóbbi feladatra vonatkozik a törvénynek az a rendelkezése (*Jogszabályok, 14: 34. § 1.*), mely szerint a „...távhőszolgáltatót a lakossági fogyasztóval általános közüzemi szerződéskötési kötelezettség terheli.” A törvény előírja, hogy a Fővárosi Önkormányzat rendeletben határozza meg „...a távhőszolgáltató és a fogyasztó közötti jogviszony részletes szabályait.” (*Jogszabályok, 14: 6. § 2. e.*)

A FŐVÁROSI FUNKCIÓK KIALAKULÁSA

Az önkormányzat távhőszolgáltatáshoz kapcsolódó jelenlegi feladatkörei több lépésben alakultak ki. A Főváros tulajdonosi szerepének megteremtésére 1990-91-ben került sor. Az 1991. évi ún. Fővárosi törvény (*Jogszabályok, 6*) a budapesti távhőszolgáltatást fővárosi önkormányzati feladatként határozta meg. A feladat ellátásához szükséges, a korábban tanácsai felügyelet alatt álló távhőszolgáltató vállalathoz kapcsolt vagyont az 1991. évi ún. Vagyon-törvény (*Jogszabályok, 5*) alapján került a Fővárosi Önkormányzat tulajdonába. Az 1990-es Ártörvény (*Jogszabályok, 2*) pedig a főváros hatáskörébe utalta a távhődíjak és alkalmazásuk feltételeinek megállapítását. A Fővárosi Közgyűlés így tulajdonosi szerepe mellé árhatósági jogosítványt kapott, amelynek alapján rendeletekkel határozza meg a szolgáltatásért fizetendő díjakat.

A Főváros és a szolgáltató kapcsolatának harmadik alapelemeként a Fővárosi Közgyűlés 1994-ben részvénytársasággá alakította át a vállalatot. A részvénytársasági forma kijelölte a társaság önállóságának határait (alapító okirat, ügyrendek), meghatározta a döntési hatásköröknek a tulajdonos és vállalati vezetés közti megosztását, a vállalati vezetés mozgásterét.

A részvénytársasági forma ugyanakkor felszínre hozta, nyíltta tette azt az ellentmondást, amely egyik oldalról a közszolgáltatási feladat ellátása, a másik oldalról a társasági formából származó követelmény, a nyereséges működés között feszül. A tulajdonos lehetséges osztalékigénye, hatékonysági, pénzügyi, növekedési elvárásai a szolgáltatás közüzemi volta, az igazolt költségek és a fizetőképes kereslet viszonyrendszerében értelmezhetők.

Mivel a főváros nemcsak tulajdonos, hanem a szolgáltatási kötelezettség címzettje is, lehetnek olyan szempontjai, amelyeket tulajdonosi érdekeinek érvényesítése elé helyez. Nevezetesen: az önkormányzat számára a társaság működésével kapcsolatban a legfontosabb szempont az, hogy a Főtv Rt. a szolgáltatást biztonságosan és jó minőségben nyújtsa, továbbá hogy a távhőellátás a díjak szociálisan még elfogadhatónak minősülő szintje mellett valósuljon meg. A minőségi szempontok érvényesítése viszont ráfordításokat igényel a szolgáltatótól, aki azokat a díjakban el kívánja ismertetni. A Főváros a szolgáltató díjemelési törekvéseinek mérsékelésében, a működés gazdaságosságának javításában érdekelt. A távhőszolgáltatás önkormányzati felügyeletében és irányításában állandóan visszatérnek, gyakorta ütköznek ezek az eltérő követelmények.

ÖNKORMÁNYZAT TULAJDONOSI SZEREPBEN

Az önkormányzat változatos eszköztárral rendelkezik a távhőszolgáltató cége feletti tulajdonosi befolyásának érvényesítésére.

Az önkormányzati tulajdonosi irányítás alapvetően önkormányzati testületeken keresztül valósul meg, a tulajdonosi ellenőrzést képviselőkől álló testületek, nem pedig vállalatirányításra, vagyonkezelésre szakosodott, a tevékenység hasznában érdekelt szervezetek gyakorolják. (E helyzetből adódik a testületi jellegű vállalatirányítás nehézsége, rugalmatlansága.)

A Fővárosi Közgyűlés a tulajdonosi jogosítványok gyakorlását megosztotta saját Tulajdonosi Bizottságával, annak hatáskörébe utalva az eljárást azoknak a kérdéseknek egy részében, amelyek a részvényesek döntéseit igénylik. A Főtv Rt. esetében egyes ügyek rendszeresen a Tulajdonosi Bizottság elé kerülnek, más kérdésekről pedig rendszertelenül vagy egyedi alkalommal dönt ez a testület.¹ Más közüzemi társaságok esetéhez hasonlóan a Főváros a felügyelő bizottságot fővárosi képviselőkől hozta létre a tulajdonosi politikai ellenőrzés biztosítása érdekében.

A Tulajdonosi Bizottság évről évre rendszeresen megtárgyalja és elfogadja a távhőszolgáltató társaság mérlegbeszámolóit és üzleti terveit. Ezek elfogadásának – azon túl, hogy ez az

¹ A Tulajdonosi Bizottság tulajdonosi jogköreit más önkormányzati bizottságokkal történő egyeztetés útján gyakorolhatja. A tulajdonosi álláspont kialakítása, a döntések előkészítése sok lépésből álló egyeztetési mechanizmust igényel. Ez pedig lassabb, körülményesebb döntéshozatali eljárás, mint a magántulajdonban lévő részvénytársaságoké. A testületi tulajdonosi irányítás természeténél fogva nehézkes voltában gyökereznek azok az észrevételek, amelyek – az önkormányzat és a vállalat oldaláról egyaránt – szóvá teszik az irányítás hatékonyságának hiányosságait.

aktus egy törvényben előírt formai kötelezettség teljesítése – az ad jelentőséget, hogy egyúttal meghatározza a társaság működésének legfontosabb mutatószámait. A mérlegbeszámoló elfogadásakor lehet ugyanis dönten az osztalék felhasználásáról azokban az években, amelyekben keletkezett eredmény. (A képződő eredmény esetünkben jórészt – némileg leegyszerűsítve – a díjemelési mérték függvénye.)

Az önkormányzat gyakorlatát e tekintetben az elmúlt években az jellemezte, hogy a keletkezett eredményt nem vonta el, hanem rendszeresen visszahagyta a szolgáltatónál. Ez az osztalékpolitika szorosan összefügg azzal a tulajdonosi értékrenddel, amely közszolgáltató cégtől elsősorban nem az önkormányzat jövedelemének növelését várja el. Az érvényesített osztalékpolitika sokkal inkább a cég pénzügyi helyzetének javítását, a napi működésen túli költségek fedezetét szolgálta.

A társasággal szemben érvényesülő pénzügyi követelmények úgy összegezhetőek, hogy a nyereségelvárás alárendelődik a pénzügyi stabilitás fenntartása követelményének. A stabilitás összetett jelenség és esetünkben a tulajdonos számára azt jelenti, hogy a társaság megőrzi likviditását és hitelezőinél jó adósnak minősül, ezek mellett időben képes köztartozásait, továbbá partnereivel szembeni pénzügyi kötelezettségeit teljesíteni, valamint az önkormányzattal kötött megállapodásokból és a különféle jogszabályokból adódó feladatainak eleget tenni. Ha ez a stabilitás fenntartható, akkor átmeneti veszteség is elfogadhatónak minősül. A veszteség ugyanakkor jelzés az önkormányzat számára, hogy mérlegelnie kell: mikor és milyen intézkedések válhatnak szükségessé annak érdekében, hogy a forráshiányos helyzet miatt a társaság működését kísérő negatív tendenciák (például a likviditási helyzet romlása) ne erősödjenek fel.

(A tulajdonosi szereppel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az önkormányzat nemcsak háttérbe szorítja a nyereségnövelés követelményét, hanem más tekintetben sem viselkedik úgy, mint a tényleges piaci feltételek között tevékenykedő tulajdonosok: nincs ugyanis befektethető eszköze, amit a társaság javára kívánna fordítani, például tevékenységének újjászervezésére, piacainak bővítésére. Az önkormányzat egyébként sem sorolja feladatai közé önfelfinanszírozásra képes társasága üzleti célú befektetésének támogatását.)

A Tulajdonosi Bizottság fogadja el az üzleti tervet is, aminek két mozzanatát érdemes kiemelni: a bérek és a beruházási célú kiadások alakulásának meghatározását. A béralakulás mértékét az üzleti terv elfogadása már csupán „szentesíti”, hiszen azt egyeztetések előzik meg, melyben az önkormányzat mellett más közműcégek és munkavállalói érdekképviseletek is részt vesznek. A fővárosi szintű egyeztetésben kialakuló és az önkormányzat egyetértését bíró béremelési mérték kerül be az üzleti tervbe, ha annak kifizetését a szolgáltató várható pénzügyi helyzete egyébként lehetővé teszi. E bérszabályozási forma az eddigiekben nem vezetett munkaügyi konfliktushoz annak ellenére, hogy a hazai körülményekhez képest nagy taglétszámú munkavállalói érdekképviselet működik a vállalatnál. Ehhez persze az is hozzájárulhatott, hogy a társaság a lehetséges béremelési maximumokat ki tudta fizetni. (A béremelések mértékéről nem kizárólag a fővárosi tulajdonban lévő vállalatok esetében születik meg centralizáltan a döntés, hanem az ÁPV Rt. is ezt a gyakorlatot követi a portfóliójához tartozó állami tulajdonú vállalatoknál.)

A jóváhagyott üzleti tervben előírányzott beruházásokról a döntés bizonyos értékhatárig a szolgáltató, e felett a Tulajdonosi Bizottság hatáskörébe tartozik. Az üzleti tervben megjelölt beruházások szintén előzetes egyeztetési folyamat eredményeit tükrözik. Az üzleti tervben előírányzott beruházások – amelyek a cég bevételeinek mintegy 8–9 százalékát teszik ki – egyúttal hivatkozási alapként szolgálnak a társaság számára a díjmegállapítási alkufolyamatokban olyankor, ha a távhődíj esedékes emelése nem teremtene meg a beruházási kötelezettségvállalások teljes fedezetét. A szolgáltató beruházásainak a képződő amortizáció és nem a nyereség a legfontosabb forrása, hiszen rendszeresen nem képződik akkora nyereség, amely biztosítani tudná a szükséges beruházások fedezetét, és gyakoriak a veszteséges évek is. A Főváros a fentiek felül teremtett forrást a távhőtörvény előírásaihoz kapcsolódó – a mérés szerinti elszámolást lehetővé tevő – beruházásokhoz (*ld. később*) olyan módon, hogy ezek fedezetéül a díjakba átmenetileg beépített egy új költségelemet.

A tulajdonos többször, de nem az előzőekhez hasonló rendszerességgel foglalkozik a vállalat gazdálkodásának olyan stratégiai jelentőségű kérdéseivel, amelyek hatásai közvetlenül a fogyasztókat is érintik. Elsőként azok a hosszú távú szerződések említendőek, amelyek keretében a társaság a hőenergia-beszerezést biztosítja az erőművektől. Mivel a Főtáv Rt. költségszerkezetében az összes vásárolt hőenergia értéke kétharmados arányt képvisel, a szerződésekben megállapított beszerzési árak döntő mértékben meghatározzák a szolgáltatás fogyasztókat érintő díjait. E szerződések a jövőbeni hőenergia-beszerezésekben alkalmazott díjak megállapításának módszereit is tartalmazzák, és jóváhagyásuk tulajdonosi hatáskörbe tartozik.

A vásárolt hőenergia árát a hosszú távú szerződés azonban csak kis részben tudja befolyásolni, ugyanis csak azokra a költségelemekre terjedhet ki, amelyek függetlenek az államilag szabályozott földgáz- és villamosenergia-áraktól.² A szerződéseknek nemcsak az a szerepük, hogy kiszámíthatóvá teszik e költségek alakulását (a gyakorlatban növekedését), hanem ezek érvényesítésének időpontját is meghatározzák, így az önkormányzat is előre meghatározott rend szerint tűzheti napirendjére az esedékessé váló díjmelékek megtárgyalását.

A tulajdonosnak a felhalmozódott lakossági díjhátralékok gondjával is kellett időnként foglalkoznia. Állandó pénzügyi feszültségforrás ugyanis, hogy a társaság az értékesítés közel öt százalékát nem tudja beszédni a fogyasztóktól.

A tulajdonos egy korábbi fázisban évekig a felhalmozódott díjhátralékok kezelésére (eladására) kialakított pénzügyi eljárásokat hagyta jóvá. Ezek a lépések csökkentették ugyan a vállalati eredményt vagy éppen veszteséget okoztak, de általuk mindenképpen világosabb kép alakult ki a társaság valóságos pénzügyi helyzetéről. A díjhátralékok eladására rendszeresen (évente, kétévente) került sor.

² A Fővárosnak tehát igen korlátozott szerepe van az energia aktuális beszerzési árának alakításában. A tulajdonos hosszabb távon azzal enyhíthetné ezt a kiszolgáltatottságot, ha valamilyen módon részt vállalna a Főtáv Rt. saját, a kapcsolt hő- és villamosenergia-termelés bővítésében. E nem önkormányzati forrásokra támaszkodó beruházás egyelőre hipotetikus lehetőség, aminek célszerűségét a magyar gazdaságban lezajló energetikai piacnyitás feltételei között lehet mérlegre tenni.

A díjhátralék-kezelés következő lépéseként a társaság a tulajdonos jóváhagyásával olyan céget hozott létre, amelynek rendszeresen (havonta) és előre meghatározott feltételek szerint eladhatja a díjhátralékokat. A hátralékok behajtása az új cégnek lett a feladata.

Az önkormányzat tulajdonosi szerepéből adódó feladatainak ismertetését egy – a távhőellátás jövőjének alakulását befolyásoló – döntésének bemutatásával fejezzük be. A Tulajdonosi Bizottság a főváros tulajdonában lévő közműcégek privatizációjának keretében 1997-ben a Főtv. Rt. részleges privatizációját is kezdeményezte. A pályázat keretében kétféle tulajdonhányad értékesítését hirdette meg a főváros. Az egyikben a vállalat irányításában többletjogokat biztosító kisebbségi (25%+1 szavazat), a másikban többségi (50%+1 szavazat) tulajdonhányadra lehetett ajánlatot tenni. A pályázatot azonban – a kiírásnak megfelelő ajánlatok hiánya miatt – a Fővárosi Közgyűlés eredménytelennek nyilvánította.

A sikertelenül lezárult pályázat után a Tulajdonosi Bizottság kezdeményezésére elemzések készültek a kudarc okairól, amelyek a legfőbb oknak a szükséges befektetések várhatóan gyenge megtérülését ítélték. Ebben – a bizottság véleménye szerint – a szerény jövedelemtermelő-képesség mellett szerepet játszik, hogy kedvezőtlen versenyfeltételeket teremt a hatósági földgázár-szabályozás nagyfogyasztókat diszpreferáló volta. A bizottság által készített elemzés emellett kedvezőtlen körülménynek tartotta a távhőpiac bővülésének korlátozott voltát, valamint a díjhátralékok halmozódását, behajtásuk megoldatlanságát és azt, hogy véleménye szerint kevés tapasztalat halmozódott fel a társaság és az önkormányzat közötti szerződéses kapcsolatokat illetően is. A privatizációs pályázat eredménytelensége a társaság működésének külső (jogi és intézményi) feltételeivel is összefüggött. Akkor még nem szabályozta törvény a távhőszolgáltatást, és ezt a befektetők a jogi és gazdasági feltételek bizonytalanságaként értékelték.

Az alkalmazott privatizációs stratégia mellett alternatív megoldási lehetőségek is felmerültek az évek során.³

A DÍJSZABÁS ALAKULÁSA

Az önkormányzat törvényi felhatalmazás alapján szerint jogosult a távhőszolgáltatás díjainak és a díjalkalmazás feltételeinek meghatározására. Árhatósági szerepében így módja van egyrészt a szolgáltató bevételeinek és nyereségének befolyásolására, másrészt dönt ezzel párhuzamosan dönt a fogyasztókat legérzékenyebben érintő kérdéssről. Egyszerre kell szem előtt tartania a társaság működőképességének fenntartását és a lakossági fogyasztók teherviselő-képességét.

³ Az alternatív javaslat a privatizációt akadályozó tényezők kezelésén alapul. Radikálisan eltérő megközelítése a monolitikus vállalat megbontására és szolgáltatásainak kiserződésére tesz javaslatot. Erről a radikálisan eltérő megközelítésről a fejezet több tanulmánya is ír: az Infrastruktúra-politika, a Közüzemi privatizáció és az Infrastruktúra-fejlesztés. (A szerk.)

A Főváros és a szolgáltató 1997 óta szerződésben rögzített, szabályozott eljárásrend szerint folytatja le a díjmegállapítást, beleilleszkedve a Főváros és a szolgáltató társaság közti kapcsolatrendszer egészét átfogó intézményesített keretbe.

A távhődíjak megállapításának módszerei lényeges változásokon mentek keresztül. Mind a díjak "tartalma", azaz a költségelemek összetétele és számítási módszere, mind megállapításuk menete, rendszeressége módosult az elmúlt években.

Díjmelésre 1994, a részvénytársasági forma felvétele óta majdnem minden évben sor került, volt, hogy nem is egyszer. A díjmegállapítás szabályozott módszerének kialakítása 1997-ben történt meg. Az önkormányzat azt a normatív díjmeghatározási elvet alkalmazta, amelyet a kormány az energiaszektor 1996-os privatizációja során alakított ki. Ennek az elvnek a fővárosi megfogalmazása szerint „...Indokolt, hogy a távhőszolgáltató éppúgy hozzájusson költségeinek, befektetéseinek fedezetéhez, a tartós működéshez szükséges nyereséghez, mint a villamos energia és a gáz működési engedélyese”. (*Jogszabályok, 17*)

Ezt az elvet szolgálta a díjmegállapítás számítási módszerének (az ún. díjmechanizmusnak) a kialakítása és bevezetése. Bár a díjmechanizmus eredeti és legutolsó (2002-es) változata sok fontos és kevésbé lényeges részletben különbözik egymástól, azt az alapvonását megőrizte, hogy – szemben az államilag felügyelt gáz- és villamosenergia-ipar számítási eljárásával – nem határozta meg a szolgáltató nyereségének garantált mértékét.

A díjkalkuláció módja versenyhelyzet, alternatív ellátási lehetőségek hiányában csak költségalapú lehetett. Kiindulásképpen az árhatóság 1997-ben ún. induló árakat állapított meg, amelyben figyelembe vette a vásárolt hőenergia tényleges árát. Emellett elfogadta azt a számítási eljárást, „képletet”, amellyel meghatározhatók a társaság indokoltnak minősített költségei. A díjmechanizmus további alapvonása az volt, hogy szabályozott módon lehetővé tette a vásárolt energia, elsősorban a hatósági gázár emelkedésének továbbhárítását. Emellett évente egyszer sor kerül a többi költségelem újraszámítására és elfogadott változásaik érvényesítésére is.

A díjmechanizmus 2002-ben a következő fő költség tényezőket vette figyelembe a díjak megállapításában:

- a szolgáltató által vásárolt gáz, az egyéb energiahordozók és a hőenergia költségei
- a szolgáltató működési költségei
- a távhőtörvény által előírt beruházások fedezete

A három évre meghatározott díjmechanizmus évről évre hatékonysági követelményeket is támaszt a társasággal szemben. Ezen felül díjelemként épül be a számításba az az összeg, amellyel a társaság hozzájárul egy, a közüzemi szolgáltatók és a Főváros által létrehozott, a díjhátralékosokat a szolgáltatók szempontjából gazdálkodási okokból segítő alapítványhoz (*ld. később*).

Fontos kiemelni, hogy a képezhető nyereség nem tőkegyarapodást szolgál, hanem a közszolgáltató társaság kötelezettségeinek, terheinek fedezetét, megteremtve az újabb beruházások forrásait.

A díjmechanizmus a fizetőképesség korlátai miatt csekély mértékű nyereség képzését teszi lehetővé. Veszteség azokban az években keletkezik, amikor az árhatóság nem engedi teljes mértékben érvényesülni a díjmechanizmus alapján számított árakat, hanem ennél kisebb mértékű növekedést fogad el, mégpedig úgy, hogy egyes költségelemek érvényesítését csak késleltetéssel teszi lehetővé.

A fogyasztókat terhelő átlagos távhő-szolgáltatási díjak 1997. január 1. és 2001 októbere között 38 százalékkal nőttek. A fogyasztói árindex ugyanebben az időszakban 67 százalékkal lett magasabb. A fogyasztói áremelkedéstől elmaradó áremelkedés hozzájárult ahhoz, hogy a kiadások részesedése a fogyasztók (egy főre jutó átlagos bruttó) jövedelmében 8,3 százalékról 6,5 százalékra csökkent.

A szolgáltató az elmúlt években mindig alternatív díjmelési javaslatokat terjesztett elő, több díjmelési mértékre tett javaslatot. Erre többféle körülmény teremtett lehetőséget. Egyrészt annak ellenére ugyanis, hogy a díjmechanizmus szabályozta a számítási módszereket, mind a főváros, mind pedig elsősorban a szolgáltató oldaláról rendszeresen felmerültek újabb megfontolások, amelyek a díjmechanizmus módosítását – újabb költségelemek beépítését vagy a számítási módszerek finomítását – vetették fel. Másrészt volt a díjnak olyan eleme is, amelynek nagyságát illetően az önkormányzatnak volt mérlegelési lehetősége.

Visszatekintve a díjmelésekről hozott döntésekre, azt lehet megállapítani, hogy az önkormányzat az esedékes díjmelési változatok közti választásokban a különböző időpontokban gyakran másként rangsorolt szempontok szerint járt el, mindig az aktuálisan fontosabbnak tartott szempontok alapján határozott a díjmelés mértékéről. Előfordult az emelés elhalasztása éppen úgy, mint a társaság szempontjából előnytelenebb, illetve kedvezőbb változatok elfogadása.

A díjmelésekben a társaság egyébként legkevésbé saját működési költségeinek új elemeit, a veszteségforrások figyelembevételét, illetve költségeinek módosított (számára kedvezőbb) számítási módszereit tudta elfogadtatni. Az előterjesztett változatok közül a nagyobb díjmelési mértéket tartalmazó elfogadását azoknak a beruházásoknak a ráfordításigénye indokolta, amelyek teljesítését az 1998. évi távhőtörvény írta elő.

A díjmelés alsó határát a vásárolt energia (alapvetően a gáz) költségnövekménye jelölte ki, az ezt meghaladó mérték vált az önkormányzat és a szolgáltató közti egyeztetés tárgyává. A díjat ugyanis nem a piac, hanem a hatóság határozza meg, ami lehetőséget teremt a szolgáltatónak a hatóság meggyőzésére, alkura. Ebben arra tud támaszkodni, hogy saját helyzetét illetően jobban informált. Az önkormányzat pedig mérlegeli egyrészt a társaság áremelési igényeinek indokoltságát, másrészt – szociális és politikai szempontok alapján – azok elfogadhatóságát.⁴

Az Együttműködési Megállapodás szerint az egyes díjtételek – a gázárváltozás követésének kivételével – évente egyszer módosulhatnak. A megállapodás arról is rendelkezik, hogy ha a

jogosnak minősülő emelések késnének, vagy ezekre az árhatóság a díjmechanizmus szerin-
től eltérő mértéket állapítana meg, akkor a szolgáltatót utólagos korrekciók illetik meg.

EGYÉB HATÓSÁGI JOGOSÍTVÁNYOK

Két további igen fontos fővárosi hatósági jogosítvány a szolgáltató és a fogyasztók közötti jogviszony szabályozásával, illetve a távhőtörvényből származó kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos hatáskör. E hatósági szerepekben az önkormányzatnak többféle, esetenként egymással nem harmonizáló érdeket kell érvényesítenie.

Az első esetben az önkormányzat a társaság által nyújtott szolgáltatások minden részletét (például a fogyasztókkal kötött ún. közüzemi szerződéseket, valamint a szolgáltatás tartalmát, az üzletszabályzatot, a díjfizetési konstrukciókat stb.) szabályozza, vagyis meghatározza az ellátás biztosításának, a vállalat működésének a kereteit. A főváros által jóváhagyott közüzemi szerződések a monopolhelyzetben lévő szolgáltató számára meghatározzák, hogy milyen módon kell a kiszolgáltatott helyzetben lévő fogyasztók ellátását biztosítani.

A távhőtörvényhez kapcsolódó fővárosi rendelet pedig a társaság számára előírja, hogy miként kell megteremteni a lakossági fogyasztókkal történő elszámolás új módjának (a mérés szerinti díjfizetés bevezetésének) a feltételeit. A mérés szerinti elszámolás szakítást jelent az átalánydíjas fizetés több évtizedes gyakorlatával, lehetővé téve a tömbök szerinti mérést. A kiszámlázott költségeket a társasházak saját hatáskörben osztják meg a lakások között. Bár a megoldás „félutas” – a lakásonkénti mérés intézményesítését a roppant beruházási költségek egyelőre nem teszik lehetővé – elősegítheti a szolgáltatás hatékonyságának javulását.

A Főváros a tényleges felhasználáson alapuló elszámolásra történő átállás feltételeinek megteremtéséről rendelkezett, közöttük is elsősorban a szükségessé váló beruházások fedezetének biztosításáról. Azt kellett mérlegelnie, hogy e költségeket milyen módon ossza meg a szolgáltató és a fogyasztók között. A döntés szerint ezek a kiadások a távhődíjakban több évre széthúzva érvényesíthetők.

⁴ A fejezetet bevezető Infrastruktúra-politika című tanulmány részletesen tárgyalja a Fővárosban alkalmazott díjképzési módszert. E módszer két tulajdonságát kell itt megismételni. (1) A díj két részből áll: rögzített képlet és normatív szabályrendszer alapján számított – a vállalat működési és amortizációs költségeit – fedező részből és évente egyedi önkormányzati döntéssel meghatározott fejlesztési hányadból. Az önkormányzati mérlegelés és esetleges egyeztetés csak erre a diszkrecionális részre terjedhet ki. (2) A módszer másik fontos vonása, hogy elvben és gyakorlatban is szigorúan különválasztja az éves díjmeghatározás keretében a képlet egyes elemeinek számítására vonatkozó egyeztetést a képlet esetleges felülvizsgálatára és módosítására vonatkozó egyeztetéstől, hiszen míg ez utóbbi a normatív szabályrendszer pontosítására, az előbbi az alkalmazására vonatkozik. (A szerk.)

A GAZDÁLKODÁS STABILITÁSA ÉS A SZOCIÁLIS FELELŐSSÉG

A Fővárosi Önkormányzatnak szem előtt kell tartania, hogy a távfűtés minőségét, de elsősorban a díjakat hogyan értékeli a fogyasztók, akik a város lakóinak mintegy negyven százalékát teszik ki. Különösen a díjak emelkedése érinti érzékenyen a fogyasztókat, hiszen a Főtáv Rt. értékesítési átlagárai 1995 és 2000 között megkétszereződtek.

A lakossági fogyasztókkal szembeni általános politikai felelősség – mint már az eddigi e-lemzés bemutatta – meghatározó szerephez jutott a díjmegállapításban, a közüzemi szerződések kialakításában.

A távfűtés a közvetlen költségeket és hasznokat tekintve viszonylag drága fűtési mód, a ráfordításokat anyagilag is kiegyenlítő pozitív hatása nemzetgazdasági szinten jelenik meg, de ott sem mérhető, mivel jelentős környezetkímélő hatása gyakorlatilag nem számszerűsíthető. A közvetlen költségek a közszférát és az egyéni fogyasztót terhelik. Ha figyelembe vesszük, hogy a távfűtött lakások 85%-a lakótelepi, s az ott élő családok jövedelmi viszonyai az átlagnál kedvezőtlenebbek, érthető, hogy a szolgáltatás (kikerülhetetlen) igénybevétele jelentős rétegeknek okoz anyagi, a szolgáltatónak számottevő díjbeszedési gondot.

A díjhátraléktömeg növekedése gazdálkodási szempontból megengedhetetlen, a távfűtés nagyobb volumenű felfüggesztése pedig több okból nemcsak lehetetlen, hanem igazságtalan is (a hátralékosok lakásai műszaki okokból jelenleg nem választhatók le a rendszerről). Az egyetlen járható út: valami módon megőrizni a fogyasztók fizetőképességét.

Ennek a gazdálkodási és egyúttal szociális problémának a kezelésére tesz ígéretes kísérletet a Főváros kezdeményezésére létrejött rendszer, a díjhátralékosok feltételekhez kötött támogatása.

Mivel egyéb közműszolgáltatók is érintettek, a közműcégek hozzájárulásaiból a Főváros létrehozott egy olyan alapítványt, amely – a díjak további fizetéséhez kötötten (!) – a család szociális helyzetének függvényében hozzájárul a hátralékok törlesztéséhez. Ennek a közműtársaságok szempontjából az a funkciója, hogy megállítsa a kintlévőségek (vesztések) halmozódását, és a leszakadó fogyasztók döntő többségét ténylegesen meg is tartja a fizetők körében. A tulajdonos Főváros a társaság pénzügyi stabilitása érdekében engedélyezi az alapítványi befizetést. A támogatások szétosztása az önkormányzat rendelete alapján történik.

A Főtáv Rt. is hozzájárul a támogatási rendszerhez, befizetései nagyságát – amely bevételeinek 1–1,5 százalékát teszi ki – minden évben tulajdonosi döntés határozza meg. A szolgáltatási díjak fizetéséhez ilyen módon biztosított támogatásból a távfűtéssel rendelkező budapesti háztartások közel tíz százaléka részesedik.

ZÁRÓ MEGJEGYZÉSEK

Az elemzés önkormányzati szerepköröket tekintette át egy budapesti közszolgáltatási szektor szervezésében, irányításában. E szerepkörök a magyar gazdaságban lezajló társadalmi-gazdasági átalakulások idején alakultak ki, amikor előzmények nélkül jöttek létre intézmények és szabályozási eljárások. Az önkormányzat előtt álló feladat újszerűségét az jelentette, hogy tulajdonosi, hatósági és politikai szerepeit piaccgazdasági feltételek között kellett egy közszolgáltatási szektorban érvényesítenie, miközben az átalakulást kísérő társadalmi feszültségekkel is számolnia kellett. A közszolgáltatás működtetésében a piaccgazdaság követelményeitől eltérő szempontokat is képviselni kellett, amelyekkel a tulajdonosi érdek gyakran szembekerült. Ez az alaphelyzet teremti meg az ütközőpontokat, melyeknek nem a kialakulása kérdéses, hanem az, hogy éppen milyen formát öltenek. A szerepek konfliktusa nyilvánvaló, a közöttük formálódó kompromisszumok rányomják a bélyegüket a közszolgáltatás helyzetére. A főváros e helyzet kezelésére bővülő eszköztárat hozott létre. Ennek alkalmazásával keresi azokat a megoldásokat, amelyekkel biztosítani lehet, hogy egyik szerepében se kerüljön szembe az ellehetetlenülés veszélyével, hanem meg tudjon felelni elmentmondásos funkcióinak.



VOSZKA ÉVA

A BUDAPESTI KÖZLEKEDÉSI VÁLLALAT ÁTALAKÍTÁSA

Az a csoda, hogy járnak a villamosok – mondta az anekdota szerint egy jeles magyar közgazdász, amikor az ötvenes években megértette a tervutasításos rendszer logikáját. Paradox módon most, a piacgazdaság első évtizede után megint hitetlenkedve csóválhatjuk a fejünket: hogyhogy mégis működik a tömegközlekedés? A jegy- és bérletárak folyamatosan emelkednek ugyan, de a Budapesti Közlekedési Vállalat Rt. (BKV) teljesítménye majdnem minden évben csökkent, miközben a cég veszteségei egyre nagyobbak.

A nagyvárosi közlekedés a világon mindenütt gond az utasoknak, a várost irányító politikusoknak és a hálózatot szervező szakembereknek is. Nem egyszerűen technikai-logisztikai nehézségekről van szó, hanem közszolgáltatásról és pénzelosztásról, vagyis politikai kérdéssről. Milyen strukturális adottságokból erednek a nehézségek? Merre kereste a kiutat a szolgáltató cég és tulajdonosa? Milyen eredményeket hoztak ezek a lépések, és milyen korlátokba ütköztek? A válaszok a nyilvános információkon túl a cég dokumentumainak elemzésére és résztvevő megfigyelőként, esetenként a döntések részeseként szerzett tapasztalatokra épülnek.¹

RÉSZVÉNYTÁRSASÁG – FELEMÁS PIACOKON

A közelmúlt jelentős változásai ellenére a Budapesti Közlekedési Vállalat több alapvető jellemzője a régi maradt.

Az 1991 óta önkormányzati tulajdonban álló cég, a Főváros egyszemélyes részvénytársasága, lényegében monopolhelyzet² élvez a fővárosi tömegközlekedésben. Egyetlen jelentős versenytársa az egyéni közlekedés. A személygépkocsi-forgalom növekedése azonban a zsúfoltság és a környezeti károk miatt kedvezőtlen externális hatásokkal jár.

¹ 1996 óta vagyok a BKV Igazgatóságának tagja. A felhasznált vállalati dokumentumokra tételesen nem hivatkozom, mert azok a szélesebb közönség számára nem hozzáférhetők. A Fővárosi Önkormányzatnak az elemzésben felhasznált nyilvános előterjesztéseit és programjait azonban cím szerint megemlítem. Az adatok a BKV belső anyagaiból származnak, és nem feltétlenül egyeznek a cég honlapján éppen megtalálható közleményekkel. A számszerű elemzés a 2000. év végéig, az események bemutatása 2001 őszéig terjed – a kéziratot 2001 novemberében zártam le. Köszönettel tartozom a Fővárosi Önkormányzat munkatársainak és mindenekelőtt a BKV vezetőinek a szükséges dokumentumok és adatok rendelkezésre bocsátásáért és a tanulmány első változatához fűzött hasznos kritikai megjegyzésekért.

² Hasonló szolgáltatást csak a MÁV és a Volán nyújt, de az utasok számára a választási lehetőség térben erősen korlátozott.

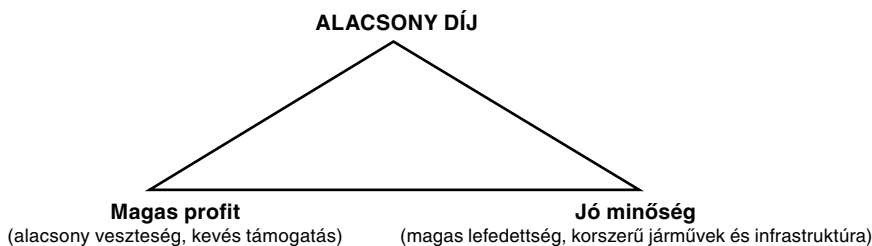
A közszolgáltatás kizárólagosságával is összefügg a hatósági szabályozás és az ellátási felelősség. Az Önkormányzati Törvény a helyhatóságok feladatává tette, hogy gondoskodjanak a városi tömegközlekedésről. A BKV-t ennek alapján a tulajdonossal évente kötött szerződés kötelezi meghatározott teljesítmény nyújtására, mégpedig az Önkormányzat által megszabott áron. Így a vállalatnak korlátozottak a lehetőségei a tevékenység méretének és szerkezetének módosítására. Miközben vevőként valóságos piacon működik, eladási árait nem elsősorban a kereslet-kínálat szabja meg.³

A BKV bevételei döntően két forrásból származnak: a menetdíjakból – beleértve az utasok egyes csoportjainak (diákoknak, nyugdíjasoknak) adott állami árkiegészítést – és az önkormányzati támogatásból. Jogszabály írja elő, hogy a tarifa módosításához a Fővárosnak meg kell szereznie a Pénzügyminisztérium (PM) egyetértését is az 1992 és 1996 között folyósított állami támogatás, később a központi költségvetést terhelő árkiegészítés miatt.⁴

A PM közvetlenül nem érdekelt sem a szolgáltatások működtetésében, sem a BKV eredményeiben. A mindenkor kormányzati belátástól függ, hogy közvetett érdekeltségét mennyire ismeri el a tarifajavaslatok jóváhagyásában, illetve a tömegközlekedés állami támogatásában. A minisztérium általában az államkassza kiadásainak lefaragására és az infláció leszorítására, tehát a díjak alacsonyán tartására törekszik.

Az Önkormányzat motivációi ennél összetettebbek. Árhatóságként és választott közhatalomként a költségek reális számításában és csökkentésében, a díjak mérsékelt növelésében, az ellátás mértékének és minőségének legalább a szinten tartásában érdekelt.⁵ Tulajdonosi szerepe ugyanakkor a nyereség növelését (vagy legalábbis a veszteség és a támogatások minimalizálását) diktálná.

A Főváros szükségképpen ellentmondásos céljait és választásainak korlátait a következő egyszerű modell szemlélteti:



³ Mivel azonban a tömegközlekedésnél a fogyasztó választási szabadsága nagyobb, mint más közszolgáltatásnál, a kereslet árrugalmassága is magasabb.

⁴ 1992-ben gyökeresen megváltoztatták a lakosság által fizetett személyi jövedelemadó felosztásának rendszerét. Míg korábban a befizetett adó 100%-ban a befizetés helyén, az adott település önkormányzatánál maradt, 1992-től a települések ennek már csak 50%-át kapták meg (később még kevesebbet). Bevallottan ennek a súlyos érvágásnak részbeni ellensúlyozásaként az állam (reálértékben csökkenő) szerepet vállalt a fővárosi tömegközlekedés szubvencionálásában, majd 1997-től ezt is megszüntette.

⁵ Az egyéni közlekedés kiterjedésének kedvezőtlen externális hatása szintén a tömegközlekedés viszonylag magas arányának fenntartását, az úgynevezett „modal split” romlásának megállítását indokolja.

A háromszög csúcsait reprezentáló célok közül egyszerre csak kettő teljesíthető. Az olcsó villamosjegy és kis támogatás a minőség rovására megy. Ha alacsony díj mellett jó szolgáltatást akarnak nyújtani, akkor a cég vesztesége vagy a támogatások szintje nő. A jó minőség–pozitív eredmény csak magas árak mellett képzelhető el.

A valóságban természetesen minden döntés mértékek kérdése. A lehetetlen művészete – azaz politika. A politika azonban nemcsak ebben az általános, hanem a szűkebb, pártpolitikai értelemben is jelen van a fővárosi tömegközlekedés mindennapjaiban.

A BKV működésének és fejlesztéseinek támogatása a Főváros éves költségvetésének jelentős, noha arányában egyre csökkenő tétele,⁶ így szükségképpen a közgyűlést alkotó pártok csatározásának tárgya. Ráadásul a tarifa meghatározásába és a legnagyobb beruházásokba – mint a metróépítés – az országos politika is beleszól. A döntések ahogy azt az utóbbi években is több példa mutatta, nem kizárólag szakmai szempontok alapján születnek.

A pártközi ütközések nemcsak a választott testületeket érintik, hanem az önkormányzati apparátus munkájára is átsugároznak. A tömegközlekedéssel kapcsolatos célok ellentmondásai sokszor a hivatal különböző szintű vezetőinek, ügyosztályainak, bizottságainak egymással ellentétes követelményeiként jelennek meg a BKV menedzsmentje számára.

Miközben a vállalat formális csatornákon kevéssé tudja befolyásolni eredményeit, a tulajdonos belső tagoltsága szélesíti a manőverezés terét. A BKV hivatalosan előterjesztett javaslataival és személyes egyeztetésekkel a bevételi oldal minden elemére, legfőképpen az önkormányzati dotációk nagyságára is megpróbálhat hatást gyakorolni. Alkupoziciója éppen a méret, a monopolhelyzet és az ellátási felelősség miatt elvileg erős. E strukturális, az adott körülmények között szükségképpen jellemző vonások miatt a BKV ma is sok szempontból őrzi a szocialista nagyvállalatok jellegzetes nehézségeit és magatartásmintáit: a hatósági-szabályozási döntések meghatározó szerepét, a támogatási igényt, a „gazdátlan” közösségi tulajdonból eredő hátrányokat és előnyöket, a folyamatos alkut.

Mindez nem jelenti azt, hogy az elmúlt években a cég fölött megállt volna az idő. A közlekedési vállalat és tulajdonosa sokféle változtatással próbálkozott. A strukturális adottságok, valamint a tőlük elválaszthatatlan érdek- és hatalmi viszonyok azonban mindvégig akadályozták a „bűvös háromszög” áttörését.

A szolgáltatás mennyisége és minősége nemzetközi összehasonlításban nem számít rossznak. Nyolc hasonló nagyságú várossal⁷ összevetve Budapesten a hálózat sűrűsége a megállók és a járatok számát nézve is magas, csakúgy, mint a kihasználtság.⁸ A modal split, vagyis

⁶ Az összes fővárosi támogatás 1991 és 2000 között nominálisan megkétszereződött, kilencről tizennyolcmilliárd forintra nőtt. Míg ez az évtized első felében Budapest költségvetésének 12–17 százalékát jelentette, a következő években, 2000-ig 6,6 és 8,8 százalék között ingadozott. (1. táblázat).

⁷ Prága, Stockholm, Hamburg, Marseille, Lisszabon, Milánó, München, Bécs. A benchmark-elemzést a Roland Berger& Partner tanácsadó cég végezte 1998–99-es adatok alapján.

⁸ Az 1990-es évek második felében a megállóhelyek száma 4600, a kihasználtsági mutató pedig 28 százalék körül ingadozott.

a tömegközlekedés részaránya az egyéni közlekedéshez viszonyítva, az Európában jellemző fele-fele aránnyal szemben ma is hatvan százalék körüli. A viszonylag kedvező arány mögött azonban meredek esés áll: a mutató tíz évvel ezelőtt még nyolcvan százalék volt. Ötödével visszaesett 1990 és 2000 között a két szokásosan használt teljesítménymutató, az utas-kilométer és férőhely-kilométer is (2. táblázat).⁹ A budapesti tömegközlekedés így is több mint 1 400 millió utast szállít évente. A vizsgált társaságok közül a BKV költ a legkevesebbet beruházásra, járműparkja előregedett. A zsugorodó szolgáltatásért egyre többet kell fizetni. Bár a tarifaemelés néhány évben elmaradt az átlagos inflációtól, máskor viszont meghaladta azt, így tíz év alatt összességében követte a fogyasztói áremelkedést (3. táblázat). Végül: az önkormányzat folyó támogatásának reálértéke csökkent, részaránya a cég bevételeiben kevesebb mint a felére, 23 százalékra esett. A mérleg szerinti veszteség, fokozatosan növekedve, 1999-ben megközelítette a tízmilliárd forintot (4. táblázat).¹⁰

A sarokszámok arra utalnak, hogy a „bűvös háromszög” egyik célpontját sem sikerült maradéktalanul elérni – de egyik sem sérült végzetesen. A döntéshozók mindvégig szűk mezsgyén egyensúlyoztak. Az évtized egészét nézve azt mondhatjuk, hogy viszonylag kevés támogatással, viszonylag alacsony díjtételekkel fennmaradt a csökkenő méretű tömegközlekedés működőképessége. Ez az első pillantásra szerénynek látszó eredmény jelentős erőfeszítéseket követelt mind a társaságtól, mind tulajdonosától.

SZERVEZETI ÉS MŰKÖDÉSI REFORMOK

A tömegközlekedés Budapest mindennapjainak, a város üzemeltetésének lényeges eleme, a BKV az Önkormányzat – létszámban és tőkében – legnagyobb cége. Kezdetben pénzügyi súlya is meghatározó volt: a főváros költségvetésének 1991-ben még majdnem 17 százaléka ennek a vállalatnak jutott, több, mint – mondjuk – a kultúra egészének. Ezért a tulajdonosnak elvileg mindig megkülönböztetett figyelmet kellett fordítania a cégre.

A Főváros képviselő-testülete 1990 után azzal szembesült, hogy az öröklött, illetve ingyenes juttatásként megkapott intézményrendszer és tevékenységi struktúra az elvárt ellátási szinten, az inflációval emelkedő költségek mellett nem finanszírozható. Hamarosan világossá vált az is, hogy a központilag elosztott források nagysága kiszámíthatatlanul ingadozik. Ezért a város vezetése kezdettől fogva egyrészt a saját bevételek, elsősorban a tarifák inflációt meghaladó növelésére, másrészt – a korábbi ellátási szintet lehetőség szerint megőrizve – a folyó fajlagos költségek és támogatások csökkentésére törekedett. A pótlólagos, jórészt egyszeri (ingatlanok és részesedések eladásából származó) bevételeket, valamint a felvett hiteleket elsősorban értékálló beruházásokra szánta.¹¹

⁹ Az utazások mennyiségének csökkenése 1999-ben megállt, és a következő évben szerény növekedésbe fordult. Az okokra később visszatérünk.

¹⁰ A 2000. évben látható javulás – mint látni fogjuk – egyszeri tényezők következménye.

¹¹ *Dokumentumok, 4 és 6*

Ennek szellemében a tulajdonos az évtized első felében reálértéken drasztikusan csökkentette a BKV működési támogatását. A hozzájárulás 1991 és 1994 között végig 9-11 milliárd forint volt, húsz százaléknál magasabb infláció mellett (1. és 3. táblázat). A cég krónikus pénzhányának („alulfinanszírozottságának”) eredetét az önkormányzat 1992-re datálja, amikor a Főváros bevételei az adók megosztásának változása miatt jelentősen visszaestek, és a BKV-t más hátrányos megkülönböztetések is érték.¹² A jegyárak jelentős, 1991-ben és 1992-ben is közel ötven százalékos emelése csak a folyó veszteség kordában tartására volt elég, a járműpark pótlása-fejlesztése rendre elmaradt. Így halmozódtak a jövőben teljesítendő beruházások, amelyeket a vállalat „belső adósságként” tart számon. 1993-ban és 1995-ben két nagyobb fejlesztési hitel a Főváros vett fel nemzetközi szervezetektől a tömegközlekedés fejlesztésére. Az elsőből csak a saját rész fizetési kötelezettsége terhelte a vállalatot, a másodiknak már az adósságszolgálat is, így a külső adósság is növekedésnek indult.

Noha már az első, 1991-ben megfogalmazott elgondolások célul tűzték ki a BKV középtávon gazdaságos üzemeltetését, a tarifaemelést akkor csak a cég vezetésének lecserélése követte. Már ekkor előirányozták a létszámcsökkentés, az átlátható számviteli rend kialakítása és a profiltisztítás mellett néhány tevékenység (hajózás, libegő, sikló) gyors magánkézbe adását és egy szélesebb körű privatizációs-koncessziós program kidolgozását.¹³

A következő években a belső racionalizálás során a dolgozók száma több ezerrel csökkent,¹⁴ a működés keretei azonban alig változtak. Az első nagyobb lépésre csak 1996-ban került sor. Az 1994-es választásokat követő új fővárosi program tervbe vette több cég privatizálását, de a BKV alapszolgáltatását „a kritikus helyzet miatt” kizárta ebből a körből. A működés racionalizálása érdekében előirányozta viszont a vállalat részvénytársasággá szervezését és az alaptevékenységtől független részlegek leválasztását.¹⁵ Ezekben az elveken alapult az 1996 és 1998 között végrehajtott átalakulás és reorganizációs program, amelynek része volt a karcsúsítás, a belső felépítés és irányítás módosítása is. Ezt követte a kétéves stabilizációs program.

Mint ez a rövid felsorolás is mutatja, az Önkormányzat folyamatosan, a vizsgált évtizedben mindvégig foglalkozott a közlekedési vállalat működési feltételeinek konkrét és elvi-átfogó alakításával. A tulajdonos szándékai többféle dokumentumban is megjelentek. A célokat a legáltalánosabb szinten a városfejlesztési és közlekedési koncepciók rögzítik. A következő szint az egész választási ciklusra szóló program – például az 1991-es úgynevezett Demszky-program –, illetve az éves költségvetéseket előkészítő koncepciók. Ehhez kapcsolódnak a néhány évet átfogó, a vállalatra szabott programok, így például a reorganizációs és a stabilizációs program. Végül, pedig az elvárt szolgáltatás mennyiségét a paramé-

¹² *Dokumentumok, 43.* A hátrányos megkülönböztetésekről és a kiküszöbölésükre tett javaslatokról lásd az alternatív finanszírozásról szóló alfejezetet.

¹³ *Dokumentumok, 2.*

¹⁴ Az 1991-ben még 23 ezres létszám az évtized közepéig 15 ezer körüli nagyságra, majd 2000-ig 12-13 ezer közötti értékre esett vissza.

¹⁵ *Dokumentumok, 12.*

terkönyv, a támogatás konkrét mértékét az éves fővárosi költségvetés tartalmazza.¹⁶ Ezekből utólag rekonstruálhatók ugyan a Főváros elgondolásai, a vállalattal szemben támasztott aktuális követelmények és a külső feltételek változtatását érintő célok változó prioritásai, nem találkoztam azonban olyan dokumentummal, amely összefoglalta és a döntések minden résztvevője, a kormányzat számára is világossá tette volna a hosszabb távra szóló, részletes tulajdonosi stratégiát, beleértve a legforróbb vitapontot, a finanszírozás átfogó, távlatos tervét. Ilyen terv kidolgozásának nem kedveztek az önkormányzatot irányító pártok nézeteltérései és az egymást követő kormányok változékony, a külső feltételeket folyamatos bizonytalanságban tartó koncepciói sem.¹⁷

FORMAVÁLTÁS

A részvénytársasággá alakulás lehetővé tette egyfelől a szerepek elhatárolását, a társasági törvényben meghatározott tulajdonosi és ellenőrző testületek felállítását, másfelől a vagyoni viszonylag reális értékelését, oszthatóságát és változásának nyomon követését.¹⁸

Az új forma azonban nem küszöbölte ki az alulfinanszírozottságot: a bevételek már akkor sem fedezték a költségeket. Nem változott a tulajdonosi szerkezet és a strukturális adottságok többi eleme sem. Ezzel is összefügg, hogy a társasággá alakulás nem szüntette meg a „kézi vezérlest”, és inkább erősítette-formalizálta az irányítás politikai jellegét. Az Igazgatóság és a Felügyelő Bizottság összetételét a fővárosi párterőviszonyok szabják meg. A BKV-testületekben ennek ellenére kevésbé érzékelhető a politikai megosztottság, amiben döntő szerepet játszik a delegáló szervezethez fűződő kapcsolatok intézményes rendjének hiánya, a tulajdonosi irányítás megosztottsága és a célrendszer inkonzisztenciája.

Részben ez az alaphelyzet erősíti fel a hasonló testületekben (és tegyük hozzá, magántulajdon mellett is) óhatatlanul felbukkanó jellegzetességet: az igazgatóság és a felügyelő bizottság sokszor inkább a cég, mint a tulajdonos érdekeit képviseli. Az ellenőrző szerepet gyengíti a mindenhol jellemző információs aszimmetria. A menedzsment minden rész kérdésről

¹⁶ A Főváros pénzügyi vezetése a tulajdonosi stratégiát megjelenítő dokumentumok közé sorolja a nagy nemzetközi pénzügyi intézményekkel kötött szerződéseket is. Ezekben kétségtelenül megjelennek például költségfedezeti mutatók, amelyek a BKV önfinszírozó képességének fokozatos növelését irányozzák elő. Az üzleti szerződéseket azonban véleményem szerint elvileg is nehéz a koncepcióalkotás önálló elemének tekinteni.

¹⁷ A kormányzati politika a legutóbbi időkig egyetlen biztos pontja volt: az állam kivonult és nem vállalta fel elvben sem a tömegközlekedés normatív finanszírozását. A Főváros vezetésének megítélése szerint viszont bármely távlatos koncepció megalkotásához nélkülözhetetlen vagy a jelentős mértékű állami szerepvállalás törvényi szintű rögzítése, vagy az önkormányzati finanszírozási rendszer alapvető reformja. A 2002-ben megalakult kormány ugyan el nem utasítja ezt a követelést, gyakorlati lépéseket azonban eddig nem tett a tömegközlekedés normatív finanszírozási rendszerének megalkotására. (A szerk.)

¹⁸ Az induló mérleg szerint a jegyzett tőke 127 milliárd a korábbi 6 helyett, amit korábban 45, 1996. január 1-jétől 49 milliárd tőketartalék egészített ki. A következő években világossá vált, hogy egyes vagyონrészek értékelése nem volt reális. A járműpark számos eleme valójában többet ért, míg jó néhány ingatlant nem lehetett a könyvekben szereplő értéken eladni.

többet tud, mint a szervezettől távolabb álló, jórészt a cégvezetés előterjesztéseiből tájékozódó testületi tagok.

A társasági forma tehát – a minden nagy szervezetben érvényesülő, a közösségi tulajdon és a tevékenység jellege, sajátos piaca által felerősített irányítási nehézségek miatt – önmagában kevés a működési mód átalakítására és az eredmények javítására.

Mivel ezt mind a tulajdonos, mind a vállalat vezetése világosan látta, a formaváltással együtt döntés született a cég reorganizációjának elindításáról. A fő irányokat az 1994-es várospolitikai program jelölte ki, a konkrét keretekre a vállalat vezetése tett javaslatot, az igazgatóság és a felügyelő bizottság ellenőrzése mellett. Az 1996 és 1998 között végrehajtott, 37 projektből álló reorganizáció a belső tartalékok feltárását célozta, és két nagy területre, a tőke és a tevékenység szerkezetének, valamint a belső szervezeti-irányítási rendszernek az átalakítására összpontosult.

A SZERVEZET KARCSÚSÍTÁSA

A tőke és tevékenység struktúrájának módosítása során a BKV a piacgazdaságokban jól ismert és az 1990-es években szinte minden magyar állami cégnél is alkalmazott módszereket követte – némi késéssel. A három legfontosabb út a vállalat többségi tulajdonában álló kft.-k alapítása, egyes tevékenységek megszüntetése és az üzenterület összehúzóda, azaz ingatlanok értékesítése volt.

Az alaptevékenységhez szorosan nem kapcsolódó tevékenységek önálló társaságokba szervezésének célja a költségcsökkentés és a hatékonyságjavítás volt mind a kft.-knél, mind pedig – részben ezáltal – az anyavállalatnál. Az új kis cégek jobb eredményeit a ráfordítások és eredmények elkülönített mérésétől, a vezetők felelősségének és közvetlen érdekeltiségének erősítésétől, a termékszerkezet átalakításától és külső piaci megrendelések szerzésétől várták. A BKV folyó működési költségeinek csökkenése a kft.-ktől vásárolt szolgáltatások árának mérsékléséből, illetve közvetlenül az anyavállalat eszközeinek és létszámának csökkenéséből adódhattak, sőt a kft.-k nyereséges működése osztalékfizetés révén a BKV bevételeit is növelhette.

A reorganizáció keretében kilenc, tisztán BKV-tulajdonú kft. alakult összesen mintegy hárommilliárd forintnyi alaptőkével és 1570 fős létszámmal.¹⁹ Ez a nagyvállalat 1996-os jegyzett tőkéjének 2,4 alkalmazottainak pedig 8,3 százaléka. A két legnagyobb társaság, egymilliárd körüli alaptőkével, a vasúti és gépjárművek javítására jött létre. 100 és 400 millió közötti tőkével alakult meg a vonali infrastruktúrát felújító, a mozgólépcsőket javító, a ha-

¹⁹ Még a program elindítása előtt társasággá alakították és privatizálták az utazás-szervezéssel foglalkozó részleget BKV Tours néven. A reorganizáció időszakában a BKV száz százalékra növelte részesedését a reklámozással foglalkozó Peron Kft.-ben, az új, dél-budai metróvonal beruházásának koordinálására pedig megalakult a DBR Metró Kft. is.

józási és a közlekedés-egészségügyi kft. Ennél kisebb volt az építési, a hírközlési és a Libegőt üzemeltető cég.

Leánytársaságokat a technológiai és számviteli szempontból jól elkülöníthető tevékenységekre alapítottak, részben a KV-hoz csak lazán kapcsolódó egységeknél, részben olyan szolgáltatásokra, amelyekre az anyavállalatnak továbbra is szüksége volt, és azokat nem lehetett külső partnerektől megvenni.

Néhány tevékenységgel viszont a marginális jelleg vagy a nagy piaci kínálat várható árcsökkenő hatása miatt érdemesnek látszott felhagyni. A BKV keretében megszűnt a nyomdai-par, a ruhaellátás, a pénzszállítás, a vasúti teherszállítás, az őrző-védő szolgáltatás és takarítás, valamint a létesítményellátás. Ezeknek a szolgáltatásoknak a többségét a „kiszervezés” óta a piacon vásárolják.

Végül, a folyó kiadások csökkentése és közvetlen készpénzbevétel generálása volt a célja az épületek és más ingatlanok eladásának. Ezeket a kft.-alapításokkal és a tevékenységek kisorolásával, a jóléti szolgáltatások csökkentésével-átrendezésével, továbbá a felhasználás ésszerűsítésével szabadították fel. (Összesen mintegy egy millió négyzetméterről, az üzemerület közel 15 százalékáról volt szó.) A reorganizációs program lezárásáig, 1998 közepéig 44 ingatlant értékesítettek. A 29 folyamatban lévő és további 38 értékesítésre a következő években nagyrészt sor került.²⁰

A BELSŐ SZERVEZET ÉS IRÁNYÍTÁS ÁTALAKÍTÁSA

A „karcsúsított” vállalat belső átalakításának két legfontosabb eleme a divizionális szervezet létrehozása és az informatika korszerűsítése volt.

A menedzsment a vállalat stratégiai és operatív feladatainak elválasztását, a koordinációs költségek csökkentését, a feladatok és a felelősség világos elhatárolását jelölte meg célként. Kétlépcsős szervezeti és irányítási rendszert alakítottak ki egy „középirányító” szint kiiktatásával. A korábban három csoportba összevont üzemigazgatóságok²¹ mindegyike önálló szervezeti egység lett. Mivel az öt, területileg elkülönült autóbusz-részleget is külön-külön egységbe szervezték, a metró-, a HÉV-, a villamos- és trolibuszágazattal együtt összesen kilenc üzemigazgatóság alakult.²² A divíziók tevékenységét az „integrátor”, azaz a BKV némileg átszabott központi egységei hangolták össze.

Az átalakulás a feladatok és hatáskörök decentralizációjával járt. A végrehajtó szervezetek nagyobb önállóságot kaptak többek között az anyagbeszerzésben, az üzemfenntartásban, a vonalműszaki tevékenységben, az oktatásban. Minden üzemigazgatóságnak önálló terve volt, amelyeknek teljesítését, a gazdálkodási és pénzügyi keretek felhasználását

²⁰ Az összesített bevételekről A reorganizáció eredményei és korlátai című fejezet ad számot.

²¹ Nem számítva az önálló kft.-be szervezett hajózást.

²² Az autóbuszoknál Koordinációs Igazgatóság működött az új egységek működésének megnyugtató rendezéséig.

egyértelműen számon lehetett kérni. Elkezdődött a központ és a divíziók közötti munkamegosztás új alapokra helyezése, a forgalmi teljesítmény elszámolásának, a humánügyi, a pénzügyi és számviteli, az irodai és ügyirat-kezelési folyamatoknak az átszervezése.

E tartalmi változtatásokhoz elengedhetetlennek látszott az informatikai rendszer gyökeres megújítása is. A TransIT projekt 1997 és 1999 között fokozatosan fejlesztette a számítástechnika gépi hátterét, és korszerű információs technológián alapuló ügyviteli rendszert vezetett be. Speciális modulok kezelik többek között az utasforgalom és a menetdíjbevételek összes adatát. A folyamatos hibajavítással és finomítással párhuzamosan több száz felhasználó munkatárs kapott megfelelő képzését. Az integrált informatikai rendszer ma már elvileg lehetővé teszi az adatok gyors és megbízható feldolgozását, a döntések megalapozottabb előkészítését, a korszerű kontrolling rendszerek működtetését.

A REORGANIZÁCIÓ EREDMÉNYEI ÉS KORLÁTAI

A reorganizációtól a tulajdonos és a vállalat vezetése készpénzbevételt és folyamatos költségcsökkentést várt. Az egyszeri bevételeket magának az átalakítási folyamatnak a finanszírozására szándékoztak fordítani, a megtakarításoknak pedig a folyó veszteséget kellett leszorítaniuk.

Az 1996-ban összeállított pénzügyi terv tízmilliárdos forrásképződéssel számolt:²³ 3,3 milliárdos költségcsökkentés és kétszer ennyi bevétel vagyonhasznosításból. A ráfordítások nettó értékét (beleértve az ingatlaneladások és áttelepítések, valamint a társaságalapítás technikai és apportálási költségét, a végkielégítéseket és más személyi kiadásokat, továbbá az informatikai rendszer kiépítését) 4,4 milliárdra becsülték. Így egyenlegként 5,6 milliárd forint adódott.

A programot lezáró összegzés 1998 nyarán sokkal borúsabb képet mutatott. A költségmegtakarítás a számítások szerint kicsit magasabb volt ugyan az eredetileg tervezettnél, de az ingatlanok eladásából mindössze 2,2 milliárd folyt be. Mivel a nettó felhasználás 3,9 milliárd forintja megközelítette a nagyobb bevételhez tarozó értéket, a pozitív szaldó alig haladta meg az 1,8 milliárdot.

Az eredmények értelmezéséhez több szempontot is érdemes figyelembe venni. Egyrészt a reorganizáció – az eredeti tervektől eltérően – nem fedezte az informatikai fejlesztés teljes költségét. A vártnál nagyobb számla kifizetéséhez a Fővárosi Önkormányzat 1,3 milliárd forinttal járult hozzá. Ezt a forrásoldalon szereplő tételt is számításba véve a rövid távú pénzügyi egyenleg marginális összegre olvad.

Másrészt viszont az ingatlanértékesítésekből származó bevételek nemcsak az eladási árak optimista becslése és az értékesítő apparátus kezdeti tapasztalatlansága miatt maradtak el lényegesen a tervtől, hanem a társaságon kívül álló okok miatt is. Több terület tulajdoni-jogi

²³ Összehasonlításul, ez lényegében egy év elszámolt amortizációjának felel meg.

helyzetének rendezése elhúzódott. Az előkészítéshez, a tevékenységek és szervezetek áttelepítéséhez sokszor hiányoztak a szabad források. Ráadásul az ingatlanpiac ezidőtájt éppen gyengélkedett, az egyszerre jelentkező nagy kínálat és a BKV-nak a vevők által feltételezett kényszerhelyzete tovább nyomta lefelé az árakat. A döntéshozók esetenként inkább a halasztás mellett foglaltak állást. E nehézségek enyhültével felgyorsultak az eladások. 1996 és 2000 között végül is a cég 5,2 milliárdot kasszírozott a vagyonrészek hasznosításából, ami az eredeti tervnél már csak 1,5 milliárddal kevesebb – legalábbis folyó áron. Ezzel együtt nézve a reorganizáció közvetlen bevételeinek és kiadásainak egyenlege valóban pozitív.

Az is kétségtelen, hogy csökkentek a személyi ráfordítások és az infrastruktúra összehúzó-dása miatt az üzemi általános költségek is. A BKV létszáma 1996 és 1998 között 15 százalékkal lett kevesebb. Az érintett 2700 alkalmazottból azonban 1570-en az új kft.-kbe kerültek. A leánytársaságok alapításával a BKV közvetlen anyag-, munka- és rezsiaráfordításai csökkentek, az anyagjellegű szolgáltatásokért viszont többet kellett fizetnie. Az egyensúly nem garantált, sőt az anyavállalat szempontjából negatív is lehet az árak megszabásától és a kft.-k alkupozíciójától függően.

A BKV számításai szerint²⁴ a veszteségek 1996 és 1998 között kettő, négy-, illetve hatmilliárddal nagyobbak lettek volna reorganizáció nélkül. A becslés azonban a tevékenység változatlan szerkezetére értelmezhető, és csak nehezen ellenőrizhető feltételezésekre építhet. A közvetlen pénzügyi hatás mérése bizonytalan alapokon áll.

Az elmúlt évek a kft.-alapítások strukturális gondjait is felszínre hozták. Ha az anyavállalat a kisebb társaságnak nemcsak főtulajdonosa, hanem egyben legnagyobb megrendelője is, akkor céljai ellentmondásossá válnak. Egyfelől az alacsony árban, másfelől a beszállító veszteségének elkerülésében érdekelt. A kft.-k sokszor a BKV megrendelések kényszerű – pénzhiányból eredő – csökkenése miatt kerülnek bajba. Ilyen feltételek mellett a felelősség és érdekeltég is nehezen érvényesülhet. Az alaphelyzet hasonló a közlekedési vállalat és a Fővárosi Önkormányzat viszonyához. A nagyvállalat most tulajdonosként tapasztalja az információs aszimmetria és a kölcsönös kiszolgáltatottság jelenségeit – az asztal másik oldaláról. A felügyelő bizottságok tagjainak kinevezése, az önálló portfóliókezelő iroda létrehozása, majd az irányítási-ellenőrzési funkcióknak a Gazdasági Igazgatósághoz telepítése alapjaiban nem javított a helyzeten – a BKV mindvégig gyenge tulajdonos maradt.

Mindent összevetve a reorganizáció hasznos volt az informatikai rendszer kiépítése, a szervezet karcsúsítása, a költségérzékenység javítása, a régi, megkövesedett struktúrák fellazítása miatt. A készpénzbevételek és közvetlen kiadások egyenlege csak néhány év elteltével, akkor is csak nominális értéken kúszott át a pozitív tartományba. A közvetett, hosszabb távon jelentkező megtakarítások nehezen számszerűsíthetők, de biztos, hogy az átalakítás nélkül a BKV vesztesége nagyobb lett volna.

²⁴ Az ilyen típusú elemzések a társasági érdekérvényesítés szerves részei. Mivel ellenőrzésükhöz pártatlan, de alapos helyismerettel rendelkező külső szakértők idő- és költségigényes munkájára lenne szükség, erre a tulajdonos ritkán ad megbízást. Hasonló okokból nehéz és kivételes a vállalati előterjesztések alapos bírálata, még inkább alternatív javaslatok kidolgozása. Mindez az információs aszimmetria jele – és egyben növelője is.

Az is biztos azonban, hogy a program nem hozott – jellegéből és méretéből következően nem is hozhatott – áttörést a nagyvállalat gazdálkodásában és pénzügyi helyzetében. Az egyszeri bevételek nagyságrendekkel kisebbek a járműpark és az infrastruktúra megújításához szükséges léptéknél, és a működési megtakarítások sem küszöbölték ki a veszteségeket. Az alkalmazott módszerek jó néhány eleme később korrekcióra szorult. Elkerülhetetlenül napirendre kellett tűzni az egész finanszírozási rendszer átalakítását.

PÉNZÜGYI HELYZET, FINANSZÍROZÁS

A Budapesti Közlekedési Vállalat 1993 óta folyamatosan veszteséges. A kezdetben kicsi, majd 1995-ben négy milliárdos mérleg szerinti hiány 1999-ben megközelítette a tízmilliárdot, majd 2000-ben – jórészt egyszeri hatások következtében – hét milliárd alá csökkent (4. táblázat). A halmozódó veszteségek lassan felemésztek a társasággá alakuláskor magasra állított tőketartalékot, a saját tőke az elmúlt öt évben több mint 15 százalékkal kevesebb lett. Ugyanakkor a BKV adóssága 2000-ig majdnem megtízszereződött. A hitelállomány a tőkéhez viszonyítva még nem volt túlságosan magas, és az elmúlt években sikerült növelni a hosszú lejáratú kölcsönök arányát.²⁵

A kölcsönök felvétele ellenére a beruházások és értéknövelő felújítások elmaradtak a szükségstől. A szükségletet az inflációval korrigált tényleges amortizációból számítva, a megvalósított fejlesztésekben 1993 és 2000 között 25 milliárd forint hiány mutatkozik, amit a BKV „belső eladósodottságnak” tekint. Az alacsony kulcsokkal megszabott értékcsökkenési leírás jelentős részét évek óta a működtetésre – a veszteség mérséklésére – kell fordítani. A járművek átlagos életkora, ezzel a karbantartási költség és a műszaki okokra visszavezethető menetkimaradás is folyamatosan nő.²⁶ Az infrastruktúra egyes elemei az elmúlt években – fővárosi forrásokból – látványosan megújultak (többek között a régi földalatti, a hűvösvölgyi villamos-végállomás, több fontos villamospálya, autóbuszjárművek stb.), a legrégebbi metrószakasz felújítására 2001 végéig nem jutott pénz.²⁷

Ez a helyzet nem kis részben a BKV finanszírozásának átalakulásából következik.

KÍSÉRLETEK A KÖLTSÉGVETÉSI KORLÁT KEMÉNYÍTÉSÉRE

A finanszírozás változásának lényege a vállalat költségvetési korlátjának keményítése – a kívülről kapott, ingyenes források csökkentése – mind a kormányzat, mind pedig a tulajdonos részéről.

²⁵ A tanulmány szövegének lezárását követő időszakban a vállalat a hitelállomány egyre rövidebb távú hitelekkel történő refinanszírozására kényszerült. Ezt a folyamatot a kormány 2002-ben a 38 mFt-os adósságállomány visszafizetésével oldotta, ami azonban egyszeri vállalás volt, a hosszú távú megoldás még várta magát. (A szerk.)

²⁶ A legfiatalabb az autóbuszpark, 10 évesnél kisebb átlagéletkorral. Ez a mutató a metró- és HÉV kocsiknál 21, illetve 24, a villamosoknál 29 év.

²⁷ Ez a beruházás 2003-ban indul. (A szerk.)

Az 1992-től folyósított állami támogatás – amit eredetileg az Önkormányzat és a központi költségvetés közötti forrásmegosztás változásának kompenzálására ítélték meg – 1997-től megszűnt (*1. táblázat*). Az árkiegészítés összege a tarifa növekedésével együtt nominálisan nőtt ugyan, de a kulcs folyamatosan csökkent.²⁸ Az állam csak részben térítette meg a 65 éven felüliekre 1998-ban kiterjesztett ingyenes utazás költségeit.²⁹ Az árkiegészítéssel együtt számított összes központi támogatás súlya a BKV bevételeiben az 1990-es évek első felében emelkedett, majd az 1996-os harminc százalékról 23 százalékra csökkent (*4. táblázat*). A vállalat számításai szerint az 1996 és 2000 között hozott kormányzati döntések összesen több mint húszmilliárd forintnyi bevétel kiesést okoztak – ami éppen megegyezik a jelenlegi hitelállománnyal.

Eközben, mint láttuk, az évtized első felében a tulajdonos is sikerrel fogta vissza a működési támogatásokat. Ezt a törekvést csak felerősítette az 1996-tól érvényesített új pénzügyi stratégia. A kiindulópont szerint a Főváros bevételei – jó esetben – megtartják reálértéküket, de a beruházási források a folyamatban lévő nagy privatizációk lezárultával elapadnak. A költségvetési egyensúlyt és a fejlesztési lehetőségeket csak úgy lehet megőrizni, ha a kiadások csökkentésével a működési egyenleg tartósan pozitív, és a város aktív pénzpolitikát folytat. Ennek érdekében intézményi reformokat indítottak el (nullbázisú költségvetés, bázisfinanszírozás helyett feladatfinanszírozás, egyszeri támogatások a fajlagos működési költségeket csökkentő beruházásokra); a jelentős, 1997-ben a költségvetés ötödét kitevő privatizációs bevételeket beruházásokra fordították, először négy-, majd hétéves fejlesztési tervet dolgoztak ki, és a hitelfelvételek mellett kötvénykibocsátásra is sor került.³⁰

Az elvek valóra váltásának egyik legfontosabb következménye a BKV-ra nézve a tulajdonosi hozzájárulás további csökkenése lett.³¹ 1996 és 2000 között a folyó támogatás emelkedése ismét elmaradt az infláció ütemétől. Az először 1993-ban megítélt beruházási- és céltámogatás az 1995-ös kiugrástól eltekintve mindvégig az 1,5–2,5 milliárd forint közötti sávban ingadozott, és csak 2000-ben indult el újra felfelé.

A Főváros stratégiájában kezdettől kiemelt helyen szerepelt a reáltarifa-növelés, mert a Főváros ezzel kívánta ellentételezni a támogatások megszűnését, illetve értékük zsugorodását. A díjmelés mértéke 1996-ban és az azt követő évben jóval az átlagos áremelkedés fölé szökkent (*3. táblázat*). A Pénzügyminisztérium azonban később többször elutasította az előterjesztéseket. A BKV sokszor nehezményezte tarifaemelési javaslatainak lefaragását, az utóbbi években pedig – a pénzügyi kormányzat által elfogadott megállapodás ellenére³² – az

²⁸ A tanuló- és nyugdíjas bérletek árkiegészítési kulcsa az 1995-ös 300-ról 208 százalékra esett, miközben a helyközi közlekedésben ma is 900 százalék. Így a kedvezményes ár és a dotáció összege nem fedezi a ráfordításokat. A nyugdíjas és tanuló bérletek támogatása közvetlenül nem a BKV-t, hanem a szociálpolitikai okokból kedvezményezett fogyasztói csoportokat segíti. (A kérdésre később még visszatérünk.)

²⁹ Ezt a Főváros azért az ígéretért cserében fogadta el, hogy a kormány rövid időn belül a tömegközlekedés normatív finanszírozásának megoldására tesz javaslatot.

³⁰ Pallai, 1999

³¹ Az adatok alakulását az *1. táblázat* mutatja 2000-ig. Az ezt követő két évben az erre a problémára (is) érzékeltelen kormányzati politika elkerülhetetlenné tette a fővárosi támogatások átmeneti, hosszabb távon tarthatatlan növelését. (A szerk.)

³² 1998-ban a Fővárosi Közgyűlés a kormánnyal folytatott előzetes egyeztetés után határozatot hozott arról, hogy a tarifaemelés egy ideig hat százalékkal meghaladhatja az inflációt.

infláció alá szorítását. Összességében azonban nőtt a menetdíjak szerepe a támogatásokkal szemben. Részarányuk a bevételekben az 1990-es évek közepének 30 százalékos szintjéről 42 százalékra emelkedett, azaz javult az ún. költségfedezeti hányad.³³

A piaci bevétel nemcsak a jegyek és bérletek árától, hanem az utasok számától és fizetési hajlandóságától is függ. A tömegközlekedésnek más közszolgáltatásoknál nagyobb árrugalmassága és a behajtás nehézsége (bliccelés) miatt fontos a szolgáltatás minősége és az ellenőrzés hatékonysága. Részben ez utóbbi erősítésének köszönhető az árak és a díjbevételek emelkedésének viszonyaként meghatározott realizálási százalék javulása.³⁴

JAVASLATOK AZ ALTERNATÍV FINANSZÍROZÁSI RENDSZERRE

A kilencvenes évek során a tulajdonos önkormányzat folyamatosan költségcsökkentési és ezen keresztül a reorganizációs kényszert gyakorolta a vállalatra. A menedzsment kezdetől az önkormányzati és állami források növelését, valamint megszerzésük eljárásrendjének módosítását szerette volna elérni. Erre a változások ellentétes iránya és a pénzügyi helyzet súlyosbodása egyre több okot adott. 1996-97-től a finanszírozási rendszer átalakítását a reorganizációval párhuzamosan már maga a BKV is szorgalmazta.

Az elgondolásokat összefoglaló „alternatív finanszírozási rendszer” a működés külső feltételeire összpontosít. A BKV saját elemzése szerint a belső tartalékok kimerültek. A reorganizáció és a többi kapcsolódó lépés a lehető legkisebbre faragta a költségeket. További csökkentésük már a forgalmi és műszaki biztonság, a fogyasztói és tulajdonosi igények kielégítésének rovására menne. Ha a bevételek nem nőnek, veszélybe kerül a cég működőképessége.³⁵

A megoldási javaslat lényege a támogatások növelése. A társaság az államtól a fejlesztéshez vár segítséget címzett vagy céltámogatások formájában, és szeretné eltöröltetni a helyi közlekedésnek a helyközi közlekedéshez viszonyítva hátrányos megkülönböztetést. Ennek téte-

³³ Ezt szorgalmazta a Világbank is: a hitelnyújtás feltételül szabta a költségfedezeti mutató (lényegében a támogatások részarányának csökkentése) és az összes bevétel/összes ráfordítás hányadosaként értelmezett működési ráta javítását. A költségfedezeti hányad ennél is lényegesen jobb lenne, ha az állami árkiegészítést nem számítanák a vállalat dotációi közé. Ez az álláspont azzal indokolható, hogy az támogatást nem a BKV, hanem meghatározott fogyasztói csoportok kapják. A vállalat sokszor hangoztatott érvelésének gyenge pontja, hogy a szolgáltatás árrugalmassága miatt e kedvezmények nélkül a fizetőképes kereslet, azaz a menetdíj bevétel is alacsonyabb lenne. Az árkiegészítés megítélése folyamatos vita tárgya a nemzetközi pénzügyesek és a magyar fél között.

³⁴ 2000-ben például az előbbi csak hat százalékkal, az utóbbi viszont ennek duplájával nőtt. De éppen ez az eset világosan mutatja, hogy itt az árrugalmasságon és a vállalat munkáján kívül olyan külső tényezők is fontosak, mint a benzinárak és a parkolási díjak emelkedése.

³⁵ Egy külső tanácsadó 1998-as modellszámításai – a bevételeket és ráfordításokat az inflációval korrigálva, de változatlan szerkezetet feltételezve – 2002-re 20–30 milliárd forint mérleg szerinti veszteséget prognosztizáltak, ha a beruházásokat még erősebben visszafogják. Ha pedig nem, akkor az éves hiány elérheti az alsó érték dupláját.

lei mindenekelőtt a gázolaj jövedéki adójának teljes vagy részleges elengedése³⁶ – hasonlóan a vasúti és a vízi szállításokhoz –, a munkabajárás költségeinek ugyanolyan feltételekkel való megtérítése az alkalmazottak számára, amilyenekkel ezt a munkáltatók a MÁV és a Volán szolgáltatásainál megtehetik, továbbá az árkiegészítés kulcsának felemelése a távolsági közlekedés szintjére. (Ha ez nem lehetséges, akkor legalább a vetítési alapot kellene megegyeztetni a tényleges – az önkormányzati hozzájárulással és a fajlagos veszteség mértékével kiegyensúlyozott – önköltség szintjére.)

E diszkriminatív elemek megszüntetése voltaképpen a közlekedési ágazatok egységes kezelését, a közösségi utazás normatív szabályozását jelentené.

A normatív szabályozás fogalmát a javaslatok egy másik értelemben, a BKV és a Fővárosi Önkormányzat viszonyára is alkalmazzák. A fejlesztési és működési támogatásokat szétválasztva, az utóbbit egy világosan meghatározott díjszabási mechanizmus szerint, hosszú távra kellene megszabni a vállalat szerint. Az önkormányzati hozzájárulásnak fedeznie kellene minden indokolt ráfordítást, ugyanakkor fenntartva a hatékonyságnövelési kényszert.³⁷

Az alternatív finanszírozási program egyik (állami) része a főhatóságok meggyőzése, lobbizás révén valósítható meg, a másik (önkormányzati) része pedig éppen a folyamatos alkudozás kiküszöbölésére irányul. A társasággá alakulás idején a cég vezetése arra számított, hogy az új szervezeti keretben – többek között az igazgatóság és a felügyelő bizottság szakmai és politikai kapcsolataira építve – alkupozíciója tovább erősödik. Ez a várakozás azonban nem igazolódott, legalábbis ha az alkuerőt a támogatások nagyságával mérjük. Az állami terepen egyelőre semmit sem sikerült elérni. Tulajdonosával kapcsolatban a BKV az 1990-es évek végén úgy ítélte meg, hogy nem érdemes egyszerűen az önkormányzati hozzájárulás növelését kérnie, mert az az éves költségvetési vitákban újra és újra elbizonytalanodik. Ezért a mértékről az eljárásrendre próbálta áttenni a hangsúlyt, amivel elvileg a Főváros vezetői is egyetértettek.

Az „alku helyett kiszámíthatóság” a döntéshozóknak is érdeke lehet.³⁸ Néhány szempont azonban megfontolásra inti az Önkormányzatot. Az alapvető gond a szükséges nagyságú források hiánya, illetve bizonytalansága. Amikor a Főváros bevételei (főként a mindenkori kormánytól függő forrásmegosztás változékonysága miatt) kiszámíthatatlanok, akkor kockázatos megkötni a kiadások nagy tételeit. Ezzel is összefügg, hogy a főváros költségvetéséért felelős döntéshozók – pozitív működési egyenlegre törekedve – a folyó támogatásokat még inkább szeretnék kordában tartani, mint az egyszeri, rugalmasabb fejlesztési kiadások

³⁶ A jövedéki adó egy részéből az országos közúthálózat fejlesztésére létrehozott Útalapot töltik fel, de a BKV alig használ ilyen utakat.

³⁷ Az önkormányzati források növelésére felmerült még a kerületi hozzájárulás, illetve egy közlekedési adó bevezetése, ami azonban gyakorlati, illetve elvi okokból egyelőre lekerült a napirendről.

³⁸ Az idősebbek még emlékezhetnek rá, hogy az egyedi támogatástól a normatív újraelosztás felé tett lépések a tervgazdálkodás idején is hatékonyabb, piacconform megoldásnak számítottak.

kat.³⁹ Fontos ellenérv a normativitás alappillére: a ráfordítások indokolt szintjének elfogadása. Ez minden hatósági árszabályozás legkényesebb kérdése. Verseny és így megfelelő összehasonlítási alap hiányában nehéz eldönteni,⁴⁰ hogy hol az a pont, ahonnan kezdve a költségcsökkentés már nem válthatja ki a támogatást. E megfontolások alapján a tulajdonos vonakodott a javaslat elfogadásától.

PADLÁSSÖPRÉS: A STABILIZÁCIÓS PROGRAM

A BKV egyre növekvő pénzügyi nehézségeit látva 1999-2000-ben az Önkormányzat nem maradt tétlen. A normatív rendszer kialakítása helyett azonban két évre szóló stabilizációs programot fogadott el, és ennek részeként további belső tartalékok feltárását szorgalmazta.

A vállalat ismételt átvilágítására egy külföldi tanácsadó cég kapott megbízást, amelyet közvetlenül érdekelte a költségek lefaragásában. A célul kitűzött hárommilliárdos megtakarításból azonban a tanácsadó rövid távon legfeljebb ennek harmadát látta elérhetőnek létszámcsökkentéssel, ingatlaneladással és a sporttámogatások mérséklésével. További 1,5-1,5 milliárdot hozó csomagot állított össze a béren kívüli juttatások megszorításával és a belső ösztönzési rendszer átalakításával. A BKV a Kollektív Szerződést érintő pontok kivételével a javaslatok többségét elfogadta, és megkezdődött a hatékonyabb motivációs rendszer kidolgozása is.

A stabilizációs program a tömegközlekedés színvonalának javítása, részarányának megőrzése és a vállalat működőképességének fenntartása érdekében a forgalmi teljesítmények kis mértékű csökkentését, az eszközpótlásokhoz ötmilliárd forint fővárosi céltámogatást és két év alatt 12 milliárdos egyszeri bevételnövelést irányzott elő. Az utóbbit a menetdíj-bevételek növelése mellett döntően további ingatlanok eladásából és néhány kft., illetve tevékenység privatizálásából kellett előteremteni.

Ez a program, amelynek részleteit a szokásos eljárástól eltérően az önkormányzat írta elő, lényegében burkoltan elismeri, hogy változatlan feltételek mellett a szolgáltatás méretét szűkíteni kell, és a műszaki színvonal megőrzéséhez a Fővárosnak is a zsebébe kell nyúlania. A támogatások csökkentésének politikája nem tartható. A fejlesztési célú alapátadás 2000-ben majdnem megduplázódott (*1. táblázat*). A korábbi reorganizáción túlmenő karcsúsítás azonban hosszabb távon kétséges következményekkel járhat.

³⁹ A fejlesztési és működési támogatások kérdése az önkormányzaton belül évek óta élénk politikai vita tárgya. A működési támogatások visszafogása nemcsak a BKV esetében, hanem az önkormányzati gazdálkodás egészében sikerrel járt. Míg 1991-ben a Főváros költségvetésének 85 százalékát fordította a működtetésre, 2000-ben már csak alig több mint a felét, s ekközben a fejlesztési-felújítási kiadások 14 százalékról közel egyharmados arányra emelkedtek. (*Dokumentumok, 47 – 2000*)

⁴⁰ A nemzetközi összehasonlítások egyébként azt mutatták, hogy a BKV költséghatékonysága a hasonló nagy európai közlekedési vállalatokhoz viszonyítva jó. A kocsikilométerre és férőhely-kilométerre vetített ráfordítások nyolc vizsgált cég közül a legalacsonyabbak.

ÚJ KÍSÉRLETEK ÉS KITÖRÉSI PONTOK

A stabilizációs program elindítását követő években a Fővárosi Önkormányzat elvileg továbbra is kiemelt jelentőséget tulajdonított az integrált, az egyéni közlekedésnél nagyobb súlyú tömegközlekedés fenntartásának. Mind a városfejlesztési koncepció, mind pedig a 2001-ben elkészült budapesti közlekedési rendszerterv megállapította, hogy a tömegközlekedés fontos eleme a város működőképességének és az életkörülmények javításának.⁴¹ Ezek a dokumentumok azonban – jellegükből következően – kevés támpontot adhattak a BKV gondjainak megoldásához.

A konkrétumok most is az éves költségvetésekben jelentek meg. A legutóbbi időszakban – részben a fővárost irányító koalíción belüli viták következtében – a tulajdonos már nemcsak a fejlesztések, hanem a folyó támogatások területén is enyhített korábbi szigorú felfogásán. A 2001. évre szóló fővárosi költségvetési koncepció a működési hozzájárulások elosztásánál is leszögezi, hogy az Önkormányzatnak szerepet kell vállalnia a tömegközlekedés „alulfinanszírozottságának kezelésében”, bár hozzáteszi, hogy ez egyszeri megoldás, ami csak átmeneti könnyebbséget hozhat.

Az Önkormányzat belső vitáiban a finanszírozásért felelős vezetők többek között azzal érvelnek a BKV-nak nyújtott – különösen a működésre fordítható – támogatások radikális növelésével szemben, hogy ezzel elmosódna a kormányzati felelősség, és az Önkormányzat kénytelen volna szétteríteni a pénzügyi hiányt minden fővárosi közszolgáltatásra. Így azok gyorsabban lepusztulnának, ami ráadásul hamis érvet adna a kormánynak: a Főváros rosszul gazdálkodik. Ezért fontos az Önkormányzat számára, hogy a probléma arra a jól körülhatárolt területre összpontosuljon, amelyen keletkezett, és jól tetten érhető a kormányzati felelősség.

E vélemények szerint abban az esetben, ha nem változik a helyhatóságok finanszírozásának rendszere, előbb-utóbb elkerülhetetlen az összeomlás. Az egyensúlyt a kormányzati felelősségvállalással lehet javítani, részint úgy, hogy a Pénzügyminisztérium több éven keresztül ismét hozzájárul az inflációt meghaladó tarifaemeléshez (amivel legalább nem korlátozzák az Önkormányzat felelősségvállalását), továbbá a központi államkassza jelentősen, normatív módon megnöveli a tömegközlekedés támogatását. A 2002-re szóló fővárosi költségvetési javaslat ezt az alapállást megerősítve újdonságként kimondja, hogy a BKV helyzetének megoldáshoz a központi kormányzat segítségére is szükség van.⁴²

A vállalat vezetése az elmúlt két évben hosszabb távú megoldásokat is keresett. Kidolgoztak egy átfogó vállalati stratégiát, folytatták a szervezeti átalakítását, és újabb javaslatokat tettek a finanszírozás módosítására. Egyes részlegeket és tevékenységeket privatizáltak, és felvetődött a nagyobb léptékű tulajdonosváltás gondolata is.

⁴¹ *Dokumentumok, 29 és 42*

⁴² *Dokumentumok, 33 és 43*

A VÁLLALATI STRATÉGIA

A 2000 novemberében előterjesztett stratégia feltérképezte a cég erősségeit és gyengeségeit, összefoglalta a vállalatvezetés felfogását a BKV küldetéséről, jövőképéről és működési vezérelveiről. A társaság teljesítményének különböző metszetei szerint kialakítottak egy kiegyensúlyozott célrendszert. A külső és belső változtatások valószínűségének és következményeinek mérlegelésével három forgatókönyvet és mindegyikhez részletes cselekvési programot vázoltak fel. A legnagyobb esélyt a változások hordereje szempontjából közepes verzióknak adták, amely belső intézkedésekkel hárommilliárd, a külső feltételek megváltoztatásával további tízmilliárd forintnyi eredményjavulást hozhat. A gyorsan végrehajtható akciókat beépítették a 2001-es üzleti tervbe.

Mivel az elgondolások többségének megvalósítása nem kizárólag a társaságtól függ, a dokumentum inkább a további lépések kiindulópontjának és nem végleges döntések rendszerének tekinthető. Ebben az esetben azonban nemcsak a végeredmény, hanem maga a folyamat is érdekes. A stratégiát a vállalat felső -és középszintű vezetőinek széles köre alakította ki, intenzív műhelymunkával. Ennek során új elemzési módszereket és megközelítéseket alkalmaztak, ütköztették a véleményeket és ötleteket. A dokumentum elkészítése a vállalati tanulási folyamat fontos része lett.

A stratégiának is lényeges pontja, de külön előterjesztésekben is megjelent a finanszírozási rendszer átalakításának újabb javaslata. A vállalati döntési körbe tartozó akciókon kívül (további területi összehúzódnás, készletcsökkentés, a működés és a szervezet racionalizálásának folytatása, az ösztönzési rendszer átalakítása, a szociális költségek csökkentése) ismét nagy hangsúlyt kapott az állami és önkormányzati szerepvállalás.

A helyzet folyamatos romlása miatt a 2000 őszén írt alternatív finanszírozási program a bevételek nagyobb mértékű gyarapítását irányozta elő, mint az 1998-as változat. A társaság most már határozottan állította, hogy elengedhetetlen az inflációt meghaladó tarifaemelés és a támogatások növelése. Előtérbe került a veszteségmentes működés célja, valamint a működtetés és a beruházások finanszírozásának elválasztása. Az előbbi azt jelentené, hogy a díjbevételek és a folyó ráfordítások különbözetét a támogatások kiegyenlíthetik. Az utóbbi pedig a tulajdonos és a központi költségvetés finanszírozási körébe utalná a pótlásokat és fejlesztéseket, beleértve a jelenlegi világbanki kölcsönök terheinek átvállalását és a forgóeszközhitel szanálását is.

A cég számára változatlanul fontos a döntési rendszer átalakítása, a normatív, azaz egységes és kiszámítható finanszírozás. A BKV javaslatot tett a Főváros közlekedési (üzemeltetési) hozzájárulásának hosszú távú meghatározására egy képlet alapján, amelynek meghatározó tényezője a férőhely-kilométerrel mért teljesítmény. Az Önkormányzattól új üzemeltetési szerződés megkötését, a tulajdonosi döntések meghozatalának egyszerűsítését és gyorsítását, valamint a vállalati önállóság kiterjesztését várják a hálózati teljesítmények alakításában. Új elem a Pénzügyminisztérium tarifa-jóváhagyási jogkörének az árkiegészítés növekedési ütemének meghatározására való korlátozása, továbbá a teljesítményekhez kapcsolódó, övezetenként differenciált tarifarendszer kialakítása is.

A REORGANIZÁCIÓ FOLYTATÁSA ÉS KIIGAZÍTÁSA

A stratégiák és finanszírozási javaslatok megfogalmazása közben a vállalat vezetése folytatta a belső reorganizációt.

A felső vezetés tagotabbá vált. Új vezérigazgató-helyettesi poszt jött létre a forgalmi és a műszaki igazgatóság kettéválasztásával, és eggyel magasabb hierarchikus szintre került a személyzeti munkával és szervezési feladatokkal kiegészített ügyviteli feladatkör. Csökkent viszont a végrehajtott egységek száma. A divizionális szervezet „továbbfejlesztése” a nemrégiben létrehozott öt önálló autóbuszüzem egyikének megszüntetését (a telephely bezárását, majd eladását), és a megmaradók két szervezetbe egyesítését jelentette.

Ezeknek a lépéseknek a költségekre gyakorolt hatását – az ingatlanértékesítésen kívül – nehéz számszerűsíteni. Az irányítás átrendezése most sem küszöbölte ki a „személyre szervezés” régről ismert elemeit. Elvileg az összevonásnak és a szétválasztásnak lehetnek előnyei.

Nagyobb horderejű a kft.-portfólió szűkítése. Egyes tevékenységek privatizálását, mint a Szervezeti és működési reformok című alfejezetben láttuk, már az 1991-es főpolgármesteri program említette. Az önálló kisebb társaságok létrehozása ezt megkönnyítette, és egy csoportjuk eladása már közvetlenül az alapítás után, 1998-ban szóba került. A vállalat kiinduló elvei szerint a teljes értékesítés akkor javasolható, ha a kft. tevékenysége nem vagy alig kapcsolódik a BKV-hoz, hasonló szolgáltatásokat sok külső szereplő kínál, és az üzletrész jó áron, de legalább vagyonvesztés nélkül eladható.

Az első előterjesztés nagy léptékű eladásokra tett javaslatot. A 11 társaságból négyet száz százalékban, kettőt pedig többségében privatizálhatónak ítélte. A teljes leválasztás azonban az érintett szervezetek és szakszervezetek ellenállása, esetenként a lanyha kereslet vagy a kft. gyenge eredményei miatt a tervezettnél lassabb lett. 1999-ben két, a következő években egy-egy céget sikerült eladni.⁴³

A privatizáció egyik célja a folyó kiadások csökkentése. Jó néhány társaság ugyanis – sokszor a BKV-megrendelések kényszerű visszafogása miatt – folyamatosan piaci és pénzügyi nehézségekkel küzd. Veszteségeiket az anyavállalatnak finanszíroznia kell, az árak módosításán túl tulajdonosi hitelekkel is támogatva a működést. Ezért néhány esetben felmerült a beolvastás a BKV-ba vagy egy társágba.⁴⁴

A másik cél, az egyszeri bevételszerzés fontosságát a stabilizációs program felerősítette. A milliárdos nagyságrend miatt legígéretesebb cégek a hírközlési kft. látszott. Új elgondolás volt a nemrégiben felfejlesztett informatika önálló társaságba szervezése és eladása. Ez utóbbi sorsának mérlegelése vetette fel legelősebben azokat a strukturális ellentmondásokat, amelyek mindvégig benne rejlettek a BKV számára létfontosságú szolgáltatások önálló társaságba vitelében és még inkább privatizációjukban.

⁴³ A Peron Kft. 75 százalékát, a Libegőt, majd az építési és a hírközlési kft.-t.

⁴⁴ Ez az infrastruktúra-felújításnál meg is valósult.

Mindkét esetben biztos, hogy az anyavállalat költség szerkezete átrendeződik, de az egyenleg bizonytalan. Eladáskor a mérleg serpenyőjébe bekerül az egyszeri bevétel, de a tulajdonosi szerep megszűnésével a befolyás is gyengül. Hosszabb időszakot nézve a szolgáltatásért fizetett díjak felszökhetnek. A privatizáció a BKV szemszögéből úgy is felfogható, mint a ráfordítások megelőlegezése a vevő által. Ezért a partner szakértelmén, a fejlesztési lehetőségen túl az egyszeri bevétel és a folyamatos kiadások egyenlegét egy hitel költségeként is érdemes mérlegelni, ha a kölcsön felvétele reális alternatíva.

A PRIVATIZÁCIÓ ÚJ SZINTJEI

Hasonlóképpen felemás megoldásnak bizonyult a privatizáció másik ága, amikor nem eszközöket és szervezeti egységeket, hanem a működtetést próbálták magánkézbe adni.⁴⁵

A BKV 1999-ben kísérletképpen két autóbuszvonal öt éves üzemeltetésére kötött alvállalkozói szerződést. A partner magáncég saját, új járműveivel, a tömegközlekedésben megszokott arculattal és tarifával dolgozik, kocsikilométerre vetített bruttó költségelszámolás alapján. A nagyobb léptékű, már 14 vonalra, 60 buszra kiterjedő második ütem – mintegy felére szűkítve – 2001 szeptemberétől indult.

A nagyvállalat a Világbank követelményei és a tulajdonosi szándék ellenére eleinte sokáig halogatta a versenyhelyzet megteremtésére és a hatékonyság javítására irányuló programot. Attól tartottak, hogy az alvállalkozás a BKV számára hátrányos összehasonlítási alapot teremt. Nem szerettek volna precedenst teremteni a tömegközlekedés integrált egységének megbontására, a nagyvállalati stratégia egyik alapelemének megingatására sem. Ha ugyanis egyre több vonalat lehet szerződésekkel üzemeltetni, akkor miért ne lehetne az egész autóbusz-üzletágot vagy akár az összes üzemigazgatóságot hasonlóképpen működtetni?

Az első pályázat során a vállalat a veszteség kalkulálása nélküli limitárat szabott meg, így a vállalkozói ajánlatok a BKV tényleges költségeinél alacsonyabbak voltak. A második ütem közbeszerzési pályázatának kiírásakor a tulajdonos ragaszkodott ahhoz, hogy az Rt. számítsa ki a nullszaldós limitárat, vagyis a járatok közvetlen költségeibe számolja bele a vállalati veszteség arányos részét is. Ezen az áron nem akadt a feladatra vállalkozó.

Az újabb, megint módosított feltételekkel meghirdetett tender már eredményes lett. Ekkor – bár az ár nem adott teljes fedezetet a vállalati veszteségekre – a BKV kedvező externális hatásokkal is számolhatott. A vállalkozó ugyanis új járműveket helyezett üzembe, így a szolgáltatás minősége javult. Ezt a cserét a nagyvállalat nem tudta volna finanszírozni. 60 autóbusz már érzékelhetően mérsékli a beruházási és felújítási kötelezettségeket, valamint az amortizációt is. Az adott esetben további megtakarítást hozott, hogy az infrastruktúrát garázsbezárással tovább lehetett szűkíteni.

⁴⁵ A kft.-k eladásához hasonlóan ezt a lépést is az 1991-es főpolgármesteri program vetette fel először – de az indítás itt is majdnem egy évtizedet késett.

Ha figyelmen kívül hagyjuk ezeket az externális hatásokat, az adott tarifafeltételek mellett tehát a vonalak szerződésbe adása nem csökkenti – esetleg kis mértékben növeli – a BKV veszteségeit. Ha a vállalatnak volna elegendő forrása – amortizációból vagy külső forrásból – a járműpark folyamatos, a műszaki igényeknek megfelelő megújítására, akkor a jelenlegi kalkulációk szerint a vonalak szerződésbe adása nem járna megtakarítással.⁴⁶ Az adott feltételek között a szerződéses üzemeltetés előnye, hogy piaci mércét ad a BKV teljesítményének folyamatos méréséhez, csökkenti a fejlesztési támogatási igényt, és azonos szolgáltatási tarifák mellett javítja a minőséget.

A működtetés óvatos magánkézbe adásán túl a BKV-stratégia felvetette a nagyvállalat tulajdonosi szerkezetének átalakítását is. A mérlegelt lehetőségek között szerepelt a cég átadása központi állami kézbe, a vegyes önkormányzati-állami tulajdonlás, a dolgozók és a menedzsment bevonása a részvényesek közé, egyéb önkormányzati (kerületi, agglomerációs) tulajdon megjelenése, valamint magántőke bevonása. Az új részvényesektől⁴⁷ a BKV vezetése elsősorban pótlólagos fejlesztési forrásokat várna. (Nyilvánvalóan ez magyarázza az állami, illetve más önkormányzati részesedés ötletének felbukkanását is.) Ezen túl a monolit, száz százalékos fővárosi részvényt pakett megbontása a feltételezések szerint bővítené a menedzsment mozgásterét, és javítaná a társaság érdekérvényesítő képességét. A stratégia az egyes megoldások előnyeinek és hátrányainak mérlegelése után az 51 százalékos fővárosi – 49 százalékos egyéb tulajdon mellett tette le a voksot.

A szűk értelemben vett privatizáció – ha tehát az állam és más önkormányzatok bevonásától most eltekintünk – természetesen feltételezi a társaság működési közegének, mindenekelőtt a finanszírozási rendszernek a módosítását. A jelenlegi körülmények között (hatósági árak, ugyanakkor az állami és önkormányzati támogatás módjának és mértékének bizonytalansága mellett) a krónikusan veszteséges cég részvényeit nem lehetne piacra vinni. Feltehetően ezt a szempontot is figyelembe veszik a Fővárosnak azok a vezetői, akik – csakúgy, mint 1990-es évek közepén – most is a finanszírozás megoldásának elsődlegessége, s ehhez viszonyítva a tulajdonosváltás „irreleváns” volta mellett érvelnek. Érdemes azonban figyelembe venni, hogy a szabályozás változása és privatizáció elvileg és – mint azt az állami, sőt önkormányzati vállalatok eladása több területen mutatta – gyakorlatilag is összekapcsolható. A kapcsolat kölcsönös. Egyrészt a tulajdonosváltásnak valóban feltétele a kiszámítható és veszteségmentes működést lehetővé tevő szabályozás. Másrészt éppen ezért a privatizáció előkészítése minden érintett szereplőnek, a kormánynak is kényszert teremt az új rendszer kidolgozására. A javaslat komoly megvitatása így kimozdíthatná a holtpontról a tárgyalásokat – de erre 2001 őszéig nem került sor.

⁴⁶ A finanszírozási feltételek változtatásával természetesen ez az üzemeltetési mód további megtakarításokat hozhat, mint ezt sok európai város példája mutatja.

⁴⁷ Természetesen az alkalmazottak kivételével. A dolgozói és vezetői tulajdonlás elvileg az érdekeltséget erősíthetné – gyakorlatilag azonban ennek mértéke és iránya is kétséges.

MERRE TOVÁBB?

Az elmúlt években a BKV szervezetének, működésének és finanszírozásának átalakítására tett kísérletek során a tulajdonos célja a tömegközlekedési színvonal megőrzése volt a szolgáltató cég költségvetési korlátjának keményítése mellett. A menedzsment az egyre romló technikai és pénzügyi feltételek között jelentős erőfeszítésekkel igyekezett fenntartani a cég működőképességét. Végül is mindkét fél elkönnyvelhet eredményeket: járnak a villamosok, nem sokkal ritkábban és nem sokkal zajosabban, mint korábban, miközben a támogatások mérséklése mellett a tarifák sem emelkedtek rohamosan. A társaság létszáma felére csökkent, költséghatékonysága nőtt, az utasok száma 2001-ben emelkedett.

Csakhogy a helyzet így nem tartható fenn sokáig. A BKV tartalékai hamarosan kimerülnek. Pótlólagos források hiányában vagy a pénzügyi vagy a műszaki összeomlás fenyeget.

Ez azt jelenti, hogy a különböző irányú próbálkozások nem hoztak hosszabb távú megoldást. Legfontosabb eredményük a kísérlet maga, mégpedig két szempontból is. Egyrészt a tulajdonos több képviselője és a nagyvállalat vezetése alaposan végiggondolta a nehézségek okait, közvetlen és távlati következményeit. Ez a tanulási folyamat nemcsak új módszerek és megközelítések elsajátításával, hanem szemléletváltozással, a régi beidegződések és struktúrák megbolygatásával is járt. Másrészt a kísérletek korlátozott eredménye is eredmény. Világossá vált, hogy az eddig bevezetett változtatásoktól nem várható áttörés. Ha a tulajdonos és a cég maga tartósan, hosszabb távra meg akarja oldani a krónikussá vált gondokat, akkor az eddiginél határozottabb lépéseket kell tenniük.

Az önkormányzati dokumentumok és a vállalati szándékok ismeretében joggal feltételezhetjük, hogy a közös cél a fővárosi tömegközlekedés jelenlegi színvonalának (mennyiségi és minőségi) fenntartása és folyamatos javítása. Ebből a kiindulópontból az Részvénytársaság – felemás piacokon című alfejezetben bemutatott „bűvös háromszög” alapján több választási lehetőség adódik.⁴⁸

Az első stratégia az indokolt költségeket fedező árak bevezetése akár egy „nagy ugrással”, akár szigorú ütemterv szerint néhány év alatt.⁴⁹ A viszonylag alacsonyan tartott díjak feladásával a tarifabevételnek (a kedvezményezett rétegek számára adott árkiegészítésekkel együtt) elegendő forrást kell nyújtani az üzemeltetéshez és a szükséges fejlesztésekhez is. Ez a más területeken, köztük több közszolgáltatási ágazatban is jól alkalmazható módszer azonban a tömegközlekedésben csak elvi lehetőség. Ha a politikai akadályokat az árengedményekben részesülők körének kiterjesztésével esetleg el lehetne hátrítani – ami természetesen megnövelné a fogyasztói támogatásokat –, akkor is számolni kell két gazdasági jellegű ellenérvvel.

⁴⁸ Az alább vázolt scenáriók a szerző önálló álláspontját ismertetik, nem közvetítik sem a tulajdonos, sem a közlekedési társaság véleményét.

⁴⁹ Ennek része lehetne, de ettől függetlenül is megvalósítható a díjakat a teljesítmény mennyiségéhez és minőségéhez igazító tarifareform, amely eltérő árakat szabna különböző övezetekben, speciális gyorsjáratokon, esetleg a „márkavédjegyes” szolgáltatásnál. A beruházási költségek – például a metrókapuk építése – tetemesek.

Egyrészt a BKV monopolhelyzete, így az összehasonlítás korlátai és az információs aszimmetria miatt nehéz meghatározni, hogy az adott pillanatban mi az „indokolt költség” és a „szükséges fejlesztés”. A folyamatos nem piaci áralku fennmaradna. Másrészt, ami még fontosabb, a radikális áremelések hatására, a szolgáltatás helyettesíthetősége és viszonylag magas árrugalmassága miatt azok a fogyasztói rétegek is inkább autóbá ülnének, akik elvileg meg tudnák fizetni a teljes jegyárat. Így a menetdíjbevétele csökkenne, a tömegközlekedésben egyre nagyobb hányadot képviselnének a támogatott csoportok. Mivel a ráfordítások jelentős része állandó költség, előbb-utóbb nemcsak a fogyasztókat, hanem a BKV-t is támogatni kellene – vagy csökkenteni a teljesítményt.

A másik megoldás szintén a tarifaemelésből indul ki, de intézményesen különválasztja a fejlesztéseket. A díjaknak így csak a folyó kiadásokat kellene fedezni – beleértve a rendszeres karbantartást⁵⁰ –, míg az infrastruktúrafejlesztést és a járműpótlást az arra jutó, évente elszámolt amortizációval együtt az önkormányzat és/vagy az állam finanszírozná. Ez annak elismerését jelentené – hasonlóan az autópályák ügyéhez –, hogy a nagyberuházások költségeit nem lehet a fogyasztókra hárítani: az ár csak a szélesebb értelemben vett üzemeltetési kiadásokat bírja el. (Az így kalkulált tarifák lényegesen alacsonyabbak lennének, mint ha a fejlesztési költségeket is fedezniük kellene, ezért versenyképesek lehetnének az egyéni közlekedéssel szemben is.⁵¹) Itt ugyancsak gondot okoz a költségek és fejlesztések „racionális” mértékének meghatározása, továbbá az értékcsökkenés egy részének elkülönített nyilvántartása és folyamatos külső finanszírozása, valamint az önkormányzat–állam közötti feladatmegosztás.

A harmadik lehetőség nem az alacsony díj, hanem a kevés támogatás elvét adja fel – nemcsak a fejlesztésekre, hanem a működtetésre vonatkozóan is. Lényeges különbség volna a jelenlegi gyakorlathoz viszonyítva, ha a működési támogatásokat hosszú távra rögzített normatív alapon, meghatározott teljesítménymutatókhoz kapcsolva kapná meg a BKV, mint ahogy ezt az alternatív finanszírozási program javasolta. (A központi költségvetés ebben az esetben is beléphet részfinanszírozóként.) A megoldás hátránya a tulajdonos szempontjából, hogy a hatékonysági kényszer korlátozottan érvényesíthető, a vállalat szempontjából pedig az, hogy nincs biztosíték a megszabott feltételek valóban hosszabb távú érvényesülésére: a változó politikai erőviszonyok bármikor felülbírálnak azokat.

Végül a negyedik megoldás áttörné a „bűvös háromszöget” azzal, hogy elválasztaná egymástól a megrendelői, szabályozó és befektetői szerepeket, így megszűnne a Főváros belső szerepkonfliktusainak jelentős része. A közösségi terhek csökkentése és a hatékonyság növelése érdekében a tömegközlekedésbe is egyre inkább bevonná a magántőkét. Ez a BKV jelenlegi strukturális adottságainak – közösségi tulajdon, monopolhelyzet, ellátási felelősség – átgondolt, fokozatos megváltoztatását és az egész finanszírozási rendszer átalakítását is jelentené.

⁵⁰ A tervgazdaságban használt kifejezéssel: a dinamikus szinttartást.

⁵¹ A versenyképesség sok más feltételtől, például az autó fenntartásának és üzemeltetésének költségeitől, a parkolás árártól és fizikai nehézségeitől, valamint a tömegközlekedés minőségétől is függ.

A közösségi tulajdon leépítésének alapjában véve két útja van: a tevékenység vagy a társaság privatizálása. Mindkét esetben elengedhetetlen feltétel, hogy a privatizáció együtt járjon a versenyhelyzet kialakításával, azaz több szolgáltató megjelenésével, a piacra lépés megkönnyítésével.

Ez utóbbi feltétel miatt kétséges hatású lenne a BKV egészének kisebbségi vagy többségi részvénypakettjét el- vagy átadni új tulajdonosoknak. Ha ugyanis az önkormányzati monopóliumot egy vegyes tulajdonban álló monopólium váltja fel, akkor ez a fogyasztó választási szabadságát nem növeli, és fenntartja az alkudozást mint alapvető bevétel- és forrásszerző módszert a cég és a résztulajdonos-szabályozó hatóság között. A szerepkonfliktus az önkormányzat szintjén nem szűnne meg. A vállalat esetleg szerezhethetne pótlólagos tőkét az új részvényesektől, és alkupozícióját is javíthatja akár egy erős magántulajdonos, akár több kisebb befektető (például a kerületi vagy agglomerációs önkormányzatok) megjelenése. A cég strukturális jellemzői azonban változatlanok maradnának, összes következményükkel együtt.

Magának a vállalatnak a privatizálása csak úgy hozhatja meg a várt eredményt, ha a BKV valamilyen módon felbomlik. Az egyik lehetőség több kisebb társaság létrehozása vegyes profillal vagy a jelenlegi divíziók önállósításával, de mindenképpen az infrastruktúrával együtt.⁵² Nyilvánvaló, hogy az egyes tevékenységi körök privatizálása nem lenne egyformán könnyű: egyszerűbb az autóbusz-közlekedést magánkézbe adni, mint a tőkeigényesebb „vaskerekes” részlegeket. A másik lehetőség az, hogy az infrastruktúra egy kézben marad, és a hozzáférés válik szabaddá (a vonalas telefon mintájára). Ez voltaképpen a működtetés magánkézbe adása, azaz az alvállalkozások már bevezetett módszerének kiterjesztése. Elképzelhető, hogy minden szolgáltatást magánvállalkozások nyújtanak, és a jelenlegi BKV az önkormányzati (esetleg részben állami) tulajdonban maradó infrastruktúra üzemeltetőjévé válik, a fenntartást a bérleti (koncessziós) díjakból fedezve.

A tömegközlekedés strukturális átalakítása, a rendszer bizonyos mértékű integráltságának fenntartása, a tarifameghatározás módjának kialakítása és a fejlesztések finanszírozásának megosztása mindenképpen nehéz, szakmai és politikai nézetek ütközésével terhet feladat. Azzal azonban feltehetően minden érintett fél egyetért, hogy a lehetőségek feltárását, az egyes megoldások előnyeinek és hátrányainak szakértői és nyilvános vitáját, a szükséges keretfeltételek kidolgozását azonban érdemes volna minél előbb elkezdni – amíg még járnak a villamosok.

⁵² Ehhez törvényt módosításra is szükség van, ami időigényes, de nem lehetetlen vállalkozás.

KÖLTSÉGVETÉSEN KÍVÜL KEZELT KÖZMŰSZOLGÁLTATÁSOK

1. táblázat

A BKV RÉSZESEDÉSE A FŐVÁROS KÖLTSÉGVETÉSÉBŐL (mFt)

MEGNEVEZÉS	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Fővárosi költségvetés összesen	54 922	65 798	74 581	92 087	115 409	137 424	191 566	217 426	239 206	260 198
Ebből: BKV működési támogatás.	9 279	9 279	9 063	9 250	11 800	10 600	11 416	12 375	13 905	13 905
bonus	-	-	-	-	-	-	-	300	300	300
BKV fejl. célú alapítadás*	-	-	336	1 828	5 460	1 434	1 240	2 154	2 570	4 677
BKV fővárosi támogatása összesen	9 279	9 279	9 399	11 078	17 260	12 034	12 656	14 829	16 775	18 882
BKV/Főváros (%)	16,9	14,1	12,6	12,0	15,0	8,8	6,6	6,8	7,0	7,3
Állami költségvetés	-	1 000	2 000	2 000	2 300	2 000	-	-	-	-

* Nem egyezik meg a tényleges beruházási felhasználással

Forrás: BKV

2. táblázat

A BKV SZOLGÁLTATÁSI TELJESÍTMÉNYE, 1990–2000

ÉV	UTASKILOMÉTER (EZER UTKM)	FÉRŐHELY-KILOMÉTER (EZER FHKM)
1990	7 448 100	26 506 304
1991	7 065 292	26 598 724
1992	6 440 446	26 549 578
1993	6 406 776	26 131 273
1994	6 667 832	24 773 716
1995	6 604 878	23 166 043
1996	6 235 327	21 845 086
1997	6 058 603	21 677 829
1998	5 918 001	21 421 740
1999	5 963 246	21 183 486
2000	6 089 254	20 812 498
2000/1990	81,7%	78,5%

Forrás: BKV

3. táblázat

A BKV-TARIFÁK ÉS AZ INFLÁCIÓ ALAKULÁSA

ÉV	ÉVES ÁTLAGOS TARIFAVÁLTOZÁS (%)	KSH FOGYASZTÓI ÁRINDEX AZ ELŐZŐ ÉVHEZ (%)
1991	47,1	35,0
1992	46,3	23,0
1993	18,9	22,5
1994	16,0	18,8
1995	27,5	28,2
1996	46,7	23,6
1997	30,9	18,3
1998	14,9	14,3
1999	18,7	10,0
2000	6,0	9,8

Forrás: BKV

4. táblázat

A BKV EREDMÉNYKIMUTATÁSA, 1990–2000 (mFt)

MEGNEVEZÉS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
SZEMÉLYSZÁLLÍTÁSI BEVÉTEL,	15515	18341	22644	23548	25466	29387	35722	39391	44378	50191	53891
ebből											
Menetdíjbevételek	4318	5547	6741	7231	8381	10098	13460	16804	18753	22413	25057
Árkiegészítés	2153	3214	4403	4940	5835	7485	9441	10995	12606	13550	14538
Fenntartási juttatás	324										
Állami céltámogatás			1000	2000	2000	2300	2000				
Önkorm. hozzájárulás + bonus	8720	9580	10500	9377	9250	9504	10794	11567	12995	14204	14200
Agglomerációs hozzájárulás							27	25	24	24	96
EGYÉB BEVÉTELEK	1250	1186	630	846	1411	2193	1905	2241	2065	2031	3321
PÉNZÜGYI BEVÉTEL				10	56	13	82	32	34	11	263
RENDKÍVÜLI BEVÉTEL		160	190	457	975	318	310	2948	1877	1483	4138
ÖSSZES BEVÉTEL	16765	19687	23464	24861	27908	31911	38019	44612	48354	53716	61613
Forgalmi adó		159									
NETTÓ BEVÉTELEK	16765	19528	23464	24861	27908	31911	38019	44612	48354	53716	61613
ANYAGJELLEGŰ KÖLTSÉG, ebből	5013	7949	9797	10078	11265	12466	13029	15736	16303	18848	21115
ebből											
Anyagköltség	2339	2903	3637	4312	4922	5651	5607	5214	4956	5706	6166
Anyagjellegű szolgáltatás		1331	2074	1828	2316	1757	1318	2483	3178	3990	4245
Energiaköltség	2674	3615	3944	3869	3909	5019	5998	7372	8111	9124	10679
Eladott áruk beszerzési értéke		100	142	69	118	39	106	667	58	28	25
Béreköltség	4498	6024	7241	8170	9926	11403	13015	13686	15370	17397	18763
Személyi jellegű szolgáltatás		366	711	701	775	800	1108	1655	1763	1965	2208
Közteher (TBJ, EÚJ)	1939	2595	3254	3662	4447	5114	5662	5997	6688	6669	7193
SZEMÉLYI JELLEGŰ KÖLTSÉG	6437	8985	11206	12533	15148	17317	19785	21338	23821	26031	28164
ESZKÖZLEKÖTÉSI JÁRULÉK											
ÉRTÉKCSÖKKENÉSI LEÍRÁS	1946	2153	3715	3717	4381	5405	8777	9580	9868	10150	10825
EGYÉB KÖLTSÉG	2105	266	406	421	536	910	1298	1401	2578	3309	3428
EGYÉB RÁFORDÍTÁS	736	545	522	892	1149	1700	3877	2443	2009	3029	2304
PÉNZÜGYI RÁFORDÍTÁS				19	17	211	588	555	1582	1934	2206
RENDKÍVÜLI RÁFORDÍTÁS			346	662	788	1691	530	2868	2289	1729	2226
ÖSSZES RÁFORDÍTÁS	16237	19898	25992	28322	33284	39700	47884	53921	58450	65030	70268
Aktivált saját teljesítmények			2614	3203	4466	4047	3145	2450	1376	1551	1796
NETTÓ RÁFORDÍTÁS	16237	19898	23378	25119	28818	35653	44739	51471	57074	63479	68472
EREDMÉNY	528	-370	86	-258	-910	-3742	-6720	-6859	-8720	-9763	-6859
Az állami támogatás súlya a bevételekben (árkiegészítés is) (%)	12,8	16,3	23,0	27,9	28,1	30,7	30,1	24,6	26,1	25,2	23,6
Az önkormányzati támogatás súlya a folyó bevételekben (%)	53,9	48,7	44,7	37,7	33,1	29,8	28,4	25,9	26,9	26,4	23,0

Forrás: BKV

5. táblázat

A BERUHÁZÁSOK ALAKULÁSA, 1995–2000 (mFt)

MEGNEVEZÉS	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Hitel + KAC támogatás		1 033	1 158	946	3 208	5 082
Önkormányzati beruházás/ céltámogatás	5 887	726	1 205	2 184	2 746	4 233
Saját beruházás	2 407	3 181	4 433	6 645	1 721	4 810
Értéknövelő felújítás	2 771	2 525	2 525	3 293	3 900	
Összesen	11 065	7 465	9 321	13 068	11 575	14 125
Az Önkormányzat súlya a fejlesztésekben (%)	53,2	9,7	12,9	16,7	23,7	30,0

Forrás: BKV



SZÚCS FERENC

KÖZÜZEMI PRIVATIZÁCIÓ

BEVEZETŐ MEGJEGYZÉSEK

Ma már szinte közmegegyezés szintjén elfogadott gazdaságtörténeti tapasztalat, hogy a magántőke, illetve a magánkezdeményezésen alapuló vállalkozás hatékonyabban tevékenykedik a működéséhez megfelelő területeken, mint az egyéb közösségi tulajdonformák. A hatékonyabb működés értelmezése nem egyszerűsíthető le az alacsonyabb költségekre, ráfordításokra, illetve a befektetések magasabb hozamára. Tartalma ennél szélesebb: feltétlenül beleértendő a rendelkezésre álló erőforrások legeredményesebb kihasználása.

Aligha vitatható, hogy egy ország, város, kisebb közigazgatási egység, illetve helyi közösség számára elemi érdek, hogy a rendelkezésre álló erőforrásait a leghatékonyabban használja fel, illetve ki. Ha ez nem történik meg, akkor viszonylagos pozíciója romolhat, de saját meglévő lehetőségeitől mindenképpen elmarad. Ebben a megközelítésben a privatizáció szélesebb értelmet nyer, nem csupán a gazdasági vállalkozások magánkézbe juttatását jelenti.

Megfontolható és megfontolandó, hogy a magánkezdeményezés miként segítheti a gazdasági tevékenység mellett a közösség szociális, kulturális, egészségügyi stb. igényeinek mind eredményesebb kielégítését. A magánvállalkozás gazdaságon kívüli működése azokban az esetekben kívánatos, ha az így létrejövő forrás többlethasználóból nemcsak a magánfél, hanem közvetlenül vagy közvetve a közösség is részesül. Különösen izgalmas feladatokat és kihívásokat jelent egy totálisan államosított intézményrendszerre épülő, megoldhatatlanná mélyülő válságokkal terhelt struktúra megreformálása, a rendszerváltásból adódó ritka lehetőségek megragadása, kihasználása.

Jelen fejezet a fenti feladatkör egy vékony szeletével, a Fővárosi Önkormányzat által megvalósított privatizációs tranzakciók egy részének vázlatos értékelésével foglalkozik.

KEZDETI LÉPÉSEK

A Fővárosi Önkormányzat már 1990-1991-ben megkezdte a fővárosi közüzemi és egyéb vállalatok adottságainak felmérését, a hosszú távú üzemeltetés legmegfelelőbb szervezeti és tulajdonosi kereteinek kidolgozását. (Ennek keretében 11 vállalatra vonatkozóan készültek szervezeti és pénzügyi átvilágítások. Ezek a Fővárosi Gázművek, a Fővárosi Vízművek, a Fővárosi Csatornázási Művek, a Budapesti Távhőszolgáltató Vállalat, a Fővárosi Településtisztasági Vállalat, a Fővárosi Kertészeti Vállalat, a Temetkezési Intézet, a Kéményseprő és Tüzeléstechnikai Vállalat, a Közterület-fenntartó Vállalat, a Fürdőigazgatóság, valamint a Budapest Film Rt. voltak.) A későbbiekben került sor még a Pharmafontana, illetve a Fővárosi Vidámpark Vállalat hasonló célú értékelésére is.

A tanulmányok értékelték a vizsgált vállalatok

- tevékenységi körét, az alaptevékenységek és kiegészítő tevékenységek helyzetét;
- az eszközállományt;
- a finanszírozás helyzetét (az árszabályozás módját, az esetlegesen intézményesen létező működési és fejlesztési támogatásokat, illetve azok mértékét);
- az egyes vállalatok közötti kapcsolat rendszer jellemzőit;
- a szervezetfejlesztés, korszerűsítés előtt álló esetleges jogi és gazdasági akadályokat, a kormányzati és önkormányzati feladat- és hatáskörök között akkor még meglévő tisztázatlanságokat.

A munka elsősorban a kiinduló helyzet felmérésére, a későbbi szervezetfejlesztési lépések előkészítésére, a lehetséges elmozdulási irányok kijelölésére volt alkalmas, a konkrét privatizációs tranzakciók előkészítésének feltételei ekkor még nem voltak meg.

1993–94-re az önkormányzati felelősségi körbe tartozó közszolgáltatási szférában is lényeges előrehaladás történt a szervezetfejlesztés és a későbbi privatizáció szükséges feltételeinek megteremtésében. Így pl. lezárult az önkormányzati vagyonátadási folyamat, kialakult az önkormányzatok felelősségi körébe tartozó közszolgáltatások finanszírozási rendszere (véglegesítették az árhatósági jogok megosztását, illetve a közszolgáltatások fejlesztésére szolgáló költségvetési források biztosításának jogi, gazdasági kereteit), létrejöttek az állami és önkormányzati vállalatok gazdasági társaságokká való átalakításának feltételei.

A Fővárosban 1993-95-ben megtörtént az önkormányzati vállalatok gazdasági társaságokká való átalakítása. Az átalakulással egyidejűleg elvégzett vagyonértékelések lehetővé tették, hogy az új társaságok eszközei a reális értékükön (praktikusan nem egyszer a korábbi többszörösen meghaladó értéken) kerüljenek be a könyvekbe. A gazdasági társaságokká való átalakítás biztosította a fizikai értelemben vett vagyon, illetve az annak tulajdonjogát reprezentáló forgalomképes értékhordozók (részvény, kft.-üzletrész) különválasztását.

A gazdasági társasággá való átalakulással egyidejűleg vagy azt követően, kisebb-nagyobb szervezeti átalakítások (decentralizációs lépések) történtek a Fővárosi Kertészeti Rt.-nél, a Településtisztasági Társaságnál, a Kéményseprő és Tüzeléstechnikai Társaságnál, a Fürdőigazgatóságnál. Érdemes privatisációs lépésekre ezeknél a társaságoknál nem került sor.

A PRIVATIZÁCIÓ ELŐKÉSZÍTÉSE

A privatizáció előkészítésének következő lépcsőjét a Fővárosban privatizációs koncepciók kidolgozása jelentette, amelyek elkészítésére pályázat útján kiválasztott tanácsadókat kértek fel. A koncepcióknak tartalmazniuk kellett az adott társaság gazdasági, pénzügyi helyzetének részletes elemzését, értékelését, az esetleges fejlesztési igények felmérését. A tanulmányok legfontosabb részét egy esetleges privatizáció lehetőségének elemzése, a várható előnyök és a lehetséges kockázatok objektív bemutatása jelentette.

Privatizációval kapcsolatos operatív irányító és döntés-előkészítő munkára privatizációs munkacsoportokat hoztak létre, amelyekben helyet kaptak fővárosi képviselők (a többségi koalíció, illetve az ellenzék soraiból egyaránt), külső, privatizációval kapcsolatos ismeretekkel rendelkező szakemberek és az adott társaság képviseletét biztosító vezetők. A munkacsoportok feladata volt, hogy a Fővárosi Közgyűlés, illetve a Tulajdonosi Bizottság döntéseinek végrehajtását biztosítsák, közvetlen kapcsolatot tartsanak az adott privatizációs tanácsadóval és a Társasággal, vitassák meg, értékeljék, minősítsék az elkészült anyagokat, és ezek ismeretében tegyenek javaslatot az illetékes testületek számára a privatizációval összefüggő döntésekre.

A privatizációs munkacsoportok fontos szerepet töltek be a Fővárosi Közgyűlés egyes frakcióinak folyamatos tájékoztatásában, a javaslatok megismertetésében. A munkacsoportok mint a privatizáció szakmai előkészítői és előterjesztői nem voltak érdemi döntéshozó testületek, kifejezetten a közgazdasági, jogi, technikai kérdések megvitatására hozták létre őket. Mivel azonban reprezentálták a Fővárosi Közgyűlés többségi és ellenzéki pártjait (volt olyan privatizációs munkacsoport, amelynek elnöke ellenzéki képviselő volt), alkalmasnak bizonyultak arra, hogy a döntéshozó testületek figyelmét is a szakmai kérdések irányába tereljék. Így a privatizációs döntéseket szükségszerűen kísérő, politikai szempontok által motivált viták nem szorították ki a döntést befolyásoló elemek közül a szakmai megfontolásokat.

Részletes privatizációs koncepciók kidolgozására, privatizációs munkacsoportok létrehozására került sor a Fővárosi Gázművek Rt.-nél, a Pharmafontana Gyógyszerészeti Rt.-nél, a Budapesti Távhőszolgáltató Rt.-nél, a Fővárosi Vízművek Rt.-nél, a Fővárosi Csatornázási Műveknél, a Fővárosi Közterület-fenntartó Rt.-nél, a Vidámparknál és a Budapest Film Rt.-nél.

MEGKEZDETT, DE MEGREKEDT PRIVATIZÁCIÓS KÍSÉRLETEK

A felsorolt társaságok közül végül is nem került sor a Budapesti Távhőszolgáltatási Rt. (Főtáv Rt.), a Fővárosi Közterület-fenntartó Rt. és a Vidámpark privatizációjára. A privatizáció meghiúsulásának okai az egyes társaságok esetében eltérőek voltak.

A Főtáv Rt. privatizációját nehezítette, hogy a távhőszolgáltatás versenyképességét erősen korlátozta/korlátozza a mesterségesen nyomott szinten tartott lakossági gázár. Ugyanakkor a Főtáv Rt. által vásárolt (jelentősebb rész), illetve előállított (kisebb rész) hőenergia döntő része földgáz-energiahordozóból származik, ez a társaság meghatározó költsége.

Az egyedi fűtés esetében – ismereteink szerint sehol a világon – nem érvényesítik a gázárakban az egyedi fűtésnek a távfűtéssel szemben mutatkozó negatív externáliát, ennyiben a lakossági gázárak sehol nem fejezik ki a tényleges társadalmi költségeket. A kevésbé torzított piaci árviszonyok között azonban a nagyfogyasztóknak nyújtott preferenciák olyan arányúak (vagy ahhoz képest a lakossági ár olyan magas), hogy a távfűtés többnyire versenyképes. Magyarországon messze vagyunk a gazdaságosság szempontjából elfogadható árárányoktól. A gázár alakítására az önkormányzatoknak nincs lehetőségük, az az állami szervek kompetenciájába tartozik, lényegében a kormányzati politika része.

Ilyen, az alapvető költségelemet tekintve rendkívül hátrányos árrendszerben kellene biztosítania a Társaságnak a kis- és a nagyfogyasztók közötti árés különbözetéből a működési költségek, a fejlesztési kiadások, valamint a befektetői nyereség fedezetét.

A potenciális befektetők – nem minden alap nélkül – jelentős üzleti kockázatként értékelték, hogy a hatékony működéshez és a fejlesztéshez szükséges források megtermeléséhez, valamint a befektetők által elvárt jövedelemhez szükséges tarifák elfogadtatása a fogyasztókkal – az adott feltételek között – nehézségekkel járhat. Bár az egyedi fűtésre való áttérés mindenkor egyszeri ráfordításokat igényel, és van, ahol ez műszaki okokból szinte lehetetlen (ezért a piaci pozíció sok helyen szinte monopólium), a távfűtés gazdasági értelemben vett perspektíváját tartósan versenyképtelen árak mellett nem lehet pozitívan értékelni.

A privatizációs koncepció – a Főtáv Rt. részvényei értékesítésével – lényegében „bevételecentrikus” javaslatokat tartalmazott. (A bevételcentrikus szemlélet alatt, jelen esetben, az érthető, hogy az értékesített tulajdoni hányad által reprezentált vagyonnak megfelelő investíciót feltételez, a befektetői jövedelem pedig a tulajdoni részesedésükhöz igazodik és nem az üzemeltetés során elért hatékonyságjavulással arányos.)

Az adott gazdasági feltételrendszerben a meghirdetett részvénycsomag megvásárlására a Fővárosi Önkormányzat számára elfogadható befektetői ajánlat nem érkezett. Az egyetlen beérkezett „válasz” az előírt formai követelményeket egyáltalán nem teljesítette, lényegében csak a Főtáv Rt. esetleges értékesítésével kapcsolatos további tárgyalások lehetőségét kérte.

A privatizáció időszakában, 1996-ban, a Főtáv Rt. belföldi értékesítésének árbevétele 18.453 millió Ft volt, adózott eredménye kevéssel meghaladta a 200 millió Ft-ot. A Társaság saját tőkéje 1996. december 31-én 33.313 millió Ft volt, amelyből a jegyzett tőke 28.359 millió Ft-ot tett ki. A Társaság hosszú lejáratú kötelezettségekkel nem rendelkezett. Az ajánlatkérési felhívás két változatban, 25%+1 szavazat, illetve 50%+1 szavazat részvényhányad értékesítésére vonatkozott. A meghirdetett részvénycsomagok névértéke így 7.090 millió Ft, illetve 14.180 millió Ft volt.

A privatizáció egy másik lehetséges útját az üzemeltetésnek, valamint a szolgáltatás alapját jelentő infrastrukturális eszközállomány kezelésének a szétválasztása jelenthette volna. Ez a konstrukció javaslatot tartalmazott egyfajta ”hőgyűrű” létrehozására is – beleértve a finanszírozáshoz szükséges források megteremtésének konstrukcióját is – ami lehetségessé tette volna az elsődleges hőenergia szállítók közötti versenyt. Ez esetben az üzemeltetők a hőenergia beszerzésével kapcsolatos megtakarításokban is érdekeltek lettek volna, azzal a kikötéssel, hogy annak eredményét valamilyen arányban osszák meg a fogyasztókkal is.

Az üzemeltetésre korlátozódó privatizáció a működés hatékonyságának javítását célozta volna a privatizációs bevétel növelésével szemben. Ebben a megoldásban azonban a privatizációs tanácsadó nem volt érdekelt, mivel díjazása – elvileg – a privatizációs bevétellel arányosan alakulhatott volna. (Az elkészült privatizációs koncepció a külső tőkebevonás szükségességét a fejlesztési igényekkel indokolta, teljes mértékben figyelmen kívül hagyva azt a tényt, hogy a végleges tőkejuttatáshoz megtérülési követelmények tartoznak, valójában drága fejlesztési forrást jelentenek.) A későbbiek során, 1999–2000-ben a Fővárosi

Önkormányzat megbízásából részletes javaslatok készültek a távhőszolgáltató piac sajátosságainak megfelelő, a hőtermelést és elosztást szétválasztó és az üzemeltetésre koncentrálnó privatizációra is. Ekkor azonban már a várost irányító koalíción belül is olyan felfogásbeli különbségek alakultak ki, amelyek nem tették lehetővé a javaslatok érdemi értékelését, előterjesztését.

A Fővárosi Közterület-fenntartó Rt. (FKF Rt.) több egymástól eltérő adottságokkal jellemezhető üzletággal rendelkezik. Ezek egy részének kizárólagos megrendelője a Fővárosi Önkormányzat (pl.: a közutak hóeltakarítása, síkosságmentesítése, általában a közútfenntartás, forgalomszervezés stb.). Más üzletágak esetében a Társaság pályázaton szerzett jogszolgáltatást a tevékenység folytatására (pl. lakossági-, kommunális hulladékgyűjtés). A Társaság bevételeinek jelentős része közvetlenül a Fővárosi Önkormányzat költségvetéséből származik. Az összetett tevékenység és eltérő gazdálkodási jellemzők figyelembevételével a privatizáció a Társaság egyes üzletági adottságainak megfelelően lett volna lehetséges. A szervezeti decentralizáció lehetőségéről, szükségességéről a várost irányító koalíciós felek között nem jött létre egyetértés, ezért a privatizációs folyamat megrekedt.

A privatizáció vizsgálatának időszakában, 1997-ban az FKF Rt. belföldi értékesítésének árbevétele 9.745 millió Ft volt, adózott eredménye 3,4 millió Ft volt. A Társaság saját tőkéje 1997. december 31-én 22.055 millió Ft volt, amelyből a jegyzett tőke 16.744 millió Ft-ot tett ki. A Társaság hosszú lejáratú kötelezettségei 102 millió Ft-nak feleltek meg.

Elméletileg egyszerű képlet alapján volt felépíthető a Budapesti Vidámpark Rt. privatizációjának koncepciója. A modern nagyvárosok hasonló funkciót betöltő szórakoztatócentrumai mindenütt profitorientált vállalkozásként működnek, önkormányzati szerepvállalásra, ha csak valami speciális feltétel azt nem indokolja, nincs ok. A budapesti Vidámpark a városligetben, a millennium idején kialakított műemlékekkel teli közpark területén fekszik. A szórakoztató játékoknak helyet adó terület apportálására a Budapesti Vidámpark Rt. létrehozásakor, a terület megkülönböztetett védelme érdekében, nem került sor. Az átalakuláskor a Társaság könyveiben a játékok, illetve az azoknak helyet adó felépítmények kerültek.

A jórészt elavult – egy részében műemlékként védett – játékkallomány, a fejlesztéshez szükséges terület tulajdonjogának hiánya, a rohamosan szaporodó bevásárlóközpontokba települő játékkermek konkurenciája sokat rontott a Vidámpark mint befektetési célpont vonzerójén.

Az első privatizációs kísérlet, a tanácsadó jelentős erőfeszítései ellenére, eredménytelennek bizonyult. A Fővárosi Közgyűlés – a privatizációért felelős testületek előzetes javaslata alapján – úgy döntött, hogy mivel változatlanul szükségesnek tartja a Budapesti Vidámpark Rt. privatizációjának folytatását és eredményes lezárását, még 1997-ben közvetlen tárgyalásokat kezdeményez az érdeklődő potenciális befektetőkkel. A fent jelzett tárgyalások a versenyben maradt két befektető csoporttal nem vezettek eredményre, ezért a Közgyűlés 1997 végén a direkt tárgyalásos privatizációs eljárást eredménytelennek nyilvánította. A Társaságot felkérték középtávú fejlesztési koncepció kidolgozására és megvalósítására. Ezzel – ez ideig – a Társaság privatizációja lekerült a napirendről. A privatizációhoz szükséges feltéte-

lek megteremtését akadályozta, hogy érvényben volt és van az úgynevezett „Városliget koncepció” amely – egyebek mellett – befagyasztja az érintett területen az ingatlanforgalmat.

A privatizációs időszakot megelőző lezárt évben, 1996-ban a Budapesti Vidámpark Rt. árbevétele 254 millió Ft, adózott eredménye mintegy 8,6 millió Ft volt. A Társaság saját tőkéje 1996. december 31-én 346 millió Ft volt, amelyből a jegyzett tőke 168 millió Ft-ot tett ki. A Társaság hosszú lejáratú kötelezettségekkkel nem rendelkezett.

Speciális megfontolások befolyásolták a Budapest Film Rt. privatizációjának koncepcióját. A Fővárosi Önkormányzat a budapesti filmforgalmazással és mozi szolgáltatással kapcsolatban határozott preferenciákat fogalmazott meg. Szükségesnek és nélkülözhetetlennek tartotta, hogy a Fővárosban megmaradjon a széles körű, plurális, az igényes filmeket is elérhetővé tevő filmkínálat. E célok érdekében nagy fontosságot tulajdonított annak, hogy a Budapest Film Rt. filmforgalmazási üzletága a jövőben is képes legyen betölteni azt a kulturális funkciót, amelyet a rendszerváltást követően rövid idő alatt kialakított. Ennek az elgondolásnak részeként kapott hangsúlyt az elismert „art-mozi” hálózat megőrzése. Miután a Fővárosi Önkormányzat a kulturális célok támogatására pénzügyi támogatást nem tudott illetve nem tud biztosítani, a feladat megvalósításához a Társaság részvénytársasággá való átalakulásakor rendelkezésre bocsátott vagyon szolgál fedezetül.

Az ezredforduló időszakára a fővárosi mozipiac radikálisan átalakult. A hagyományos mozik (az art-mozik kevés számú kivételével) eltűnőben vannak, a gomba módra szaporodó multiplex filmszínházak piacán rendkívül éles verseny alakult ki. Az adott feltételek mellett a Budapest Film Rt. esetleges privatizálása a nagy amerikai filmforgalmazó és üzemeltető vállalkozások további piaci térnyerésével járhatna, ami nem szolgálná az Önkormányzat deklarált kulturális céljait.

A fenti feltételrendszerben a Fővárosi Önkormányzat a Budapest Film Rt.-ben megtartotta kizárólagos tulajdonlását, és az átalakuláskor átadott eszközállomány egésze az Rt. vagyonában maradt. Az egyes tevékenységeknek (filmforgalmazás és moziüzemeltetés, vagyongazdálkodás, videókölcsönzés stb.) megfelelően az Rt. viszonylag alacsony jegyzett tőkéjű társaságokat hozott létre. Ezek között a legjelentősebb a Budapest Film Kulturális Szolgáltató Kft., amelyben a Fővárosi önkormányzat döntése nyomán a dolgozók és a menedzsment kisebbségi résztulajdonhoz jutottak. Az art-mozik normatív támogatására – a Budapest Film Rt. által rendelkezésre bocsátott forrásokból – alapítványt hoztak létre. A decentralizált szervezeti struktúra és a rendelkezésre bocsátott ingatlanvagyonnal való célszerű gazdálkodás – néhány évig – lehetővé tette, hogy a Budapest Film Rt. tulajdonosi érdekeltségébe tartozó csoport teljesítse az Önkormányzat kulturális elvárásait.

A filmforgalmazás és moziüzemeltetés területén kibontakozott intenzív gazdasági verseny egyre nehezebb pozícióba sodorja a „Budapest Film” csoportot. A vállalkozás jelenleg már jelentős gazdasági nehézségekkel küzd, amely erősen korlátozza, szinte lehetetlenné teszi az art-mozi hálózat támogatását.

EREDMÉNYESEN LEZÁRT PRIVATIZÁCIÓS TRANZAKCIÓK

A FŐVÁROSI GÁZMŰVEK RT. PRIVATIZÁCIÓJA

A Fővárosi Gázművek Rt. privatizációjának lehetőségét már az első, 1990-91-es átvilágítás során is az akkor közeli jövőben lehetségesnek tartották a szakértők. A vezetékes gázszolgáltatás biztosítását mint elvi követelményt megjeleníti az önkormányzati törvény a helyi önkormányzatok feladatai között. A gázszolgáltatás feltételeit, szabályait, az azzal kapcsolatos eljárási rendet meghatározó ágazati törvény már nem ír elő feladatokat, sőt említést sem tesz az önkormányzatokról. Ezért a Fővárosi Gázművek Rt. privatizációja során a szolgáltatás fenntartásával, fejlesztésével összefüggő elvi követelményeken kívül egyéb kötelezettségvállalásra nem kellett tekintettel lenni.

A privatizáció legkézenfekvőbb formája a meghirdetett részvénycsomag nyilvános ajánlatkérési felhívás útján való értékesítése volt, amelyre 1995-ben került sor. A Fővárosi Önkormányzat ajánlatokat kért mind a kisebbségi, mind a többségi tulajdonhányad értékesítésére. Annak ellenére, hogy a beérkezett ajánlatok alapján a többségi tulajdonrészre pénzügyi szempontból kedvezőbb ajánlat érkezett, az illetékes testületek – prioritást adva gazdaságon kívüli, politikai szempontoknak – a kisebbségi részvénycsomag értékesítése mellett döntöttek. (Ezzel az Önkormányzat jelentős bevételi többlettől esett el, anélkül, hogy ezt valamilyen érdemi előny ellensúlyozta volna.)

A Társaság részleges privatizációjának eredményeképpen 1995 végére a Fővárosi Önkormányzat mint egyszemélyes tulajdonos mellett a német VEW ENERGIE AG-Ruhras AG konzorcium 32%-os részesedést szerzett a Társaságban. Ezt követően zártkörű alaptőkeemelésre, majd újabb 8%-nyi, a Fővárosi Önkormányzat tulajdonát képező részvény értékesítésére került sor. 1998-ban a Magyar Energia Hivatal hozzájárult a VEW ENERGIE AG tulajdonában lévő Főgáz részvények WGV AG & Co KG számára, a Ruhras AG tulajdonában lévő részvényeknek pedig az RGE Hungária Kft. számára történő értékesítéséhez. 1999-ben további változás, hogy a 32,67% tulajdoni hányadot megtestesítő részvénycsomagot a WGV AG und Co. KG átruházta a WGV Beteiligungs GmbH-ra. Mindezek következtében jelenleg a (közvetlenül és közvetve) német konzorcium részaránya 49%-os a jegyzett tőkén belül.

A privatizációs koncepciónak megfelelően a Társaság munkavállalói is részvényeket szerezhettek, jelenleg a dolgozók tulajdonában 1%-nyi tulajdoni részarányt biztosító részvénycsomag van. A fennmaradó 50%-os tulajdonhányaddal a Fővárosi Önkormányzat rendelkezik. A részvényekért a Fővárosi Önkormányzat összesen – a szerzőskori árfolyamot figyelembe véve – 17,4 milliárd Ft egyszeri privatizációs bevételhez jutott, valamint jogosult a tulajdoni hányadának megfelelő osztalékra is.

A privatizáció időszakában, 1996-ban a Fővárosi Gázművek Rt. belföldi értékesítésének árbevétele 41.943 millió Ft volt, adózott eredménye 930,5 millió Ft volt. A Társaság saját tőkéje 1997. december 31-én 85.118 millió Ft volt, amelyből a jegyzett tőke 68.396 millió Ft-ot tett ki. (Része a befektetők által 1996. elején megvalósított

8%-nyi alaptőke-emelés is, amelyből a Társaság a lejegyzési árfolyam figyelembevételével 4,7 milliárd Ft bevételhez jutott.) A Társaság hosszú lejáratú kötelezettségei 21 millió Ft-ot tettek ki.

Az Önkormányzat tulajdonát megtestesítő részvény elsőbbségi részvény, amelyhez bizonyos szavazati többletjogok fűződnek (függetlenül attól, hogy e részvény tulajdonosa a Társaság alaptőkéjéből a későbbiek során milyen mértékben részesedik). Az önkormányzati törvényben előírt kötelezettségek érvényesítése érdekében az Önkormányzat hozzájáruló szavazata nélkül a Társaság közgyűlése nem hozhat döntést meghatározott ügyekben, így:

- a) az Alapító Okirat megállapításában, módosításában, kivéve az alaptőke felemelésének kérdését;
- b) egyes részvényfajtákhoz fűződő jogok megváltoztatásában,
- c) a Társaság átalakulásának és jogutódok nélküli megszűnésének elhatározásában;
- d) továbbá nem hozhat döntést a részvények típusának átalakításáról,
- e) mindazon kérdésekről, amelyek eldöntéséhez a Gt. a közgyűlés 3/4-es szótöbbséggel hozott határozatát írja elő, kivéve az alaptőke felemelésének kérdését,
- f) legalább egy igazgatósági tag, illetve a Felügyelő Bizottság tagjai 1/3-ának megválasztásáról,
- g) mindazon a közgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésekről, amelyek a Társaságnak, a Fővárosi Önkormányzatnak vagy más illetékes önkormányzatnak, illetve állami szervnek a budapesti gázellátására vonatkozó kötelezettségét lényegesen érintik.

A Fővárosi Önkormányzat a Társaság privatizálása során ezáltal biztosította, hogy tulajdonosi részarányától függetlenül is a Társaság működésével kapcsolatos legfontosabb kérdésekben döntési jogosultságát megőrizze.

Az Önkormányzat a Társaság közvetlen irányításában is megtartotta a legfontosabb pozíciókat: az Igazgatóság 7 főből áll, közülük 3 a vevők delegáltja, a Felügyelő Bizottság tagjainak száma 9, közülük a befektetők kettőt delegálnak, a többi tagot az Önkormányzat nevezi ki, illetve a Felügyelő Bizottság esetében a munkavállalók is.

A Társaság vezérigazgatója szintén önkormányzati delegált. A vevők általános vezérigazgató-helyettesi pozícióhoz jutottak, a vezérigazgató-helyettes bizonyos kérdésekben (mint pl. az éves üzleti terv jóváhagyása) vétójoggal rendelkezik. A vevőkkel kötött Részvényesi Szerződés azonban a tulajdonosi részaránytól függetlenül meghatározza azokat a kérdéseket, amelyekhez együttes döntés szükséges az Igazgatóságban (hasonló módon, ahogyan azt a társasági közgyűlés példáján bemutattuk). Ezáltal a Társaság irányításában a Fővárosi Önkormányzat és a német tulajdonosi konzorcium együttesen vesz részt, számos kérdésben nem szülehetnek döntések egymás jóváhagyása nélkül.

A befektetővel az Önkormányzat a Részvényvásárlási Szerződést, valamint a Társaság irányításával, a részvények tulajdonlásával és átruházásával kapcsolatos kérdéseket rendező Részvényesi Szerződést kötötte meg. E szerződések nem tartalmazzak a vevők befektetésének megtérülését elősegítő osztalékra, illetve ún. menedzsmentdíjra vonatkozó képletet, elkötelezettségeket: a befektetők a Társaság által megtermelt adózás utáni eredményből

részesedhetnek az Önkormányzattal, illetve az egyéb (munkavállalói) részvényesekkel azonos módon, osztalék formájában. (Így a jelentős tulajdonosok között nincs szükség speciális elszámolásokra.)

A Fővárosi Gázművek Rt. zártkörű alapítású, de nyilvánosan működő részvénytársaság. A Társaság működtetésével kapcsolatos legfőbb kérdésekben az Önkormányzat és a német konzorcium együttesen dönt. A tulajdonosok kizárólag osztalékként juthatnak a Társaság eredményes gazdálkodását követően jövedelemhez. Miután az Önkormányzat a Társaság gazdálkodási feltételeire nem tud hatást gyakorolni, és az áráért a fogyasztók felé az Önkormányzat nem visel felelősséget, valódi érdekkülönbözőségnek a tulajdonos felek között nincs alapja. Az Önkormányzat számára fenntartott jogosultságok – a személyi kérdések és az osztalékjogosultság kivételével – várhatóan kiüresednek.

A PHARMAFONTANA GYÓGYSZERÉSZETI RT. PRIVATIZÁCIÓJA

A Pharmafontana Gyógyszerészeti Rt. privatizációs koncepciójában adottságként abból kellett kiindulni, hogy a patikákat – az adott ágazat kiskereskedelmi hálózatát – a Fővárosi Önkormányzat döntése nyomán leválasztják a vállalatról, és külön koncepció alapján, preferált feltételekkel privatizálják a gyógyszerészek számára. A Társaság maradék része a nagykereskedelmi tevékenységet, illetve a gyógyszergyártó részleget foglalta magába.

A Társaság tevékenységéhez nem kapcsolódott jogszabályokból levezethető önkormányzati kötelezettség, illetve felelősség. A privatizációs koncepció eredetileg a Társaság részvényei egyszerű többségének (50% + 1 szavazat) értékesítésére tett javaslatot nyilvános, egyfordulós belföldi pályázat útján. Miután a pályázat ebben a formában eredménytelen maradt, a Fővárosi Önkormányzat közgyűlése módosította a részvényértékesítési pályázatot, és az 50% + 1 szavazat mellett az önkormányzati tulajdonban lévő részvényecsomag egésze is előírta az ajánlattételi kötelezettséget. (Az eladásra szánt részvények pontos száma ekkor még nem volt megállapítható, mert az Önkormányzat a dolgozók számára is elkülönített egy bizonyos részvénycsomagot, de a befektetői ajánlattételt a dolgozók számára elkülönített, de le nem jegyzett részvényekre is kiterjesztette.)

A második pályázatra két érvényes ajánlat érkezett, amelyek közül – a meghirdetett minősítési szempontok alapján – a Naturland Rt. pályázata bizonyult kedvezőbbnek. A vevők a szerződéskötéskor (1996. április) 1.892 millió Ft vételár megfizetését követően 66%-nyi tulajdont szereztek. A továbbiakban – havi ütemezésű részletfizetéssel – a teljes önkormányzati részvénycsomagot megvásárolták, így az opciós díjjal együtt 1997 júniusára összesen 2.797 millió Ft vételárat fizettek meg. Ezzel a Társaság privatizációja teljes körűvé vált.

A privatizáció időszakában, 1996-ban a Pharmafontana Gyógyszerészeti Rt. belföldi értékesítésének árbevétele 24.136 millió Ft, adózott eredménye 405,8 millió Ft volt. Ezek az adatok már kismértékben tükrözték a megkezdett patika privatizáció hatását is: a privatizált patikák csökkentették az árbevételt. A Társaság jegyzett tőkéje 3.064 millió Ft-ot tett ki. Így – a dolgozók számára juttatott részvények figyelmen kívül hagyásával – a privatizáció során elért árfolyam csaknem 103% volt.

A privatizáció az Önkormányzat szempontjából szerencsésen alakult. A patikák leválasztására és a gyógyszerészeknek való átadására vonatkozó döntést politikai szempontok motiválták. (Az értékesebb patikákat néhány éven belül, közvetlenül vagy közvetve, a külföldi tulajdonú nagykereskedelmi társaságok szerezték meg. A folyamat eredményeként a kiskereskedelmi hálózat privatizációjának bevétele elsősorban a patikusokhoz, lényegesen kisebb részben az Önkormányzathoz, vagyis közvetve a Főváros lakosságához került.)

A kiskereskedelmi hálózatától megfosztott Társaság viszont a privatizáció időszakában, majd azt követően gyorsuló ütemben veszítette el a patikák piacát és került egyre nehezebb gazdasági helyzetbe. Ha az adott időpontban a privatizációra nem került volna sor, a Társaság minden bizonnyal eladhatatlanná vált volna, és végelszámolásra, esetleg felszámolásra került volna.

PRIVATIZÁCIÓ A VÍZIKÖZMŰ-ÁGAZATBAN

A napjainkig végbement eredményes társasági privatizációs tranzakciók sorát a két víziközmű-társaság, a Fővárosi Vízművek Rt. és a Fővárosi Csatornázási Művek Rt. meglehetősen speciális privatizációja zárja. A kiinduló feltételek között említendő, hogy a víz- és csatornaszolgáltatás az Önkormányzatoknak törvényben előírt kötelezettsége. A közszolgáltatások folyamatos biztosításának követelménye teljes mértékben független a választott szervezeti keretektől, tulajdonosi struktúrától.

Ezeknek a közszolgáltatásoknak az esetében a privatizációt követő időszak kötelezettségeiből adódóan lényegesen összetettebb céloknak kell megfelelni a privatizáció feltételeinek megteremtésekor, illetve a gyakorlati megoldások kimunkálásakor. Bonyolultabb privatizációs technikák kidolgozására volt szükség, ez indokolja a valamivel részletesebb bemutatást.

A VÍZIKÖZMŰ-SZOLGÁLTATÁSOK SAJÁTOSságAI

A megközelítésből adódóan a sajátosságok bemutatása tendenciózus, bizonyára egyoldalúnak is minősíthető. Ha egyéb szempontok szerint vizsgálnánk e szolgáltatásokat, esetleg más hangsúlyokkal, más kérdésekkel (is) kellene foglalkozni.

A víziközmű-ágazatok sajátosságai közül kiemelendők a következők:

A szolgáltatás folyamatos fenntartásával összefüggő követelmények

Az adott közszolgáltatás biztosítása, az alapvető közszolgáltatások folyamatos üzemeltetése nem kerülhet veszélybe, az ehhez szükséges műszaki és gazdasági feltételeket minden körülmények között biztosítani kell.

A közvetlenül a víz- és csatornaszolgáltatás ellátásához szükséges eszközöket jogszabály az önkormányzati törzsvagyonyba sorolta. Hozzávetőlegesen szabad gazdasági versennyel, azaz piaci körülményekkel jellemezhető ágazatokban teljesen normálisnak tekinthető az a jelenség, hogy amennyiben egy vállalkozás sikertelennek minősül, akkor annak eszközei

valamilyen más formában hasznosulnak az adott helyen vagy más ágazatban; ha erre nincs mód, akkor kikerülnek a gazdálkodói szférából.

Ez az eshetőség a víz- és csatornaszolgáltatás területén több okból sem lehetséges. Az eszközök összetétele olyan, hogy túlnyomó részük egyéb területeken nyilvánvalóan nem használható, a működésből való kivonásuk pedig az önkormányzatok szolgáltatási kötelezettségének teljesítését veszélyeztetné.

A törzsvagyonná minősítést a szolgáltatás biztosításához kapcsolódó megkülönböztetett vagyongvédelmi igény indokolja. A törzsvagyon jogi értékelésével, esetleg vállalkozási keretek közötti felhasználásával kapcsolatos gyakorlat az elmúlt évek során nem volt egységes. Van olyan jogértelmezés, amelynek alapján a törzsvagyonba sorolt eszközök korlátozottan forgalomképesek és így nem is apportképesek. Az erre a tételre felépített jogi levezetésből az következik, hogy a törzsvagyon csak az önkormányzatok könyveiben tartható nyilván, profitorientált gazdálkodó szervezet létrehozása csak az üzemeltetéshez tartozó vagyonra vonatkoztatva lehetséges.

Más jogértelmezés szerint az a törvényi felhatalmazás, amely szerint az önkormányzatoknak lehetősége van arra, hogy a víziközmű-szolgáltatást általuk alapított és többségi tulajdonukban álló gazdasági társaságon keresztül gyakorolják, lehetővé teszi a törzsvagyonba sorolt eszközök apportját. A közszolgáltatások teljesítésére létrehozott gazdasági társaságoknál előírt többségi önkormányzati tulajdonlás megfelelő biztonsággal garantálja a törzsvagyon megőrzéséhez fűződő különleges érdeket. A privatizáció csak a már létrehozott önkormányzati tulajdonban álló közszolgáltató vállalatok kisebbségi tulajdonhányadának értékesítésére korlátozódhat.

A törzsvagyon értelmezésével kapcsolatos vita valójában nem közgazdasági vagy jogi természetű. (Az ezzel kapcsolatos érdemi, gyakorlati problémákra kialakultak a megfelelő megoldások anélkül, hogy a törzsvagyonot bármi veszélyeztethetné.) A nem egyértelmű szabályozás sokkal inkább a jogalkotási folyamat hiányosságának megjelenési formája, az utóbbi években ezzel kapcsolatban kialakult viták pedig egyértelműen politikai indíttatásúak. Jellemző módon a vitákban nem hangoztak és nem is hangozhattak el konkrét példák arra, hogy a Fővárosban a privatizáció bárhol vagyonvesztést eredményezett volna. A gyakorlatban az is nehézséget okoz, hogy miként lehet a törzsvagyonot és a működtetésre szolgáló vagyont szétválasztani, mivel műszaki szempontok alapján az átmenet mintegy „folytonos”. A jogi szabályozás értelmezése körüli bizonytalanság sokkal inkább a privatizációval összefüggő általános ideológiai nézetkülönbségeket hozta felszínre.

Természetes monopólium

A víz- és csatornaszolgáltatás jelentős beruházásokkal létrehozott vonalas eszközállományt igényel. A szolgáltatás jellegéből adódóan rendkívül korlátozott versenytársak piacralépésének a lehetősége, párhuzamos szolgáltató infrastruktúra létrehozásának sem értelme, sem realitása nincs. A fogyasztók szabad választási lehetősége szintén meglehetősen szűk keretek között képzelhető el. Alternatív megoldások keresésére – nagyon speciális feltételektől és körülményektől eltekintve – nincs lehetőség. A piac szabályozó szerepe a monopóliumhelyzetből adódóan korlátozottan működik. A szolgáltatások díjainak alakulását a gazdasági

verseny nem képes szabályozni. Az adott feltételek mellett a hatékonysági követelmények közvetítése és a szolgáltatási díjak ésszerű határok között tartása érdekében hatósági ármegeállítást történik.

A víz- és csatornaszolgáltatás folyamatos fenntartásának igénye, az ezekhez tartozó eszközállomány megkülönböztetett védelme és a piacon ténylegesen kialakult monopóliumhelyzet megkímélte ezeket a közszolgáltató vállalatokat attól a „sokktól”, amelyen a versenyszféra gazdálkodóinak a piacgazdasághoz való alkalmazkodás során át kellett esniük. A biztonságos üzemeltetés igénye az adott feltételek mellett lehetőséget teremtett arra, hogy a szervezet és gazdálkodás megújításával együtt járó nehézségeket elodázzák, a változásokkal járó súrlódások elől kitérjenek.

A gazdálkodás eredményességének növelése nemcsak a jó piaci munkával függ össze (összehasonlítás egyébként sem lehetséges, részben mert érdemi vetélytársak nincsenek, részben mert az egyes helyeken mindig egyedi működési feltételek vannak), hanem azzal is, hogy az adminisztratív intézkedésekre felhatalmazott szervezettel szembeni alku mennyire eredményes. Az adminisztratív szabályozás szükségessége, illetve annak nehézségei, a befektetett tőkehez viszonyított alacsony árbevétel és haszon azt eredményezték (egyéb fontos okok, pl. a tőkeigényessége mellett), hogy még a fejlett piacgazdaságokban is – ahol általános a gazdálkodói szférában a magántőke túlsúlya – a természetes monopóliumok működési területén vagy nem, vagy időben későn jelent meg a magántőke.

Az önkormányzati szerepvállalás összetevői

Az önkormányzatok szerepvállalása a fentiekből következően összetett. Az önkormányzatok egyrészt a közérdek választott politikai képviselői, másrészt a közszolgáltatás biztosítására törvényben kötelezett közzintézmények, harmadrészt a közszolgáltatást ellátó gazdálkodó szervezetek kizárólagos vagy többségi tulajdonosai, negyedrészt pedig ők gyakorolják az árhatósági jogokat, és ezáltal érdemben képesek befolyásolni a közszolgáltató vállalkozások gazdálkodásának feltételeit is. Tulajdonosként és a közszolgáltatásért felelős közzintézményként az önkormányzatok érdekelték abban, hogy a tulajdonukban álló közszolgáltató vállalkozások minél kedvezőbb gazdasági pozíciót érjenek el. Ugyanakkor mint választott politikai testületek és mint árhatóságok – érthető módon – minél alacsonyabb szolgáltatási árakkal kívánják terhelni a választókat, és arra is törekedniük kell, hogy a helyi közösség érdekében a közszolgáltató társaságok minél hatékonyabban működjenek.

Problémát okoz, hogy a közszolgáltatásokkal kapcsolatos fontos döntések meghozatalakor egymással ellentétes szempontokat egyidejűleg kell mérlegelni. Látszólag hibátlan logikával levezetett, szakmai érvekkel megfelelően alátámasztott előterjesztések érkeznek a társaságok szakapparátusaitól, amelyek végeredményüket tekintve mégis a szolgáltatási árak irreálisan magas emelését eredményeznek. Az önkormányzatok döntéshozói nehéz helyzetbe kerülnek, mert naprakész belső információk nélkül az előterjesztések szakmailag nehezen vitathatók.

A közszolgáltató társaságokkal kapcsolatos célok és funkciók keveredése, valamint az eltérő – alapvetően politikai jellegű döntések meghozatalára hivatott és nem tulajdonosi típusú feladatok megoldására létrehozott – döntési mechanizmus meglehetősen megnehezíti az

önkormányzatok számára a hatékonysági kényszer biztosításához szükséges intézkedések meghozatalát.

A privatizáció lehetősége, kritériumai

A víz- és csatornaszolgáltatási ágazatba tartozó vállalkozások privatizációja a fejlett piacgazdaságokkal rendelkező országokban is viszonylag későn indult meg. A szolgáltatás szempontjából lényeges természeti és egyéb adottságok, eltérő szabályozási feltételek, illetve az infrastrukturális fejlettségben mutatkozó jelentős különbségek miatt a fejlett országok referenciái a magyarországi feltételek mellett viszonylag kevés támpontot adtak. A meglévő adottságaink mellett a privatizáció szükségességéről, az elérendő célokról, az elvárható eredményekről, illetve a lehetséges kockázatokról komoly szakmai vita bontakozott ki.

A privatizáció szükségessége mellett érvelők abból a már említett elméleti feltételezésből indultak ki, hogy amennyiben a magántőke tevékenységéhez megteremthetők a feltételek, ott az gazdasági értelemben általában hatékonyabban működik, mint az egyéb, közösségi jellegű tulajdonformák. A feladat ebben a megközelítésben tehát az, hogy milyen módon teremthetők meg a megfelelő ösztönzők a magántőke számára a közmű-privatizációkhoz, illetve hogyan építhetők ki azok a szigorú intézményes garanciák, amelyek mellett a szolgáltatás biztonsága és fejlesztése osztott tulajdoni struktúra mellett sem kerülhet veszélybe, illetve a hatékonysági többlet eredményeit a fogyasztók is élvezhetik. (A privatizáció gyakorlati feltételei között kiemelten nagy jelentősége volt annak a ténynek, hogy a rendszer-váltást követő években megtörtént a szolgáltatások finanszírozási rendszerének átalakítása. A díjak fokozatos, de összességében jelentős emelésével a Fővárosban létrejöttek az önfinszírozó és önfejlesztő víziközmű-szolgáltatás feltételei.)

A privatizációtól további gyakorlati előnyök is várhatóak. Így joggal volt feltételezhető, hogy felgyorsul a legkorszerűbb technikai megoldások beáramlása, amely a hatékonyabb üzemeltetés mellett a szolgáltatás biztonságát is növeli. A privatizációhoz az Önkormányzatnak pénzügyi érdeke is fűződhet, mivel a privatizációs bevételből egyszeri pénzügyi forrásokhoz juthat.

A privatizációval szemben érvelők aggályokat fogalmaztak meg általában a szolgáltatás biztonságának esetleges veszélyeztetésével, a profitorientált gazdálkodásból adódóan a szolgáltatási díjak indokolatlan emelkedésével, a jövőbeni fejlesztésekkel kapcsolatos stratégiai döntési jogosultságok megosztásával kapcsolatban.

A szakmai vitákban felvetett érvek mérlegelését követően a Fővárosi Önkormányzat Közgyűlése döntést hozott a Fővárosi Vízművek Rt. és a Fővárosi Csatornázási Művek Rt. privatizációjának előkészítéséről.

A PRIVATIZÁCIÓ GYAKORLATI LEBONYOLÍTÁSA

A jogszabályi előírásokból következő formai követelmények betartása mellett az eredményes privatizáció fontos feltétele a konkrétan elérendő célok, illetve a reális lehetőségek megfelelő felmérése, tisztázása és e tényezők egymással való összehangolása. Az adott hely-

zetben a meglehetősen szerteágazó, egyes elemeiben egymásnak ellentmondó követelményeket megfogalmazó cél- és feltételrendszer megnehezítette az eligazodást. Így például:

- A közszolgáltatások biztosításához szükséges vagyoni védelmében – a jogszabályi előírásoknak megfelelően – meg kell őrizni a többségi önkormányzati tulajdont, ugyanakkor alkalmas terepet kell létrehozni a magánbefektetők számára, hogy az adott területen képesek legyenek a hatékonyság növelésének céljával befolyásolni a működést, hogy érdemesnek ítéeljék az adott területen a tőkebefektetést.
- Megfelelő garanciákkal védeni kell a szolgáltatás folyamatos fenntartásának biztonságát, de érvényt kell szerezni a hatékonysági követelményeknek, lehetőség szerint fel kell törni a gazdasági racionalitás oldaláról a több évtizedes beidegződések nyomán bemerevedett szervezeti struktúrákat.
- Az Önkormányzat mint árhatóság rendeleti úton állapítja meg a szolgáltatási díjakat. A díjnak fedezetet kell biztosítani az indokolt költségekre és kiadásokra (nem kerülhet veszélybe a szolgáltatás finanszírozása), azonban megfelelő ösztönzést kell létrehozni a költségekkel való takarékosághoz.
- A feltételek körülmektől megválasztásával olyan keretek között kell tartani a privatizáció során megcélzott és elvárt befektetői investíciót, amely egy oldalról arányba hozza a befektetői kockázatvállalást az üzemeltetéshez tartozó felelősségvállalással, más oldalról viszont nem terhel rá a közszolgáltatásokra olyan befektetői megtérülési igényt, amely nincs arányban a reális hatékonysági tartalékokkal, azaz indokolatlanul megnövelné a későbbi szolgáltatási díjakra gyakorolt nyomást.

Ez utóbbi bekezdéssel kapcsolatban szükséges egy további megjegyzést is tenni. Látszólag vonzó lehetőségnek tűnik – különösen azokon a területeken, ahol jelentős fejlesztési lemaradások vannak – a privatizációt pótlólagos beruházási források bevonása lehetőségének tekinteni. Ezt a gondolatmenetet támasztja alá az a látszat, hogy a végleges tőkebevonás nem jár direkt visszterherrel. Már itt jelezni kell, hogy fontos tanulsága a már befejezett privatizációs tranzakcióknak, hogy a véglegesen befektetett tőke megtérülési követelményei magasabbak, mint a kereskedelmi bankoktól felvett hiteleké vagy egyéb visszterhes forrásoké. (A befektetők maguk is a pénzpiacon veszik fel, illetve annak megfelelően kalkulálják a befektetett tőke árát, és saját megtérülésüket ezen felül igénylik.)

A végleges tőkebevonás mint beruházási forrástöbblet csak akkor lehet racionális, ha az önkormányzat a szükséges forrásokhoz más módon nem juthat hozzá, illetve a befektetők megtérülése az általuk elért megtakarítással hozható összefüggésbe. Egyéb szempontokat figyelmen kívül hagyva, ezért célszerűbb a megcélzott privatizációs bevételt az üzemeltetéssel kapcsolatban vállalt felelősséggel arányosan meghatározni, és a fejlesztésekkel kapcsolatos finanszírozási kérdéseket ettől függetlenül kezelni.

A fővárosi víziközmű-szolgáltató társaságok privatizációjának koncepciója

A Fővárosi Vízművek Rt., illetve a Fővárosi Csatornázási Művek Rt. esetében, annak ellenére, hogy koordinációra vagy szakmai konzultációkra a felkért privatizációs tanácsadók között nem került sor, a privatizációs koncepciók lényegében hasonló megállapításokra jutottak és egy-

máshoz közeli megoldási javaslatokat fogalmaztak meg. A privatizációnak mindkét területen alapvetően két fő megoldási változata alakult ki. Ebben szerepet játszottak a városvezetés által előzetesen felvetett elgondolások, illetve az a tény is, hogy az egyéb lehetőségek (pl. koncessziós vagy más bérüzemeltetési formák) alváltozatoknak tekinthetők, jól illeszthetők a két fő változathoz.

Az egyik lehetséges irányt a korábbi szervezeti struktúra kereteinek lényegében változatlan megőrzése mellett értelmezett, kisebbségi tulajdonrész értékesítése jelentette.

A másik megoldást a közszolgáltatások alapjául szolgáló törzsvagyon és az üzemeltetés biztosításához tartozó működtető vagyon szervezeti és jogi szétválasztása, az üzemeltetéshez tartozó vagyonnal megalapított új társaság létrehozása, majd e társaság kisebbségi tulajdonrészének értékesítése jelentette. Ebben az esetben csupán az üzemeltetéssel összefüggő vagyonra korlátozódik a privatizáció, a közszolgáltatáshoz kapcsolódó törzsvagyont a tranzakció közvetlenül nem érinti. Így intézményesen is különválhat a piaci kategóriaként értelmezhető hatékony üzemeltetés, illetve a közszolgáltatások, infrastrukturális területek eszközeinek fejlesztésével és fenntartásával kapcsolatos önkormányzati felelősségvállalás kezelése. Ez nem szünteti meg az önkormányzati felelősségvállalást, de az adott területnek megfelelő formába állítja.

A liberális frakció a szétválasztás, az üzemeltetés privatizációja mellett foglalt állást, végül azonban a Fővárosi Önkormányzat erre illetékes testületei az egészben való privatizáció mellett döntöttek (előzetesen végrehajtva bizonyos szervezeti jellegű lépéseket, amelyek leválasztottak egyes nem alaptervekenységhez tartozó tevékenységeket – a Csatornázási Művek esetében a kiskereskedelmi egységeket és a mélyépítő üzemet, a Vízművek esetében a csőgyárat). A liberálisok azért járultak hozzá az egészben történő privatizációhoz, mert ellenkező esetben megghiúsult volna a magánosítás. A döntésben szerepet játszhatott a vagyon megosztásával és az ehhez szükséges új szervezetek létrehozásával kapcsolatos bizonytalanságok eltűlése, amely fellelhető volt a meglévő apparátusok (a társaságoknál és az önkormányzaton belül) érvelésében. A döntést követően megkezdődött a privatizáció gyakorlati lebonyolításának előkészítése, az ehhez szükséges közgazdasági, műszaki, jogi feladatok részletes kimunkálása.

Az egységes szervezeti struktúra megőrzése mellett megvalósított részleges privatizáció jellemzői

A privatizáció konkrét formájának, az értékesített részvényhányad célszerű mértékének meghatározása szempontjából is tisztázni kellett, hogy milyen típusú befektetők bevonására kerüljön is sor. Mérlegelni kellett pénzügyi befektetők részvételének lehetőségét is. Ebben az esetben a potenciális befektetők a tulajdoni hányadhoz tartozó stratégiai részvényesi jogokon túlmenően nem vállalnak részt a vállalkozás közvetlen szakmai irányításában, ezzel szemben igényt tartanak a befektetésük után megfelelő megtérülésre, a kockázatokat és az alternatív befektetési lehetőségeket is figyelembe véve elfogadható hozamra.

Pénzügyi befektető, a jelenlegi hazai tőkepiaci viszonyok között minden bizonnyal, külföldi befektetőt jelent. Egy esetleges pénzügyi befektető – a szakmai befektetőkhöz hasonlóan

– a résztulajdon megszerzéséért kifizetett összeg ellenértékének meghatározásakor a szokásos piaci kamatoknál magasabb hozamkövetelményt támaszt, országkockázatot, árfolyamkockázatot számít fel, és azt a körülményt is figyelembe veszi, hogy a közművagyon likviditása, további értékesítési lehetősége meglehetősen korlátozott. (Nem számít kivételesnek az sem, hogy a szakmai befektetők is visszavásárlási opciót kötnek ki. Ez az igény pénzügyi befektetők esetében erőteljesebben jelentkezik.)

Levezethető olyan érvelés is, hogy a pénzügyi befektető azzal, hogy a hatékonyság javítása érdekében kemény tulajdonosi nyomást gyakorol és/vagy felkészültebb menedzsmentet biztosít, szintén javít a hatékonyságon, ezáltal mintegy „szakmai” befektetőként forrástöbbletet generál. „Hivatásos” tulajdonosként egy pénzügyi befektető is komoly hatékonyságjavulást érhet el, lényegében azonos eredménnyel, mintha szakmai befektetőt választottak volna. Abban az esetben, ha az önkormányzat klasszikus tulajdonosi funkciójának gyakorlása nem zavartalan (korábban már utaltunk arra, hogy az önkormányzatnak több, egymással ellentmondásban álló funkciót kell betöltenie), akkor a pénzügyi befektetők bevonása egyenértékűként értékelhető, sőt még akkor is előnyös lehet, ha külön speciális szakmai igény az üzemeltetés során nem merülne fel. Az pedig definíció kérdése, hogy hová soroljuk azt a fajta – ágazati kötődés nélküli – professzionális menedzsment-tevékenységet, amely a kockázati tőkének egy sajátos változataként „olcsón megvásárol–feljavít–elad” céllal keresi a befektetési terepet.

Tekintettel arra, hogy a Fővárosnak a privatizáció előkészítésekor szilárd pénzügyi pozíciója volt, a pénzügyi befektetők bevonása – szakmai befektetőkkel való összehasonlításban – nem kapott megfelelő támogatást.

Döntőnek bizonyult az az érvelés, amely a szakmai befektetőkhez kötötte a legkorszerűbb üzemeltetési formák, technikák és eljárások közvetlen átvételét, az üzemeltetés korszerűsítését biztosító technikai háttér megerősítését. Eszerint ebben az esetben esély kínálkozik arra, hogy a szolgáltatás színvonalának megőrzése, fokozatos javítása mellett – a hatékonyabb eljárások eredményeképpen – relatív értelemben olcsóbbá válik a szolgáltatás. A befektető által investált összegek megtérülésének forrása nem vagy nem kizárólag a szolgáltatási díjak emelése, illetve nem a hatékonyság olyan javulása, amely a befektető közreműködése nélkül is elérhető volna, hanem kifejezetten a közreműködésük eredményeképpen kialakuló költségmegtakarítás és az ebből adódó jövedelemtöbblet. (A befektetett tőke után elvárt megtérülési várakozásban és igényben feltételezhetően nincs különbség a pénzügyi, illetve szakmai befektetők között.)

Az összes – szakmai és egyéb – szempont mérlegelése alapján, a meglévő adottságok értékelésével olyan döntés született, hogy a víziközmű-szolgáltató társaságok kisebbségi tulajdonrészének privatizációjára kerüljön sor olyan szakmai befektetők részére, akik megfelelő módon igazolni tudják, hogy rendelkeznek a legkorszerűbb üzemeltetési technikákkal, nemzetközi elismertségű kutatóbázisokkal, know-how-val, ami garantálja a mindenkori legkorszerűbb, leghatékonyabb technikák, üzemeltetési formák átvételének feltételeit.

A gyakorlat ugyanakkor azt mutatja, hogy az ilyen típusú várakozások illuzórikusak voltak. Technológiai transzferre ténylegesen egyáltalán nem került sor, a menedzsmentbe delegált befektetői tisztviselőknek túlságosan sok közülük a szakmához nem volt. Feladatukat a befektetők közvetlen pénzügyi érdekeinek képviseletére korlátozták, ami – elsősorban

a díjakra vonatkozó szerződéses klauzulák értelmezéséből adódóan – az Önkormányzattal konfliktushoz is vezetett.

Az értékesítendő tulajdoni hányad mértékével kapcsolatos megfontolások

A jogszabályok kisebbségi tulajdonhányad értékesítését teszik lehetővé, elvileg tehát az értékesített tulajdoni hányad mértéke nem érheti el az 50%-ot. (Figyelembe véve, hogy a később ismertetett konstrukció eredményeképpen a befektetők díjazása nem tulajdoni hányadukhoz, hanem a közreműködésük eredményeképpen létrejött jövedelemtöbblethez igazodik, a 25% plusz egy szavazat értékesítése látszott a legcélszerűbbnek.

Ez a tulajdonosi arány lehetővé teszi a potenciális befektetők számára, hogy szükség esetén társasági közgyűlés összehívását kezdeményezzék, illetve az eredményfelosztással kapcsolatos évi rendes közgyűlésen szavazatuk nélkül ne lehessen döntést hozni. A társasági törvény előírásaira ennél magasabb, de mindenképpen kisebbségi tulajdonhányad értékesítése esetén sem biztosítanak ennél több lehetőséget a befektetők számára, ezért magasabb részvényhányad megvásárlására, értékesítésére nem volt ok.

A részvények eladása

A Fővárosi Közgyűlés döntése nyomán a Fővárosi Vízművek Rt. és a Fővárosi Csatornázási Művek Rt. kisebbségi (25% + 1 szavazatnyi) részvénycsomagjának értékesítésére nyílt, nemzetközi kétfordulós pályázatot írtak ki, szakmai befektetők részére. A megvásárolt részvényekhez az üzemeltetéshez kapcsolódó többletjogosítványokat is felajánlottak, amelyek 25 évre szóltak. Az Önkormányzat igényelte és garantálta a részvények visszavásárlását a többletjogosítványok lejártát követően, a szerzőskori árak megfelelő összegben.

Az első forduló célja az érdeklődők előminősítése, szakmai referenciáinak értékelése volt. A második fordulóra az előminősítésben kvalifikált szakmai befektetők kaptak meghívást. A pályázat iránt jelentős érdeklődés mutatkozott, bár a második fordulóra a Fővárosi Vízművek Rt., illetve a Fővárosi Csatornázási Művek Rt. esetében is csak két, francia-német konzorcium nyújtott be érvényes ajánlatot.

A meghirdetett minősítési szempontok alapján a Fővárosi Vízművek Rt. részvényei megvásárlásának jogát a Lyonnaise des Eaux S.A., R.E.W.-RWE Entsorgung Wasserwirtschaft GmbH alkotta konzorcium nyerte meg (a konzorcium tagjainak neve a privatizációt követően módosult). A szerződéskötésre és zárásra 1997 áprilisában került sor, a fizetett vételár – a pénzügyi ajánlat benyújtása időpontjának megfelelő árfolyamon – meghaladta a 15,5 milliárd Ft-ot. A befektető konzorcium és a Fővárosi Önkormányzat a Társaság üzemeltetésével összefüggő jogokat és kötelezettségeket a Részvényvásárlási Szerződéssel egyidejűleg megkötött Szindikátusi és Menedzsment Szerződésbe rögzítette.

A privatizáció időszakát megelőző lezárt évben, 1996-ban, a Fővárosi Vízművek Rt. árbevétele 10.188 millió Ft, mérleg szerinti vesztesége mintegy 515 millió Ft volt. A számvetélesen elszámolt veszteség ellenére a Társaság likviditási pozíciója megfelelő volt, jelentős (600 millió Ft-ot meghaladó) pénzeszközökkel rendelkezett. A Társaság saját tőkéje 1996. december 31-én 69.629 millió Ft volt, amelyből a jegyzett tőke 58.600 millió Ft-ot tett ki. A Társaság hosszú lejáratú kötelezettsége 21 millió Ft volt.

A Fővárosi Csatornázási Művek Rt. privatizációjának folyamata mintegy féléves csúszással követte a Vízművekét. A szerződéskötésre és zárásra 1997 novemberében került sor. A részvények megvásárlására a Fővárosi Vízművek Rt. privatizációjában második helyre szorult Compagnie Générale des Eaux – Berliner Wasser Betriebe konzorcium nyert jogot (a nevek a későbbiekben változtak, a tulajdonosok nem). A részvények vételára a zárás napján érvényes árfolyamon mintegy a 16,9 milliárd Ft volt. A Részvényvásárlási Szerződés mellett a felek Részvényesi Szerződést is kötöttek, amelyben rögzítették a tulajdonostársak jogait, kötelezettségeit.

A privatizációt megelőzően 1996-ban, a Fővárosi Csatornázási Művek Rt. árbevétele 9.196 millió Ft, adózott eredménye mintegy a 1.972 millió Ft volt. (A jelentős eredményben megjelenik a csatornahasználati-díjba beépített fejlesztési hányad összege is.) A Társaság saját tőkéje 1996. december 31-én 85.118 millió Ft volt, amelyből a jegyzett tőke 68.396 millió Ft-ot tett ki. A Társaság hosszú lejáratú kötelezettsége 1.650 millió Ft volt, ami a fejlesztési hányad befizetési kötelezettségéből adódott.

A befektetők szakmai irányításával összefüggő jogok

Befektetők bevonása a közsféra szempontjából akkor racionális, ha egyidejűleg lehetőséget kapnak a hatékonyság javítására. Tulajdonosi részesedésüket meghaladó arányú jogosítványokhoz kellett jutniuk a vállalkozások operatív irányításában, illetve meg kellett találni a módját annak is, hogy díjazásuk, befektetésük megtérülése az általuk elért hatékonysági többlet pénzben kifejezhető összegéhez igazodjon.

Annak érdekében, hogy a befektetők a vállalkozás operatív irányításával kapcsolatos jogait gyakorolhassák, a többségi tulajdonos Fővárosi Önkormányzatnak biztosítania kellett az ehhez szükséges feltételeket. A Fővárosi Önkormányzat, illetve a résztulajdont szerzett befektetők között ezért ki kellett alakítani egy sajátos feladat- és felelősségmegosztást. Ki kellett dolgozni az ehhez szükséges intézményes kereteket mind gazdasági pénzügyi szempontok szerint, mind a műszaki követelményeket tekintve. Olyan jogi kereteket kellett biztosítani, amelyek tartalmazzák a felek elismerhető érdekeinek megfelelő garanciákat.

Gondoskodni kellett arról, hogy az Önkormányzat számára minden körülmények között rendelkezésre álljanak azok az eszközök, amelyekkel a jogszabályokban előírt szolgáltatási kötelezettségeinek eleget tud tenni. Ennek érdekében átdolgozták az ivóvíz-, illetve a csatornaszolgáltatóval korábban megkötött közszolgáltatási szerződéseket. Az új szerződésekben részletesen szabályozták a szolgáltatás teljesítésével kapcsolatos paramétereket, a műszaki, minőségi követelményeket, az üzemzavarok elhárításának módját és határidejét stb. A szerződések a legszigorúbban szankcionálják a szolgáltatás veszélyeztetését jelentő esetleges eseteket.

Az Önkormányzat megőrzött és fenntartott önmaga számára minden olyan jogot, amely ahhoz szükséges, hogy a közszolgáltató vállalkozásokba apportált és a szakmai befektetők irányításával üzemeltetett eszközök megfelelő műszaki állapota, értéke és fejlesztése a jövőben is biztosítva legyen. Ez utóbbi a szempontból jelentős különbségek mutatkoznak a fővárosi ivóvíz-szolgáltatást, illetve csatornaszolgáltatást illetően.

Az ivóvíz-szolgáltatás csaknem 100%-os mértékben lefedi a városban ellátandó területet. Tekintettel a fogyasztói szokások változására, illetve az ipari aktivitás csökkenéséből adódóan szűkülő keresletre, a fogyasztás mennyiségi növekedésére belátható időben nem kell számítani. A fejlesztési igények így elsősorban a termelés korszerűsítésére, a fogyasztók kiszolgálásának javítására korlátozódnak. Ezzel szemben a csatornaszolgáltatás területén még komoly elmaradások vannak, különösen a szennyvíztisztítás területén, aminek következtében jelentős további fejlesztések várhatóak és szükségesek. (A vezetékes vízszolgáltatásba bekapcsolt fogyasztóknak nem egészen 90%-a kapcsolódik a csatornahálózatra, és a befogadóba juttatott szennyvíznek több mint a fele nem megy át semmiféle biológiai tisztításon.)

Az eltérő fejlesztési igények a beruházási források díjban történő megképzésével kapcsolatban különböző technikák alkalmazását tették szükségessé az ivóvíz-, illetve a csatornaszolgáltatás területén. Az ivóvíz-szolgáltatás további fejlesztési feladataira a díjba beépített, a társaság számára saját fejlesztési forrásokat biztosító elem került kialakításra. A forrásokat az üzemeltető javaslatára, az üzleti terv részeként, az Önkormányzat által jóváhagyott beruházási tervben, meghatározott program szerint használják fel.

A csatornaszolgáltatás fejlesztése esetében a központi költségvetési források, illetve nemzetközi intézményektől pályázható fejlesztési támogatások igénybevétele szükségessé teszi, hogy az új beruházások eredményeképpen létrejövő eszközöket az Önkormányzat könyveiben aktiválják. Ennek megfelelően az Önkormányzat közép- és hosszú távú fejlesztési programot dolgozott ki, amelynek finanszírozásához a csatornahasználati-díjba beépített, a Társaság által beszedett és az Önkormányzat számára befizetett fejlesztési forrásokat is igénybe vesz.

A szolgáltatás biztonságán, a meglévő eszközök értékének, használhatóságának megőrzésén, fejlesztésén túlmenően, a vállalkozások operatív irányításával kapcsolatos jogokat az Önkormányzat a szakmai befektetők számára átengedte. Ennek keretében a befektetők önállóan alakítják ki a társaságok munkaszervezetét, beszerzési és értékesítési politikáját, dönthetnek az egyéb tevékenységek fejlesztéséről, kialakítják üzleti kapcsolataikat stb. Az Önkormányzat – az operatív irányításhoz szükséges döntések szabad gyakorlása érdekében – átadta az igazgatóság egyszerű többségének delegálási jogát a szakmai befektetők számára. Ugyanakkor azonban az igazgatóságok ügyrendjét úgy határozta meg, hogy az igazgatóság hatáskörébe tartozó, de az operatív irányítás reális igényén túlmutató, jelentősebb hatású döntéseket az Önkormányzat által delegált igazgatósági tagok többségének jóváhagyása nélkül nem lehet meghozni. Az igazgatósági tagoknak jogukban van minden információt a menedzsmenttől megszerezni és a Társaság könyveibe, dokumentumaiba betekinteni. Így a többségi tulajdonos Önkormányzat megbízottjain keresztül közvetlenül is ellenőrizheti a Társaságok működését, gazdálkodását a szolgáltatás teljesítésének körülményeit és feltételeit.

Az Önkormányzat a fontos stratégiai kérdések meghozatalának jogát a társaságok közgyűléseihez delegálta, ahol szavazati többségét tulajdonosi részesedésének megfelelő szinten gyakorolhatja. A gazdálkodás ellenőrzéséhez megfelelő lehetőséget adnak a felügyelő bizottságok, amelyek tagjainak felét szintén az Önkormányzat jelölheti. A felügyelő bizottságok számára a társasági törvény kiterjedt jogokat biztosít. Így a felügyelő bizottság

megvizsgálhat és értékelhet bizonyos ügyeket, és a Társaság közgyűlése számára közvetlen indítványokat tehet.

Jogi és szervezeti értelemben ezzel a munkamegosztással sikerült elérni, hogy minden olyan stratégiai kérdésben, amely a közszolgáltatások fenntartását, az ehhez szükséges eszközök értékének, használhatóságának megőrzését, illetve a jövőbeni fejlesztések irányának meghatározását érinti, az Önkormányzat döntési jogosultsága elegendő érdekei érvényesítéséhez. A közszolgáltatás folyamatos fenntartása mellett a napi üzleti döntések meghozatalában, az üzemeltetési feladatok megoldásában a szakmai befektetők szuverén döntési jogosultságot kaptak és ezzel egyúttal lehetőséget is arra, hogy a jövedelmük alapjául szolgáló – gazdasági eredményekben megvalósuló – hatékonyságjavulást a gyakorlatban is megvalósítsák.

A privatizációhoz kapcsolódó ármechanizmus, illetve a befektetők jövedelemjogosultságának elvei

A Fővárosi Önkormányzat az ivóvíz- és csatornaszolgáltatás díjmeghatározásának jogát a felelőssége alá tartozó területen rendeleti úton gyakorolja. Az eredményes privatizáció fontos feltétele volt, hogy az Önkormányzat árhatósági jogait olyan kiszámítható – bizonyos értelemben önkorlátozó – módon gyakorolja, amely lehetőséget teremt a potenciális befektetők számára ahhoz, hogy megbízható üzleti tervet készíthessenek és reális megtérülési számítások alapján megfelelő ajánlatot tehessenek a meghirdetett tulajdonhányadra.

A díjmeghatározás stabilitása és kiszámíthatósága mellett a kidolgozandó díjmechanizmusnak további fontos követelményeknek is meg kellett felelnie. A fő célkitűzések egyike az volt, hogy a privatizáció következtében semmiképpen se növekedhessenek a fogyasztók terhei, ne legyenek magasabbak az árak annál, mintha a tranzakcióra nem került volna sor.

A díjmechanizmus – amely lényegében azonos koncepciót követ az ivóvíz-, illetve a csatornaszolgáltatásra vonatkozóan – arra az elvre épül, hogy rögzíti a privatizációt közvetlenül megelőző időszak költségeit (mint bázisköltségeket), és a következőkben e bázisköltségeknek a rájuk jellemző inflációs indexekkel valorizált értékei alapján képezi évről évre az aktuális díjat.

A díjmechanizmus cash flow szemléletű, ami azt jelenti, hogy a pénzmozgással járó költségeket és kiadásokat, valamint bevételeket veszi csak számításba. (Kivételt jelent a csatornahasználati-díjnál egy, a képletébe beépített díjelem, amely a számviteli törvény definícióját követve, a terv szerinti amortizációnak megfelelő saját forrást biztosít.) A számviteli értelemben vett eredmény, mivel nyilvánvalóan tartalmaz olyan ráfordításokat és bevételeket is, amelyek nem járnak pénzmozgással, eltérhet a díjkalkuláció tartalmától. Az előkészítő munka során a csatornahasználati-díjra vonatkozóan készült egy önköltség-kalkuláción alapuló képlet is. Ez a megoldás sem zárta volna ki az „elméleti érték” kialakításának lehetőségét, így a befektetők megtakarításának számszerűsíthetőségét, de figyelembe vette volna a számvitelileg elszámolt – pénzmozgással nem járó – kategóriákat. Mivel a Fővárosi Vízművek Rt. privatizációja előrébb tartott, és ott az Önkormányzat döntése alapján az ivóvízdíj-számítás alapja a cash flow típusú képlet lett, ezért az Önkormányzat a csatornahasználati-díj számítására is ilyen képlet kidolgozását kérte. (Az azonos elméleti alapok ellenére a két képlet részleteiben bizonyos eltérések vannak.)

A Fővárosi Vízművek Rt. privatizációs feltételei szerint a befektetők költségágon elszámolt menedzsmentdíjat kapnak. Ebben az esetben a befektetők szakmai munkáját a társaságnak nyújtott szolgáltatásként lehet értelmezni, és ennek ellenértéke a meghatározott képlet szerint számolt, készpénzben is megjelenő megtakarítás alapján fizetett menedzsmentdíj. A menedzsmentdíj elvileg akkor is jár – a cash flow szemléletű képletek alapján –, ha a társaság számviteli értelemben veszteséges. (Ilyen helyzetet okozhat, ha az ivóvízdíjban nem ismerik el a számviteli elszámolt amortizáció egészét, de ilyen eredményre vezet az is, ha olyan „megtakarítási” jogcímen fizetnek ki menedzsmentdíjat, amelynek fedezete számviteli, rosszabb esetben cash-ben sem áll rendelkezésre.) A veszteségből adódó tőkevesztés megakadályozására a befektetők döntéseivel összefüggő saját tőke védelmi klauzula szolgál, amit a Szindikátusi és Menedzsment Szerződés tartalmaz.

A Fővárosi Csatornázási Művek Rt. esetében a befektetők nem menedzsmentdíjat, hanem eredményágon képződő osztalékot kapnak. Az osztalékszámítás alapja szintén az üzemeltetés hatékonyságának javításán alapuló megtakarítás. Ahhoz, hogy az osztalék mértéke valóban a megtakarításokhoz igazodjék, a befektetők számára külön elsőbbségi részvényosztályt kellett létrehozni. A Részvényesi Szerződés tartalmazza azt a képletet, amely az osztalékszámítás alapja, illetve rögzíti azt az elkötelezettséget, amely az eredményfelosztásnál az osztalékalap elfogadására vonatkozik. Mivel az osztalék eleve eredményágon képződik, ebben a konstrukcióban számviteli veszteség nem alakulhat ki. A saját tőke védelmét így a reálisan elvárható tőkenövekedésre lehetett értelmezni. (A sajáttőke-védelmi klauzula bevezette a korrigált saját tőke fogalmát. Ez arra szolgál, hogy a befektetők felelősségével összefüggésben az elszámolásokat megtisztítsa minden olyan tételtől, amely nem kapcsolódik a szolgáltatási szerződés teljesítéséhez, vagy egyértelműen az Önkormányzat döntésére vezethető vissza. Ez utóbbi körbe tartoznak pl. a Fővárosi Önkormányzat kérésére, Budapest területén kívül végzett árvízvédelmi munkák ráfordításai.)

A költségszerkezet indokolatlan bemerevítését kívánja elkerülni bizonyos korrekciós díjelemek beépítése. Azok az újonnan felmerült költségek, amelyek függetlenek a befektetők operatív irányító munkájától, bekerülhetnek a mindenkori díjakba. Hasonló, de ellenkező előjelű mechanizmus szerint azok a díjtételek, amelyek a befektetők tevékenységétől függetlenül a jövőben bármilyen okból már nem merülnek fel, a megfelelő díjtételen keresztül levonják a díjaktól.

A fenti elvekre épülő díjmeghatározás alkalmas arra, hogy fedezetet biztosítson – a bázisköltségek meghatározásának időpontjában kialakult hatékonysági szinten – az indokolt költségekre és kiadásokra, objektív módon kövesse a gazdasági élet változásait.

A valorizált és az aktuális költségekkel korrigált elméleti díj így – ismét a privatizáció időpontjában elért hatékonysági szinten – biztosítja a vállalkozások számára a forrásokat. A korrigált bázisértékekhez képest mutatózó és készpénzben is megjelenő megtakarítás hozható összefüggésbe a befektetők operatív irányító munkájának eredményességével. Ez a megtakarítás, amely egy, a díjmechanizmus kategóriáira épített képlet segítségével számszerűsíthető, képezi az alapját a befektetők díjazásának.

A privatizáció célkitűzési között már szó esett arról a kiemelt fontosságú követelményről, hogy a privatizáció eredményeiből részesüljenek a fogyasztók is. Ennek érdekében a befektetők által kimutatott megtakarítás egy részét (25%-át) a szolgáltatási díjak csökkentésére lehet fordítani.

Összességében tehát a konstrukció biztosítja a Fővárosi Önkormányzat számára a szolgáltatásokkal kapcsolatos stratégiai döntésekhez szükséges jogosítványokat, ugyanakkor lehetőséget ad a befektetőknek arra, hogy szakmai tudásuk, tapasztalatuk alapján az üzemeltetés korszerűsítéséhez szükséges döntéseket, intézkedéseket meghozzák. A befektetők díjazása az általuk elért jövedelemtöbbletthez igazodik, azzal a feltétellel, hogy az így kimutatott többletforrások egy része a szolgáltatási díjak mérsékelését szolgálja.

A PRIVATIZÁCIÓS MODELL MŰKÖDÉSÉNEK GYAKORLATI TAPASZTALATAI

A tranzakciót követő évek lehetőséget adnak bizonyos tapasztalatok összegzésére, értékelni lehet, hogy mennyiben teljesültek a privatizációval kapcsolatos várakozások.

Összességében megállapítható, hogy a víziközmű-közzolgáltatások részleges privatizációjával összefüggő stratégiai célokat alapvetően sikerült elérni. A befektetők szakmai munkája eredményeképpen a társaságok irányítási rendszere jelentős korszerűsítésen ment át, szervezeti felépítésük átalakult, takarékosabbá, hatékonyabbá vált. A szolgáltatások színvonala néhány tekintetben tovább javult, az ügyfelek kiszolgálásának színvonala egyértelműen emelkedett. Szakértői számítások igazolták, hogy a részben privatizált önkormányzati társaságoknál, megfelelő önkormányzati kontroll mellett működtetett konstrukcióban a prognosztizáltnál kedvezőbben alakultak a költségek, ami a privatizációnak köszönhető relatív díjcsökkenést jelez.

A közzolgáltatáshoz tartozó törzsvagyon állaga, műszaki állapota az előírt követelményeknek megfelelően alakult, a szolgáltatás folyamatos zavartalan fenntartásához szükséges feltételek biztosítottak.

A privatizációk eredményeképpen a Fővárosi Önkormányzat jelentős összegű egyszeri bevételhez jutott, ezzel további forrásokra tett szert egyéb céljai megvalósításához.

A privatizáció előkészítői sok szempontból ismeretlen utat jártak, olyan kihívásoknak kellett megfelelniük, amelyekre vonatkozóan nem álltak rendelkezésre kiforrott, a gyakorlatban kipróbált megoldások. Természetesnek tekinthető, hogy a privatizációt követő időszak gyakorlata nem mindenben igazolta vissza az elképzeléseket, bizonyos tekintetben eltérések mutatkoztak.

Fontos tapasztalat, hogy a „cash flow” szemléletű díjképletekben szakmailag nehezebb a költségek bizonyos elemeit leképezni. A Budapesten alkalmazott képletek eredeti formájukban nem tudták az előre elvárt keretek között tartani a szolgáltatási díjakat. Új kihívásokat

eredményezett az a helyzet, hogy meglehetősen nagy érdekérvényesítő erejű multinacionális szervezetek jelentek meg az Önkormányzat partnereként, amelyek egyrészt ellenőrzik a társaságok apparátusát, másrészt szinte korlátlan szellemi és anyagi erőforrásokat képesek mozgósítani az adott feltételrendszerben meglévő lehetőségek kihasználására. Mivel az osztalékalapul szolgáló megtakarítás a díjban megképzett „elméleti” költségek és kiadások, valamint ugyanezen tételek tényadatainak különbségeként képezhető, ezért a befektetői jövedelem nemcsak a költségek csökkentésével, hanem az elméleti költségek (a szolgáltatási díjak alapja) növelésével is emelhető. A befektetők tehát nemcsak az üzemeltetésben meglévő tartalékok feltárására koncentráltak, hanem „kétfrontos” harcot folytatva, erőteljes nyomást gyakoroltak az Önkormányzatra mint árhatóságra is, a díjak emelése érdekében. Ebben a képletek bizonytalanul definiált elemeire, illetve olykor egyoldalú, megalapozatlan szerződés- és képletértelmezésekre alapoztak.

Az erőteljes áremelési törekvés abból is adódik, hogy a meglehetősen kiélezett verseny magasra emelte a meghirdetett részvénytársaságok árát. A versengő két – francia–német összetételű – konzorcium referenciaterületnek tekintette a további kelet-európai térnyeréshez a budapesti „terepet”. Külső szemlélő számára úgy tűnt, hogy presztízsüggé vált a privatizációs pályázaton való győzelem.

A vállalkozások méretéhez, árbevételéhez képest jelentős investíció feszített megtérülési követelményeket támaszt a befektetők számára. Feltűnő, hogy a privatizáció időszakában elért árbevételhez hasonlítva a részvényekért fizetett vételár nagyon magas. (Mindkét cég esetében az arány 160% körül van, míg ugyanez az adat a Gázművek Rt. esetében 40% körül alakult, csaknem kétszeres részvényhányad megvásárlása mellett. A befektetők – mint utólag beigazolódt – számítottak arra, hogy az Önkormányzatra gyakorolt „szakmai” nyomással emelhetők a szolgáltatási árak, ennek révén befolyásolhatók, javíthatók a gazdálkodási feltételek, közvetve a megtérülési esély. Nem csoda tehát, hogy a privatizációt követő első években felerősödött a szolgáltatási díjakra gyakorolt nyomás. A Gázművek, illetve a gázárak esetében ez a várakozás nem vetődhetett fel.)

A díjak megfelelő keretek között tartását nehezítette, hogy a bázisköltségek meghatározásakor nem sikerült teljes mértékben kiszűrni az egyszeri tételeket, amelyek az egyes évek során esedékes valorizációval halmozottan terhelték a díjat. Nehézséget okozott azoknak a költségeknek és kiadásoknak a feltárása, amelyek a jövőben már a szakmai befektetők tevékenységétől függetlenül nem merülnek fel, s amely tételektől a díjat meg kellett tisztítani.

A díjalkalmazásban bizonyos problémákat okozott az is, hogy az egyes díjtételek definíciói, illetve az elszámolások alapjául szolgáló útmutatások a szerződésalkötés kori ismeretek szintjén szabályozták az eljárási rendet. Ennek következtében a definíciók egy része nem zárta ki az eltérő értelmezéseket. A társaságok által elkészített és benyújtott díjjavaslatok rendre eltértek az Önkormányzat, illetve az Önkormányzat szakértői által számított és elfogadhatónak tartott mértékektől. Mivel a hatékonyságjavításból származó megtakarítások kimutatására szolgáló képletek a díjformulákkal azonos kategóriákat használtak, a nézetkülönbségek a befektetők díjazásával kapcsolatban is kialakultak. A befektetői jövedelemszámításokba olyan tételek is kimutatásra kerültek, amelyek semmilyen kapcsolatban sem voltak a haté-

konyság javulásával, illetve a Vízművek esetében még pénzügyi forrás sem állt mögöttük. A Vízművek igen jelentős veszteséget halmozott fel (2001-ig), miközben a menedzsmentdíj dinamikusan nőtt.

A Fővárosi Vízművek Rt. esetében a költségként elszámolt menedzsmentdíj bizonyos irányítási szolgáltatás nyújtását is feltételezte. A gyakorlatban nehézséget okozott a vezetői szolgáltatás számla ellenében való kimutatása, ezzel összefüggésben a menedzsmentdíj társaságiadó-fizetési következményeinek megosztása a tulajdonosok között.

A díjalkalmazások körül kialakult értelmezési különbségek, a tényleges és a tervezett folyamatok között mutatkozó különbözőségek torzítólag hatottak, a társaságok eredményét és a gazdálkodás jellemzőit (beruházások, karbantartásra, fenntartásra fordított összegek, egyéb tevékenységek kezelése stb.) letérítették a kívánatos egyensúlyi pályáról.

A fenti problémák kiküszöbölése szükségessé tette – a szerződések változatlan érvényessége mellett – a felek kölcsönös akaratával olyan kiegészítő megállapodások megkötését, amelyek megszüntették az eltérő értelmezéseket, kiegészítették a formulák definícióit, és követték az időközben bekövetkezett jogszabályi változásokat. (Az Önkormányzat a Fővárosi Vízművek Rt. befektetőivel 2000 nyarán, a Fővárosi Csatornázási Művek Rt. befektetőivel 2001 nyarán írta alá az értelmezéseket tartalmazó megállapodásokat.) Ezek eredményeképpen a díjalkalmazással kapcsolatos értelmezési viták megszűntek. Egyértelműen biztosíthatóvá vált, hogy a jövőben a szolgáltatási díjak az inflációs elemeken, a mennyiségi változás hatásán, valamint a fejlesztési forrásigény változásán túlmenően egyéb okokból nem emelkedhetnek. Pótlólagos biztosítékok megerősítették a megtakarítások 25%-ára épülő díjmérséklés gyakorlati érvényesítését.

A megállapodásokkal sikerült olyan helyzetet létrehozni, amelyben az üzemeltetők figyelmüket elsősorban a belső hatékonysági tartalékok feltárására összpontosították, és nagyon beszűkült az árhatóságra gyakorolható nyomás lehetősége. A megállapodások megszüntették vagy elviselhető szintre korlátozták a kialakult anomáliákat, és lehetővé tették, hogy a jövőben zavartalanabban érvényesüljenek a privatizáció előnyei.

A tapasztalatok alapján használhatónak bizonyult a cash flow alapú díjképlet. 2002-re már mind a csatornahasználati-díj, mind az ivóvízdíj emelkedése a független szakértők által becsült általános inflációs érték alatt maradt. A díjképletek korrekciójának eredményes voltát bizonyítja, hogy a több komponensből felépített díj üzemeltetést finanszírozó hányadának értéke¹ 2002-ben reálértékben csökkent, és a növekmény 2003-ban is az infláció alatt maradt, miközben a Vízművek esetében a cég számviteli veszteségét is sikerült megszüntetni.

A díjképletekhez tartozó alkalmazási szabályokban és eljárási rendekben azonban a legrészletesebben – főkönyvi számlaszámokra való hivatkozások szintjéig – meg kell határozni a belső elszámolási szabályokat, részletesen rögzíteni kell az egyes tevékenységek besorolá-

¹ A hatékonyságnövekedés szempontjából a hivatalosan elfogadott díj ezen hányada a mértékadó, míg a díjba beépített fejlesztési hányad a hatékonyságtól független, azt egyedi önkormányzati mérlegelés alapján döntenek el.

sait. Így egyebek mellett egyértelműen rögzíteni kell a karbantartás, fenntartás, illetve értéknövelő beruházás megkülönböztetésének módszerét, az egyéb tevékenységek minősítési elveit, a vevőállomány-változás képletszerű számításával összefüggő szabályokat, a céltartalékképzés figyelembevételét a tulajdonosok közötti elszámolásokban, a valorizációs indexek megfelelően részletezett megválasztását, a befektetők tevékenységétől függetlenül megszünt költségek, ráfordítások díjcsökkentő hatásának érvényesítését stb. Ezt a Fővárosban csak a korrekciós megállapodásokkal sikerült elérni. Nem nélkülözhető az sem, hogy az Önkormányzat a társaságokba delegált vezető tisztségviselőin keresztül, illetve megfelelő szakértői háttér igénybevételével folyamatosan kövesse a társaságok gazdálkodásának alakulását, szükség esetén az analitika szintjéig ellenőrizze a benyújtott elszámolásokat.

Összességében tehát a fővárosi víziközmű-szolgáltatás privatizációja eredményesnek minősíthető. Sikerült kidolgozni és a gyakorlatban alkalmazni olyan új, eredetinek tekinthető megoldásokat, amelyek az adott feltételek mellett is biztosítják a magánvállalkozásoktól várható hatékonyságjavítást. A privatizációhoz kapcsolódó szerződések összességükben megfelelő módon szabályozták az üzemeltető befektetők és a Fővárosi Önkormányzat kapcsolatát. A fővárosi tapasztalatok a privatizáció gondos előkészítésének szükségességére hívják fel a figyelmet.

A privatizációtól jogosan és reálisan várható hasznok a közösség számára akkor érezhetőek, ha az eredmények megosztására vonatkozó intézmények és garanciák – a fentieknek megfelelően – kimunkáltak, és a megkötött szerződésekkel jól alátámasztottak. Ezen feltételek hiányában a privatizáció előnyei a szélesebb közösség számára nem vagy csak töredékesen érzékelhetőek.



PALLAI KATALIN

INFRASTRUKTÚRA-FEJLESZTÉS

Kétségtelen, hogy a városi infrastruktúra-szolgáltatások a városi életkörülmények és a versenyképesség meghatározó elemei. Az infrastruktúra-politika (az infrastruktúra üzemeltetése és fejlesztése) ezért a várospolitikai fontos része. Mint ilyen komoly gazdasági, társadalmi és politikai felkészültséget igényel. Ugyanakkor az infrastruktúrára vonatkozó döntések szinte minden fontos eleme mérnöki munkán alapul. Az infrastruktúra-ágazatok koncepcióit, stratégiáit és projektjeit mérnökök dolgozzák ki, akiknek alapképzése a műszaki megoldásokra terjed ki, pedig munkájuk hatása messze túlnyúlik a műszaki kérdéseken. A várospolitikai eredményessége szempontjából meghatározó, hogy mi módon lehet a mérnöki tudást integrálni a stratégiai folyamatba.

A könyv első – az önkormányzati reformfolyamat általános bemutatását és a várospolitikai koncepciók és stratégiák elemzését magában foglaló – fejezete már tárgyalta azt a kérdést, hogy mi módon lehet a fejlesztési és működtetési kérdéseket összehangolni. Lefírta a stratégiai tervezés értelmezési lehetőségeit, a stratégiai reáltervezés fogalmán keresztül bemutatta a tervezéssel kapcsolatos fővárosi célokat, és részletesen elemezte a rendszerváltás óta készült átfogó várospolitikai koncepciókat. Ez a tanulmány azt mutatja be a korábbiaknál részletesebben, hogyan formálódott Budapesten a város- és infrastruktúra-fejlesztés szemlélete a stratégiai reáltervezés irányába, miben sikerült a különböző ágazatoknak előrelépni, és melyek a gyengeségeik.

E fejezet bevezető tanulmánya a budapesti infrastruktúra-politikák céljait és összefüggéseit rendszerezte. A fejezet többi tanulmánya a díjsszabás, vállaltirányítás, privatizáció kérdéseivel foglalkozik, vagyis az infrastruktúra-szolgáltatások pénzügyi, szervezeti és politikai kérdéseire koncentrálva, a megvalósítás eszközrendszerének át- és kialakítását mutatja be. Ugyanakkor a lényeg az eredmény, vagyis a városban található infrastruktúra-szolgáltatások hálózata, kínálata és minősége. E fejezetzáró tanulmány azokra a kérdésekre koncentrálna, amelyekben a műszaki megoldások játszanak kulcsszerepet. Azt foglalja össze, hogy a hálózatok fejlesztése és a szolgáltatások tartalma hogyan változott a gazdasági és szervezeti beavatkozások következtében, vagyis milyen szemléletváltás következett be az infrastruktúra-fejlesztés terén, mennyiben változtak a mérnöki megoldások, és annak eredményeképpen mi módon változtak a szolgáltatások.

Amennyiben e kérdésekre választ kívánunk adni, mindenképpen az infrastruktúra-szolgáltatások 1990-es állapotából, az akkori fejlesztési szemléletből és e felfogás gyengeségeiből kell kiindulni. Kiindulási pont az a jól ismert helyzet lehet, amikor kiváló mérnökök, szakemberek szakmailag korrekt koncepciókat készítenek, amelyek azonban beszélő viszonyban sincsenek a megvalósíthatóság körülményeivel, így gyakorlatilag használhatatlanok. Úgy tűnhet, hogy a szakma nem érti a politikai igényeit és nem érdekelt a korrekcióban, pedig az információ és szaktudás nála van. „Kultúrája” azonban megakadályozza az illeszkedésben.

E helyzetben döntő kérdés, mi módon alakulhat együttműködés. Hogyan alakulnak ki olyan gazdasági, politikai sarokpontok a szakmai tervezéshez, amelyek között a „szakma” helyet tud találni, és ezzel a politikai, pénzügyi és szakmai tervezés összhangba kerül.

Ez a tanulmány két alapvető kérdésre keres a választ. Egyrésztől azt vizsgálja, hogy mennyire sikerült Budapesten a városvezetésnek tiszta feltételeket teremteni a szakmai tervezéshez, és integrálni a gazdasági, politikai és szakmai tervezés folyamatát, másrésztől azt veszi számba, hogy milyen más típusú hatások játszottak szerepet az infrastruktúra-fejlesztés tervezésében.

AZ ÖRÖKSÉG ÉS A KIHÍVÁS

ÖRÖKSÉG

Budapest a XIX. század utolsó negyedében fejlődött nagyvárossá. Ekkor a város számára rendkívül kedvező politikai körülmények között¹ alakult meg a Közmunkatanács, amely Budapest fejlesztésének tervezését és megvalósítását irányította. A Közmunkatanács hosszú távra előretekintő tervek alapján, a kormány és a városvezetés együttműködésével fejlesztette Budapestet Európa egyik vezető városává a századfordulóra.

A Közmunkatanács létrehozása és az első világháború közötti, nem egészen félszázados időszakban az akkori város – a későbbi Kis-Budapest – területén² olyan sűrűségben és minőségben épültek ki az infrastruktúra-hálózatok, hogy Budapest gyakorlatilag ma is ezen a gerinchálózaton él.³ Ugyanakkor a mai Budapest több mint felét elfoglaló akkori agglomerációs övezet önálló kistelepülései egyedi, falusias infrastruktúra-rendszereket építettek maguknak.

1949-ben a város területéhez csatolták a korábbi agglomerációt,⁴ kialakítva a mai Budapest (Nagy-Budapest) közigazgatási területét. A következő évtizedekben nagy volumenű infrastruktúra-fejlesztés leginkább a korábbi Kis-Budapest határán épülő „szocialista” lakótelepek építése és az ipari területek fejlesztése kapcsán folyt. E helyeken teljes, komoly tartalommal méretezett infrastruktúra épült. E viszonylag koncentrált fejlesztések mellett kiépült a város gyakorlatilag minden beépített területén az elektromos hálózat és a vezetékes vízhá-

¹ Az Osztrák- Magyar Monarchián belüli 1867-es Kiegyezéssel megnövekedett politikai önállóság és gazdasági lendület teljes egyetértést teremtett azzal kapcsolatban, hogy Budapestet, az ország fővárosát, európai jelentőségű világvárossá kell fejleszteni, és erre lehetőséget is teremtett.

² Kis-Budapest az 1870-es város területét jelenti, amely a mai város belső 194 km²-es területét fedi le. (Nagy-Budapest, i.e. a mai közigazgatási terület 525 km².)

³ Kivétel ez alól csak a gáz és a távfűtés jelent, mert távfűtési hálózat csak a második világháború után létesült a szocialista lakótelepek kiszolgálására, míg a korábban konyhai és világítási célra épült városigáz-hálózatot a hatvanas évek után építették át a korszerűbb, fűtésre is alkalmas földgázhálózatra.

⁴ Ekkor növekedett a város területe 525 km²-re.

lázat, hiszen az nélkülözhetetlen volt. A lazábban beépített területeken a csatorna- és úthálózat-fejlesztés a döntéshozók környezeti érzékenysége hiányában és a magánutó-használat akkori korlátozása miatt általában halaszthatónak tűnt.

A magánautó-forgalom kezdetben szinte teljes hiánya, később rendkívül alacsony részese-
dése a városi közlekedésben azért nem okozott problémát, mert sűrű tömegközlekedési hálózat szolgálhatta a közlekedni vágyókat. A magas modal-split⁵ a szocialista városok egyik sajátossága lett. A másik sajátosság sajnos a működtetési költségekre teljesen érzéketlenül megépített lakótelepek és távfűtés lett. A meggondolatlan, buta „takarékoság” iskolapéldája lett a rosszul szigetelt házakba épített, szabályozhatatlan és mérhetetlen távfűtési rendszer, ami minden poszt-szocialista városban – mint később látni fogjuk – időzített bomba-ként ketyegő probléma.

A szocialista korszakban a környezeti és költségérzékenység hiánya mellett az alapvetően diszkrecionális központi irányítás játszott komoly szerepet az infrastruktúra-fejlesztésben. Az egyedi döntések súlya miatt nagymértékben az egyes közművállalatok vezetőinek politikai erején múlott az adott szolgáltatásra fordítható forrás mennyisége. Így alakulhatott ki az a helyzet, hogy míg például a víz- és gázszolgáltatás területén nyugat-európai minőségű szolgáltatást hagyott örökül az elmúlt rendszer Budapesten, addig a csatornahálózat erősen hiányos és a tisztítási kapacitás rendkívül alacsony volt.

A rendszerváltást Budapest gyakorlatilag teljes és jó állapotú víz- és gázhálózattal, hiányos út- és csatornahálózattal, silány szennyvíztisztítási hányaddal és borzasztó drága távfűtési rendszerrel élte meg.

A fizikai adottság mellett a szocialista örökség meghatározó eleme az a mérnök- és vállalatvezető-generáció volt, amelynek szakmai szemlélete a szocializmusban formálódott. E generáció mérnök-szakmai tudása vitathatatlanul magas színvonalú, tervezési gyakorlata azonban az előző rendszer gazdasági és politikai feltételei között alakult ki. A szocialista korszak mérnöki szemlélete kínálóorientáltságában az ötvenes évekig teljesen párhuzamosan haladt az akkori nyugat-európai mérnöki gyakorlattal. A szocialista mérnök – hasonlóan ötvenes évekbeli nyugati kollégájához – kitűnően tudott trendeket extrapolálni, és bármilyen feltételezett igény kielégítésére könnyedén tervezett szakmailag korrekt műszaki megoldásokat. Különbséget csak az jelentett, hogy a szocialista mérnök ezt a szemléletet gyakorlatilag a rendszerváltásig megőrizhette. Volt emellett a szocialista fejlesztési szemléletnek két – a piacgazdaságokban kialakult felfogástól eltérő – eleme: a fejlődésnek szinte kizárólag folyamatos mennyiségi növekedésként való értelmezése és a költséghatékonyság szinte teljes hiánya.

További fontos eleme volt a szocialista gyakorlatnak az ágazati vezetés – korábban is említett – „lobbitechnikája”. Hasonlóan a korabeli helyi tanácsok vezetőihez, a vállalatvezetők is mind teljesebb tervek és hosszú projektlisták életben tartásával próbálták támogatásszerző

⁵ Modal-split a tömegközlekedés és magánautó-közlekedés arányát jelzi. A modal-split akkor magas, ha nagy a tömegközlekedés aránya.

esélyüket növelni. Az ehhez szükséges teljes rendszereket kialakító tervek csodás mérnöki feladatnak látszottak. Tisztán érvényesülhettek a mérnök-szakmai elvek, hiszen nem kellett sem költség-haszon-, sem hatáselemzések eredményeivel kompromisszumot kötni. Harmónikus együttműködés alakulhatott így ki ágazati vezetés és mérnök-tervező között.

KIHÍVÁS

A kilencvenes években a várospolitikának kettős kihívással kellett szembenéznie a közműszolgáltatások terén: egyrészt a szolgáltatás színvonalának megőrzése és javítása mellett pótolni kellett az infrastrukturális hiányokat, másrészt az egyetemes szolgáltatás fenntartása mellett csökkenteni kellett a közműszolgáltatásokból következő önkormányzati költségeket. A korábban kialakult kínálati szemlélet pontos válaszokat tudott adni arra, hogy mi hiányzik a teljes hálózatokhoz és mi minden megépítésére lenne szükség a különböző ágazatokban. Ugyanakkor az is látható volt, hogy a másik cél – a költségfedező szolgáltatás – elérése ezek alapján a válaszok alapján lehetetlen lett volna. A városvezetésnek mérnökök és ágazati vezetők látszólag teljes összhangján kellett keresztültrónie ahhoz, hogy a fejlesztés szemléletébe bekerüljön az alapvető pénzügyi realitás tiszteletben tartása és a piac- és keresletalapú gondolkodás.

Amennyiben az infrastruktúra-fejlesztés szemléletváltását akarjuk megérteni, a hagyományos helyzetből kell kiindulni. Ebben a helyzetben a fejlesztés megtervezése a mérnökök dolga. A mérnök számára a legegyszerűbb a kialakult trendeket extrapolálni és annak alapján kiszámolni a számított igény kielégítéséhez szükséges műtárgyak méretét. (Így sikerült például a hatvanas években Budapest történelmi Belvárosába, a Kiskörútra, többszintű autótutát álmodni) Ezt a hatvanas évekig világszerte alkalmazott infrastruktúra-tervezési módszert a szakirodalom „predict and provide” (igényt megelőlegező) módszernek hívja. A módszer használhatatlansága először a közlekedéstervezésben vált nyilvánvalóvá. A nagyvárosok állandósuló közlekedési krízise mutatta meg, hogy a növekvő igény ütemében lehetetlen az úthálózatot növelni: egyrészt költsége fedezhetetlen, másrészt nem vezet sehova. A gyorsabb, kényelmesebb egyéni közlekedési kínálat a városok szétterülését segíti, az új utak csak további forgalmi igényt (és növekvő közműköltségeket) gerjesztenek, így a krízis egyre károsabb formában termelődik újjá.⁶

Mivel a kínálatorientált tervezés nem tudott kiutat találni, más módszereket kellett keresni. Az út a kereslet pontosabb megértésén, lehetőségek szerinti kielégítésén és szükség esetén befolyásolására alkalmas technikák kidolgozásán keresztül vezetett. Az infrastruktúra-kereslet vizsgálata komplex városi folyamatokra irányította a figyelmet. Láthatóvá vált, hogy az utazási és a többi infrastruktúra-igényt az ingatlan- és lakáspiaci folyamatok, a munkaerő

⁶ Bár az előző néhány mondat hasonlít a magánautó-használat ellen radikálisan fellépő környezetvédők problémafelvetéséhez, mint látni fogjuk, a javasolt probléma megoldásban egészen másféle következtetésre jutunk. Nem a magánautó teljes vagy radikális kiltásában látjuk a probléma kezelését. (Ezt elvben sem tartanánk elfogadható megoldásnak.) Kizárólag az egyéni és tömegközlekedés egymással szembeni versenyhelyzetéről és arányának – az egyes területegységekhez illeszkedő – fenntartható irányba való befolyásolásáról lesz szó.

és a munkahelyek elhelyezkedése határozza meg, így a szolgáltatások racionalizálása csak a városfejlődéssel összhangban lehetséges. Kikerülhetetlenné vált az infrastruktúra- és városfejlesztési politika összekapcsolása és az infrastruktúra-politika döntéseinek a városfejlesztési hatások alapján történő mérlegelése. Két alapvető, új gondolat alapozza meg azóta a korszerű város- és infrastruktúra-fejlesztést: a piacorientált tervezési szemlélet középpontjában álló ún. keresletmenedzselés⁷ és az integrált tervezés.

PIACORIENTÁLT TERVEZÉS

A fővárosi infrastruktúra-fejlesztés kilencvenes évekbeli szemléletváltását (az első fejezetben bemutatott stratégiai reáltervezés nyújtotta koncepcionális keret mellett) a kínálat- és keresletorientált szemlélet ellentétpárjában érdemes megfogni. Az ellentétpárban a szocialista korszak központi tervezése a tisztán kínálat-alapú modellt jelenti. A szocialista terv az igényt, keresleti információ helyett ideologikus alapon definiálta. Az ideológia általában a „társadalmi haladással” párhuzamosan növekvő igényt feltételezett, és a tervezés céljának e feltételezetten növekvő igény kielégítését tartotta. Az eredmény ebben a rendszerben főleg mennyiségi dimenziót kapott. A mérnök-tervező az elvárásokhoz jól tudott igazodni azzal, hogy a teljes hálózat és szolgáltatás logikájából kiindulva tervezett. Az eredmény mérnöki rendszerként vonzóan tiszta és látszólag kompromisszum-mentes lehetett így, ugyanakkor gyakran felesleges kapacitást is teremtett, ami vagy egyszerűen pazarló rendszert hozott létre, vagy esetenként az összvárosi célokkal nem harmonizáló keresletet gerjesztett. A mennyiségi paraméterek és a szükséges ráfordítások pedig töretlenül növekedtek.

A kereslet- vagy piacorientált tervezésben a kulcs az információ (amit általában a fizetési hajlandóság szolgáltat), cél pedig a ténylegesen létező kereslet és a tervezéssel létrejövő kínálat egyensúlya. Az egyensúly azonban nem a kereslet egyszerű kielégítésén keresztül jön létre. Egyensúlyt az teremt, hogy a tervezés a kínálaton keresztül tudatosan befolyásolja a keresletet, és azt az összvárosi érdekek mentén a meglévő vagy fenntarthatóan megteremthető kínálat irányába téríti el. A keresletorientált tervezés a keresletről gyűjtött információt nem kizárólag a – kínálat-alapú gondolkodásban használt – fejlesztési igény meghatározására használja, hanem azon eszközök (pl. árazás, ösztönzők, alternatívák nyújtása stb.) megtalálására, amelyek mind az igényt, mind a kielégítés módját, időzítését, rendszerét és ezzel a város működését racionalizálják. A keresletorientált politika középpontjában a gazdasági hatékonyság és a környezeti fenntarthatóság érdekében befolyásolható kereslet áll. Ez a szemlélet mennyiségi helyett alapvetően minőségi alapon értékeli az eredményeket.

⁷ A korábban szinte egyeduralgó kínálatorientált szemlélet arra koncentrált, hogy mivel lehet a feltételezett – és általában növekvő tendenciával tervezett – keresletet kielégíteni, ehhez milyen beruházásokra van szükség, vagyis milyen kínálatot kell létrehozni ahhoz, hogy minden feltételezett igény kielégíthető legyen. E szemléletben, ha történik is gazdaságossági elemzés, az csak az adott projekt költség-hasznonelemzését végzi el. A piac- vagy keresletorientált szemlélet, és leginkább a ma korszerűbbnek számító keresletmenedzselés technikája a keresletből indul ki. A keresletmenedzselés célja azonban nem egyszerűen a spontán keletkező kereslet kielégítése, hanem olyan irányú befolyásolása, amely fenntartható szolgáltatásokat és folyamatokat eredményez. Itt az eredményesség mérlegelése – bizonyosan nem az input, hanem – a várospolitika céljainak irányában gyakorolt hatás alapján történik (erről később részletesen is lesz szó).

INTEGRÁLT TERVEZÉS

A kínálatorientált szemlélet értékelése aránylag egyszerű, hiszen a létrehozott szolgáltatás vagy beruházás közvetlen eredményei – főleg annak mennyiségi paraméterei – egyértelműek. Az eredmények értékeléséhez az egyes projektek szűken értelmezett költség-haszonelemzése is elegendő. A piac- vagy keresletorientált tervezés szemléletében azonban a lényeg a hatás és a komplex városi folyamatokban kialakuló eredmény. Ilyen eredmény eléréséhez a komplex városi folyamatokat kell vizsgálni és értékeléséhez szélesebben értelmezett hatásokot kell számbavenni. Ez a tervezés integrálásának irányába hat.

Az integrálás igénye megköveteli, hogy az ágazati és városfejlesztési tervezés megváltozzon. Különálló ágazati tervek alapján kialakult beruházások utólagos összehangolása (a fenti integrált tervezés mélységében) lehetetlen, ezért a tervezési folyamatnak is át kell alakulnia. A módszer – a Várospolitikai stratégia és megvalósításának eszközei című tanulmányban a stratégiai tervezés tárgyalása kapcsán kifejtett – folyamatszabályozás lehet: a tervezésnek beavatkozások és beruházások meghatározása helyett elsősorban a célokban kell olyan megegyezést teremtenie, amely a tervezési folyamatnak irányt adhat.

Ez azt jelenti, hogy az ágazati tervezést nem kizárólag a belső szakmai logika irányítja, és célja nem a „tervkészítés”. A piac- vagy keresletorientált tervezésben a városfejlődés a kulcskérdés. Az egyes ágazatok stratégiáinak mérlegelése nem egyszerűen sajátos szakmai logikájuk alapján, hanem a várospolitikával elérendő célok és a városfejlődési hatások keretén belül történik.

Még egy érv szól a folyamatszabályozás mellett. A városfejlődés körülményei folyamatosan változnak. Így nem lehet hosszú távú, átfogó fizikai tervet és programlistát sem készíteni. Ehelyett a kívánt folyamat irányát kell meghatározni. Olyan fejlesztési stratégiára van szükség, amely a folyamatok megértésén alapul, alapelveket és irányokat jelöl ki, és megegyezéseket teremt, amelyek alapján a különböző beavatkozások változó körülmények között is mérlegelhetőek és összehangolhatóak maradnak. A folyamatszabályozás a város- és infrastruktúra-fejlesztés területén is célorientált integrációt jelent.

Itt érdemes egy rövid kitérőt tenni és tisztázni, mit értünk a célorientált tervezésen, és mennyiben jelent logikai váltást a hagyományos felfogáshoz képest. Célorientált tervezésen a továbbiakban azt a tisztán racionális rendszert értjük, amely az alapvető elveket és értékeket tekinti állandónak, és az ezek alapján kialakítható hosszú távú, tartalmi célokról teremt megegyezést. Eszközeit kizárólag abból a szempontból mérlegeli és rangsorolja, hogy melyek mutatkoznak a leghatékonyabbnak a célkövetésben. Mivel a tervezés időpontjában – azaz amikor még csak előre gondolkodunk a lehetséges jövőbeli helyzetről – többféle opció adódhat attól függően is, hogy a külső tényezők hogyan alakulnak, a jövőben meghozandó, konkrét döntések, logikusan, nem rögzíthetőek. A megcélzott jövőbeli állapotot rögzítő terv így alapvető ellentétben áll e célorientált tervezési felfogással.

A célorientált tervezés fenti levezetése a budapesti reformfolyamatban meghatározó szerepet játszó főpolgármester-helyettes egy aktuálpolitikai kérdés kapcsán kifejtett véleményén alapul. Tárgyunk szempontjából itt a gondolatmenetet záró mondat érdekes: „Aki tehát ma

akarja rögzíteni (azaz egyedüli opcióként elfogadtatni) azt, hogy hogyan fog(unk) dönteni (hogyan a legracionálisabb dönteni) másfél év múlva, az a saját akaratát kívánja a legtisztább voluntarizmussal ráerőltetni a valóságra.” (Atkári, 2000: 2) Aktuálpolitika és városfejlesztés között e tekintetben csak az időtáv különbözik, így esetünkben az idézetben szereplő másfél év helyett, akár tíz-tizenöt év is szerepelhetne.

A folyamatszabályozás ilyen felfogása tartalmában megegyezik az előző fejezetekbeli értelmezéssel.⁸ A folyamatszabályozás igényét az indokolja, hogy a városfejlődés – hasonlóan a gazdálkodás feltételeihez – hosszú távon előre ki nem számítható körülmények között alakul (a gazdasági környezet, az elvárások, a politikai erők és értékválasztások változásai stb.). A kínálatorientált tervezésben alkalmazott, jövőbeli állapotot rögzítő, fizikai terv nem tud alkalmazkodni a bizonytalanságokhoz, így nem lehet alkalmas a jövőbeli fejlesztési folyamat integrálására. A hosszabb távú irányultságot kijelölő stratégiára van szükség, ami elfogadottsága alapján a koordináció eszközévé válhat. Ehhez e stratégiának elegendően nyitottnak is kell maradnia ahhoz, hogy a rövidebb távú, taktikai szintű döntéseket befogadhassa.⁹

Végül azt is látni kell, hogy a komplex városi folyamatokba való beavatkozás szükségképpen sok bizonytalanságot hordoz magában, ezért elfogadott stratégia mellett is szükséges a hatások nyomon követése. Erre a kínálatorientált tervezésben használt „predict and provide” egy lépésű aktusa helyett a „predictor–corrector”-módszer¹⁰ alkalmas, amelyben a tervezés – a hatások követésén és értékelésén alapuló – folyamatos tevékenységgé válik.

A KÖRNYEZETI ELVÁRÁSOK VÁLTOZÁSA

Az infrastruktúra-fejlesztés terén a poszt szocialista korszak harmadik kihívása a környezeti elvárások változásában ragadható meg. A poszt szocialista átmenet és főleg az Európai Unióhoz való csatlakozás idején alapvető kérdés a környezettel kapcsolatos elvárások változása. Két területen alapvető a változás: a kibocsátások szabályozása és a szabályozás betartatása.

⁸ „A dinamikus körülményekhez való illesztés technikája a folyamatszabályozás. Ez azt jelenti, hogy a kiindulási pont nem egyedi döntések és hosszú távra rögzített lépéssor (akcióterv) meghatározása, hanem először a célokat és a célok eléréséhez szükséges feltételrendszert kell hosszú távra, elvi szinten pontosan megfogalmazni. Az elvek tisztázása és elfogadása teremt alapot ahhoz, hogy később a változó körülményekhez való illesztés folyamata levezethető legyen a korábbi döntésből. Vagyis így következhet leginkább egyértelmű stratégia az egy-szeri megállapodásból.” (Idézet A Költségvetési gazdálkodás reformja c. tanulmányból.)

⁹ E mögött a gondolat mögött a tervezésben a stratégiai és taktikai szint szétválasztásának a hangsúlyozása áll. Fontos kiemelni e két szint különbözőségét. A stratégia a hosszú távú irányvonalat biztosítja. Lényege a célok, alapelvek és irányok pontos rögzítése és ezzel a politikai folyamat hosszú távú irányvonalának meghatározása. Az irányvonalon belül azonban elegendő flexibilitásnak kell maradnia ahhoz, hogy a lépéseket a változó körülményekhez lehessen illeszteni. Ez az aktuális döntések taktikai szintje. Az irányvonal és az illesztés igénye végigvonult a könyv fejezetein. Itt csak azért fejtjük ki részletesebben, mert az infrastruktúra- és városfejlesztés terén – az évtizedes fizikaiterv-alapú tervezési gyakorlat miatt – a gazdálkodásnál erősebben él a folyamatirányítás helyett a végállapot rögzítésének gyakorlata.

¹⁰ „Predict and provide”: szó szerint megjósol és biztosít, vagyis a módszer a feltételezett igényt biztosítja a tervezéssel, míg a „predictor–corrector” (szó szerint: előrejelző és korrigáló) módszer az előrejelzés–hatásvizsgálat–korrekció lépéseivel jellemezhető.

A jogharmonizáció megköveteli a szennyezések exportjának korlátozását és a szabályozás betartását, ami a szocialista korszak gyengesége volt.

A szocialista szabványokat megvizsgálva azt találjuk, hogy az infrastruktúra-szolgáltatások nagy részén a korábbi Országos Építési Szabályzat az Európai Unió elvárásainak is nagyrészt megfelelő minőségi elvárásokat tartalmaz. Az alapvető különbség a szabályok betartásában volt, ami természetesen gyakran erősen környezetszennyező gyakorlatot tett lehetővé. Az uniós csatlakozással hosszú távon lehetetlenné válik kibújni a szabályok alól, és ez egyes területeken komoly problémát okoz. Ilyen például a szennyvíztisztítás teljessé tétele, ami egyszeri jelentős ráfordítást és komoly tartós díjnövekedést eredményez. Mivel a változások következményei egy-egy ágazatra vagy részterületre vonatkoznak, e kérdésekről az általánosság szintjén nem szólnunk.

AZ INFRASTRUKTÚRA-POLITIKÁK ÁTALAKULÁSA

A következőkben a budapesti infrastruktúra-politikák átalakulásának egy-egy fontos elemét szándékozunk bemutatni. (Nem kívánjuk az infrastruktúra-politikák egészét bemutatni, az messze meghaladná e könyv kereteit.) A fenti szempontok – piac-, célorientált és integrált tervezés és a környezeti érzékenység – minden területen szerepet játszottak, mégis ágazatonként különböző eredményeket hoztak. Ezért ágazatonként csak azokat az elemeket szándékozunk kiemelni, amelyek a fenti szemléletváltást jelzik.

Bár a városi infrastruktúra-szolgáltatások köre jóval szélesebb, csak azokkal a területekkel foglalkozunk, amelyek biztosítása a Fővárosi Önkormányzat feladata. E területeken is teljesen eltérő mélységben mutatjuk be az egyes kérdéseket aszerint, hogy az adott ágazati politika milyen jelentős a fenti kihívások szempontjából.

Nem tartozik ugyan szigorúan a fejezet tartalmához, röviden azt is bemutatjuk, hogy mennyiben alakult a városfejlesztés tervezése a piacorientált és integrált tervezés irányába a vizsgált korszakban. Azért van e rövid kitérőre szükség az infrastruktúra-politikák tárgyalása előtt, mert az infrastruktúra-fejlesztés értékelésének – a fenti kihívás alapján – fontos szempontja, hogy mennyire illeszkedik a városfejlesztésbe. Az is a rövid kitérő mellett szól, hogy a poszt szocialista korszak várospolitikájának komoly kihívása a korábbi kínálati szempontú városfejlesztés szemléletváltása. Ezért nem is a városfejlesztési koncepciók értékelésére vállalkozunk, csak néhány – a szemléletváltást érzékeltető – elemet emelünk ki a koncepciókból.

VÁROSFEJLESZTÉS

A várospolitikai stratégiák szempontjából meghatározó és szakmai körökben gyakran vitatott kérdés, hogy mit kell egy városfejlesztési stratégiának tartalmaznia. A tervezők hajlamosak elhinni, hogy a városfejlődésre gyakorolt hatásukat úgy maximalizálhatják, ha a részletekre is kiterjedően meghatározzák, mit kell tenni. Ebből a szempontból szinte irreleváns,

hogy ezt hierarchikus programstruktúrában teszik-e vagy négy-öt lépcsőben lebontott célok, célkitűzések és azokat tovább részletező, mindenre kiterjedő „alcélok” rendszerébe igazítják, hiszen a részletező célstruktúra általában szintén a végeredmény definiálására irányul, csak kicsit korszerűbbnek tűnő formában. (Prága, Varsó stratégiája és Budapest városfejlesztési koncepciójának utolsó változása is a célrendszer-rendszert választotta.) A tervezők talán azt remélik, hogy a koncepció időtávjában majd a döntéshozók „bibliáiként” szolgálhatnak e – célokat és programokat összegző – komplikált táblázatok és szövegek. Látni kell, hogy a gyakorlatban e táblák és szöveges magyarázataikat tartalmazó dokumentumok a megvalósulás szempontjából szinte teljesen irrelevánsak. (Jelentőségük nem igen terjed azon túl, hogy a várost vezető politikus és politikai erő nem kritikálható a hivatalos stratégia hiányával.)

A döntéshozás ilyen dokumentumokkal nem irányítható, mert más erők mozgatják. A tényleges döntésekre nem az önkényes tervezői rendszereknek, hanem – a sajátos érdekek mellett – a megértett összefüggéseknek és elfogadott céloknak van csak hatása. A stratégiai tervezés itt következő értelmezése a régióban elfogadott szemlélet és gyakorlat ellen érvel. Álláspontja szerint ahhoz, hogy haszna és relevanciája lehessen az ilyen interdiszciplináris tervezői munkának, annak a városfejlesztési célokban és irányultságban való megegyezéshez kellene hozzájárulnia.

A rendszerváltás után a városfejlesztésre vonatkozó elképzelések első összefoglalóját az 1991-es várospolitikai program városfejlesztési fejezete adta, amelyet bemutattunk a Várospolitikai stratégia és megvalósításának eszközei c. tanulmányban. A programban a szerző – a területért felelős főpolgármester-helyettes – nagy ívű jövőképet írt le, amelynek célja a „város térszerkezetének átalakítása volt” (*Dokumentumok*, 2: 11). A két meghatározó elem a város észak–dél irányú „széthúzása” és a déli területen a történelem során kialakult gyűrűs-sugaras szerkezet hálósra váltása volt.¹¹ A város Duna mentén való széthúzásának gondolata alapvetően esztétikai, városépítészeti megközelítésen alapult. E koncepció szemlélete abban is az „építész-urbanista” városfejlesztési felfogását tükrözte, hogy a végállapot meghatározásából indult ki, amit szabályozási és tipikusan olyan kínálatorientált eszközökkel tervezett elérni, mint a jövőt leképező fejlesztési terv, infrastruktúra-fejlesztés és befektetési projektkínálat létrehozása.

E koncepció után több szálon folytatódott a városfejlesztéssel kapcsolatos kérdések tisztázása. Egyrészt a helyi szabályozás felülvizsgálatának kapcsán várostervezők és mérnökök dolgoztak hosszabb távú elképzeléseik egyeztetésén, másrészt a helyi politikusok konkrét döntései kapcsán indultak fejlődési pályák és átrendeződési folyamatok a városban.

A főpolgármester-helyettes 1994-ben tett újra kísérletet átfogó városfejlesztési koncepció megfogalmazására. E – hivatalosan végül elő nem terjesztett – koncepció háttérében is a fizikaiterv-alapú gondolkodás állt: gondolatban létező terv alapján a koncepció – továbbra is

¹¹ „... az elkövetkező évtizedek városfejlesztésének alapja e radiokoncentrikus szerkezet átalakítása lehet. Az újabb városi gyűrűk erősítése helyett a Duna mentén széthúzandó városfejlesztésben kell gondolkodnunk.” (*Dokumentumok*, 2: 19)

vállaltan kínálati alapú megközelítéssel – a város teljes területére és minden ágazatára hosszú távon meghatározza a szükséges fejlesztéseket. Az infrastruktúra-ágazatok tervei ágazatonként szerepeltek a városfejlesztési programok mellett. Súlyozás a fejlesztések között annak ellenére nem történt, hogy a programlista összvolumene nyilvánvalóan nagyságrendekkel meghaladta a jövőben elképzelhető önkormányzati forráslehetőségeket (*Dokumentumok, 14*).

Bár alternatív városfejlesztési koncepció nem készült, az hogy a főpolgármester-helyettes koncepciója nem került a döntéshozók elé, jól mutatja, hogy ekkor már a főpolgármester és kabinetje másként kívánt közelíteni a városfejlesztéshez.

A városfejlesztésről formálódó elképzelések koncepcionális összerendezésére és egy városfejlesztési dokumentum elkészítésére 1997-ben – jóval az 1996-os finanszírozási reform után – írt ki szakértői pályázatot a Főváros. Ekkor a gazdálkodás állapota és tervezésének kialakult módszere és a fokozatosan felülvizsgált ágazati tervek már jó alapot szolgáltathattak a városfejlesztési elképzelések összegzéséhez és a hozzájuk kapcsolódó reális eszköztár kidolgozásához. Tisztázott volt a Fővárosban a stratégiai reáltervezés igénye is, vagyis az, hogy a tervezés célja egy reális stratégia¹² megalkotása a szakmai, politikai és pénzügyi megfontolások közötti iterációs folyamaton keresztül. Az is logikus elvárás volt, hogy a munka során az ágazati elképzelések integrálása is megtörténjen.

Multidiszciplináris csapat nyerte a megbízást, amely részben a Fővárosnak régóta dolgozó szakértőkből állt. Tevékenységük kezdetől vitathatatlanul az ágazati elképzelések összehangolásának irányába hatott, és lassanként sikerült a várospolitikai más területein kialakult szemlélet egyes elemeit a városfejlesztési elképzelések megfogalmazásába is bevezetni.

Már a munka első részeredményeit publikáló – 1998-as vitaanyagban – is látható volt előrelépés a korábbi dokumentumokhoz képest: a város teljes területe helyett már csak meghatározott, ún. stratégiai zónákra koncentráltak beavatkozási javaslatok (*Dokumentumok, 25*). E zónákon belül azonban megmaradt a kínálatorientált szemlélet. Így a lényeg nem változott: a koncepcióból az körvonalazódott, hogy mi mindent kellene e stratégiai zónának nevezett területegységekben „megcsinálni”. A stratégiai zónák kijelölése ezért magában nem jelentett stratégiát. A reáltervezés irányába – a koncepció részeként a korábban bemutatott finanszírozási prognózis¹³ – mutatott. A prognózisból az látszott, hogy a kínálatorientált projektlista megvalósítására semmi esély. A koncepcióalkotást talán a források és elképzelések közötti első iteráció eredménye és a közlekedéstervezésben egyre jobban érvényesülő keresletmenedzselés szemlélete segítette a keresletorientáció és a stratégiaalkotás irányába mozdítani.

¹² Az is feltételezhető volt, hogy stratégián – hasonlóan a gazdálkodási reformhoz – a hosszabb távú célok integrált rendszerének megalkotását és ezen keresztül a fejlődésben irányt mutató megállapodást lehetett érteni, ami támpont lehet a dinamikus körülményekhez illeszkedő beavatkozások meghatározásában.

¹³ A második fejezetben ismertettük részletesebben.

A célok közötti kényszerű súlyozás vezetett az összvárosi hatások mérlegelése felé és a tervezés alapkérdésének megváltoztatásához. A korábbi tipikus kínálati szemlélet két fő kérdése a jövőkép és a beavatkozások voltak. A korai koncepciók azt írták le, mivé kellene Budapestnek válnia a jövőben (*Dokumentumok*, 2), vagy mi mindent kell megtenni és elérni a kiemelt zónákban (*Dokumentumok*, 25). Az új kérdés arra irányult, hogy milyen célok irányában, milyen folyamatokat és hatásokat kellene elérni.

„A városfejlesztés célja a versenyképesség és az életminőség javítása olyan komplex gondolkodás és beavatkozási stratégia alapján, amely a térszerkezet, az elérhetőség, a városrészek minőségének javítását és a társadalmi és gazdasági folyamatok befolyásolását egyetlen, összefüggő rendszer elemeiként kezeli.[...] A versenyképesség és az életminőség javítása érdekében a belső városrészek és a külső területek minőségjavító fejlesztésére és az átmeneti zóna átstrukturálására, felértékelésére van szükség.” (*Dokumentumok*, 29: I. – 6)

Emellett egyes területegységek vizsgálata helyett a hatékony városszerkezet került előtérbe. Hatékonyak egyrészt a kompakt európai város nevezhető, amelyben nincsenek olyan drasztikusan alulhasznosított zárványok, amelyek növelik az utazási igényt és az infrastruktúra-biztosítás költségeit, másrészt az ingatlanpiac működése során kialakult szerkezet nevezhető hatékonynak, amelyben a sűrűség a városközponttól távolodva, a viszonylagos területérték arányában csökken. Azokban a városokban, amelyekben az ingatlanpiac aránylag torzításmentesen működhetett, folyamatosan biztosította, hogy a területértékekhez igazodva telepedjenek meg az eltérő funkciók. A szocialista gazdaságpolitika gúzsba kötötte az ingatlanpiac működését, és ezzel jelentősen akadályozta egyes funkciók hatékony térbeli elhelyezkedését és újraparendeződését, így torzította a városszerkezetet. (*Bertaud*, 1995)

Budapesten a korábbi városhatáron a XIX. században létesült iparterület – a későbbi szocialista ipari gyűrű – mára alulhasznosított, zavarosan vegyes használatú zárványt jelent a várostestben. Ez sűrűségi törésként jelenik meg a városszerkezetben, amely növeli az utazási igényt, kihasználatlanul hagy infrastrukturális lehetőségeket, rontja a városképet: a hatékony városszerkezet ellenében hat. E területegység újrapozícionálása folytonossá tehetné a várost, és egyenletesebb kihasználtságot eredményezhetne az ingatlanpiac, az infrastruktúra-rendszerek és a szolgáltatások terén.

A városfejlesztés szemléletváltását – a hatékonyabb városszerkezet vizsgálata mellett – a megváltozott tervezői kérdés jelzi: mi módon lehetne a barna zónát pozícionálni, hogy felértékelődése megtörténhessen, hiszen ez a többi terület értéknövekedéséhez is hozzájárulna. E kérdés alapján korábbi hosszú projektlisták közötti prioritások tisztázhatóak. Például a korábban egymás mellett szereplő három külső körút közül egy – a Körvasútsori körút – válik a város szempontjából meghatározóvá. Ezt az infrastruktúra-elemet nem egyszerűen közlekedéshálózati szerepe, hanem városfejlesztő ereje miatt kell kiemelni: fontosságát az adja, hogy feltárja az alulhasznosított barna zóna legproblematikusabb területét, és ezzel segíti a terület és a többi infrastruktúra-hálózat kihasználását is.

A belvárossal szemben a célmeghatározás elemei 1990 óta látszólag alig változtak. Kezdetben a környezeti állapot javítása, a karakter és a kialakult szerkezet megőrzése és megújítása

sa szerepelt célként a koncepciókban. A piaci szemléletben a felértékelő hatás a cél. Ennek természetesen része a környezet és a rehabilitáció, mégis: a cél eltérő megfogalmazása segít a stratégiaalkotásban, a prioritások és a korlátos források felhasználásának mérlegelésében. A közlekedésszabályozás, a parkolási rendszer, a közterületek rehabilitációja azokat a tevékenységeket és közszerepeket emeli ki, amelyekkel optimálisan tud a közsféra hatást gyakorolni a felértékelődési folyamatra.

„A stratégia itt a forgalom csillapításával javuló környezetben a közterületeken keresztül indított fejlesztési folyamat, amelyhez a komplex városrehabilitáció többi eleme – az akcióterületi rehabilitáció, parkolásfejlesztés, bontás-romeltakarítás és új építések – kapcsolódnak.” (Dokumentumok, 29: 1.– 6)

Az infrastruktúra-politika szempontjából mindenképpen a városfejlesztés szemléletváltása a kulcsfontosságú elem.¹⁴ A városfejlesztési koncepciók részletesebb – e szemléletváltáson túli – elemzése így messze vezetne az infrastruktúra-politikák itt tárgyalt integrálásától.¹⁵

KÖZLEKEDÉS

A rendszerváltás idején már körvonalazódtak a budapesti közlekedés problémái. A gyakorlatilag a század első fele óta nem fejlesztett közúthálózat egyre zsúfoltabbá vált a drámai-an növekvő magánautó-forgalomtól, ugyanakkor a tömegközlekedés forrásainak drasztikus csökkenése a szolgáltatás racionalizálását (és egyben csökkentését) tette szükségessé. Ezzel párhuzamosan erősödött az agglomerálódás, az urbánus tér szétterülése és az olyan települési struktúrák irányába való fejlődés, amelyek egyre alkalmatlanabbak a tömegközlekedési kiszolgálásra. E folyamat és a megváltozott életviteli és munkavégzési szokások is megállíthatatlanul növelték az utazási igényt és az egyéni közlekedést használók számát.

Budapest autósforgalmának 80%-a a „kis-budapesti” úthálózaton közlekedik, a terjeszkedő város külső területrészeit új harántoló elemek nem – vagy csak hiányosan – kötik össze. A hiányos hálózat legsúlyosabb következménye, hogy a városrészek közötti forgalom meghatározó hányada kényszerűen halad át a város belső területein, aránytalan terhelést okoz az egyébként is zsúfolt és forgalomcsillapítást igénylő belvárosi térségben. A rendszerváltás óta tisztán látszott, hogy a város versenyképessége és lakhatósága szempontjából egyaránt kulcskérdés az egyre súlyosbodó közlekedési krízis kezelése.

¹⁴ Természetesen a piacorientált tervezésnek a kérdésfelvetés alapján integrált városfejlesztési stratégiáig is el kellene jutnia, amin a dinamikus körülményekhez illeszkedő, a további politika számára irányt mutató megállapodást kellene érteni. Ilyen stratégia és megállapodás azonban az első három ciklus alatt sajnos nem született Budapesten a városfejlesztés terén.

¹⁵ Az idézetek azért származnak az 1999-es koncepcióváltozathoz, mert ezek alkalmasabbak a szemléletváltás érzékeltetésére. Mint a Várospolitikai stratégia és megvalósításának eszközei c. tanulmány leírja, a koncepció későbbi, 2002-es változata e stratégiáalkotó céltól újra eltávolodott.

Bár 21. századi eszünkkel nyilvánvalóan lehetetlen e problémahalmazt kínálatorientált szemlélettel kezelni, a szocialista korszak és a rendszerváltás első lépései nem tudtak e gondolati kereten túllépni. A hatvanas évek közlekedéstervezése az akkor még csak extrapolálás alapján feltételezett forgalomnövekedésnek autópályaszerű magasúttal tervezett megfelelő útkínálatot teremteni (először a Kiskörút, majd a Hungária körút vonalában). Bár a technicista műszaki megoldást már a mérnökszakma is elvetette a hetvenes-nyolcvanas évektől, a rendszerváltás utáni első közlekedési koncepciók a kínálati szemléleten nem tudtak teljesen túllépni. Érdekes módon olvadt össze ezekben az elképzelésekben a forgalomirányítás (esetenként csillapítás) igénye a továbbra is kínálati alapon tervezett új fejlesztésekkel.¹⁶

Még az 1994-es közlekedésfejlesztési terv is alapvetően kínálati és ágazati nézőpontból közelített a városi közlekedés problémájához. A hálózati logika alapján vázolta fel a teljes közúti és tömegközlekedési szolgáltatást, és mérlegelni is lényegében csak az ágazaton belüli kérdéseket tudta. Az optimális hálózat megtervezésére irányuló közlekedési koncepció teljes harmóniában állt a – korábban bemutatott, időben párhuzamos – jövőképalapú, kínálati városfejlesztéssel.

1997–98-ban vált érzékelhetővé Budapest közlekedéstervezésében a szemléletváltás: ekkor születtek meg a később elfogadott rendszerterv alapjai, amelyek már – a nemzetközi szakirodalomban és a fenti értelemben – az integrált keresletmenedzselés módszerén alapultak.¹⁷

Itt látni kell azonban, hogy bár a finanszírozási mozgástér tisztázása mindenképpen megkérdőjelezte a korábbi kínálati szemlélet alapján kialakítható tervek létjogosultságát, e szemléletváltás létrejöttéhez a forráskorlát önmagában kevés lett volna. A korszerűbb szakmai szemlélet a korszerűbb gazdálkodással párhuzamosan fejlődött, mégis leginkább a nemzetközi szintéren aktuálisan vezető közlekedéstervezői szakmai felfogás átvétele volt. Az új, integrált közlekedésfejlesztés kifinomult módszertanának és komplex eszköztárának önerőből való kialakítása vélhetően messze meghaladta volna egyetlen város szakértőinek a lehetőségeit. Így gazdálkodás és közlekedéstervezés szemléletváltásának párhuzamossága nem vezethető egyértelműen vissza a gazdálkodási keretek tisztázásának ösztönző hatására. Ehelyett a budapesti szemléletváltás „csak” azt jelzi, hogy az adott területek korszerű szakmai szemléletei közül a hasonló irányultság kiválasztása történt meg.

Itt természetesen csak arra van mód, hogy a 2001-ben hivatalosan is elfogadott Közlekedési rendszerterv (*Dokumentumok, 42*) néhány olyan állásfoglalását idézzük, amely a keresletmenedzselés felé forduló szemléletet tükrözi:

¹⁶ A kínálatorientált tervezés sem okvetlenül csak az útfelületek növelésével kívánja a forgalmi kapacitást megteremteni. A kínálatorientált módszernek is eleme a forgalomirányítás, aminek célja, hogy az adott forgalmat mind gyorsabban vezesse át az adott úthálózaton, szabályozási eszközökkel növelve a kapacitást. A forgalomirányítás így az adott hálózat teljesítményének javításával növeli kapacitását.

¹⁷ A közlekedéstervezésben a keresletmenedzselés a hálózat közlekedési teljesítményét – növekvő kereslet esetén – azzal tartja fenn, hogy hatást gyakorol a közlekedési igény alakulására, akár korlátozva, akár más időszakra, más közlekedési módra vagy helyre térítve. Tipikus eszközei a modal-split befolyásolása, a parkolásszabályozás és a díjszabáson keresztül történő befolyásolás.

„A Budapest közlekedési rendszerének működtetését és fejlesztését megalapozó közlekedéspolitikai nem a spontán közlekedési szükségletek mennyiségi kielégítésére, hanem a város kiegyensúlyozott működéséhez szükséges igények kielégítésére törekszik. Ez az egyes területek és a különböző közlekedési módok összehangolt, differenciált kezelését (fejlesztését, visszafogását, minőségi tényezőinek előtérbe helyezését) jelenti.” (Dokumentumok, 42: II/4)

„[Az utazási] szokások, indokok, motivációk és adottságok egyre összetettebbek, hatékony és fenntartható közlekedéspolitikai csak a város- és területfejlesztési politika szerteágazó célrendszerébe ágyazva, a befolyásolhatóság felismerésével és megfelelő eszközrendszer megteremtésével érvényesíthető.” (Dokumentumok, 42: II/5)¹⁸

A keresletorientált közlekedéstervezésben a várospolitikával és a területfejlesztéssel való integráció mellett a másik fontos elem, hogy a kiindulási pont nem a hálózati logika, hanem „közlekedési rendszert használó ember viselkedése”. Így stratégiája arra irányul, hogy a közlekedést használó érdekeltté váljon szokásainak önkéntes megváltoztatásában. Ehhez a hálózaton átfutó közlekedési áramlást és a közlekedést használók kiindulási pontja (pl. lakóhely) és végcélja (pl. munkahely) közötti utazási láncot vizsgálja, mert a közlekedést az áramlás gyorsasága és az utazási lánc kényelme teszi versenyképessé. Így a központon itt is a célorientált hatásgyakorlás áll.

Miközben a Közlekedési rendszerterv „keresletet menedzselő” szemléletében és szakmai tartalmában előremutató, és fontos hatása volt a területfejlesztési szemlélet megváltoztatásában és a fejlesztési politikák integrálásában is, a rendszerterv a következtetések konzekvens levonásáig nem jutott el. Így „csak” a közlekedéspolitikát megalapozó, jó minőségű, szakmai tanulmány maradt. Elfogadásáig nem történt olyan politikai döntés, amely a városfejlesztési célok közötti súlyozást megadta volna, így a közlekedésfejlesztési terv sem fogalmazhatott meg stratégiát. Határozott döntések hiányában végül a rendszerterv egy 15 éves és egy még hosszabb távra kitekintő fejlesztési csomagot állított össze. A csomag – a „rég, jó módszerhez” hasonlóan – az elvégzendő beruházások listáját adja. A csomagon belül – szintén a „rég, jó módszerhez” hasonlóan – nincsenek határozott prioritások, és az össz volumen egyáltalán nem illeszkedik a finanszírozási mozgásterhez. E gyengeségek miatt a rendszerterv, bár nagyon fontos állomása a szakmai és politikai szemlélet formálásának – hiszen tankönyvszerűen megérthetőek belőle a korszerű közlekedéstervezés elvei és összefüggései –, nem tud stratégiát alkotni. A szakmai és a „politikai béke” érdekében homályban hagyja az elvekből következő döntéseket, ezért elfogadása nem jelent irányt mutató megegyezést a jövőbeli választásokhoz.

A könyv tanulmányai azt vizsgálják, mi módon hatott a gazdálkodási reform a várospolitikai egyes területeinek és egészének átalakulására. A közlekedésfejlesztéssel kapcsolatban egy másik fontos hatást is meg kell említeni: a közlekedésfejlesztésben előtérbe kerülő keresletmenedzselési szemlélet hozzájárult a városfejlesztés hasonló irányú szemléletváltásához.

¹⁸ Témánktól messze vezetne annak az egyébként rendkívül izgalmas kérdésnek az elemzése, hogy a tervben szereplő javaslatok mennyire felelnek meg az itt kitűzött céloknak.

Ez azonban nem egyirányú hatás volt. Az átalakuló városfejlesztési gondolkodás is hozzájárult a közlekedési elképzelések pontosításához és a keresletmenedzselési eszközök alkalmazásához. Így a reformfolyamaton belül a közlekedéstervezés esete azért fontos, mert jól mutatja, hogy a várospolitikai milyen sokrétű szakmai és politikai hatások erőterében (és – sajnos – milyen lassan) fejlődik.

VÍZIKÖZMŰVEK

Bár a víziközművek tervezésében is a piacorientált stratégia kialakítása volt a kihívás, a közlekedéspolitikától teljesen eltérő helyzetben kellett a szemléletváltásnak megtörténnie. Míg a városi úthálózat hagyományosan közpénzekből finanszírozott helyi közszolgáltatás,¹⁹ a tömegközlekedés pedig legalább részben szintén támogatott szolgáltatás,²⁰ a víziközművek esetén a költségfedező díjak a természetesek. A költségfedező díjak elérésének és célzott szociális támogatási rendszer kialakításának a célja az 1990-es főpolgármesteri választási program óta nyilvánvaló volt Budapesten (*Dokumentumok, 1: 16, 22*). Az is előre látható volt, hogy az áremelkedés és a város gazdasági szerkezetének átalakulása a vízhasználat csökkenését fogja okozni. Így a víziközművek területén egy olyan rendszer szolgáltatásának a piacosítását kellett levezetni, amely bár egyes elemeiben hiányos volt, összességében azonban – a jövőben várhatónál – alapvetően nagyobb terhelésre méretezték.

A kínálat- és keresletorientált szemlélet közötti váltást elvben a költség- és használatarányos árazás bevezetése szinte magában kikényszerítheti. Amikor a vállalatoknak egyre inkább a díjbevételekből kell fedezniük a szolgáltatások költségeit, egyre irracionálisabbá válik a várhatónál nagyobb igényre kalkulálni a díjat. Amennyiben a díj számítását a várhatónál nagyobb igény alapján végzik, a költségek állandó elemeit (i.e. nem használatarányos elemeit, mint pl. a hálózat fenntartási költségeit) nagyobb összeteljesítményre terhelik. Így az egy köbméterre díjára eső állandó költségelem alacsonyabb. Amennyiben végül a valós fogyasztás alacsonyabb, ezek az állandó költségelemek nem tudják az állandó költségeket fedezni, így a nagyobb igényre kalkulált díj bevételvesztést jelent a vállalatnak. Piaci körülmények között működő vállalatnak az sem érdeke, hogy hálózatát a várhatónál nagyobb igényre méretezze, hiszen az nemcsak nagyobb beruházási kiadást jelent, hanem az optimálisnál lényegesen kisebb terhelés növeli a fenntartás fajlagos költségeit is.²¹

¹⁹ A városi úthálózat költségeit nem elvi, hanem gyakorlati megfontolás alapján biztosítják közpénzekből. Egyszerűen azért mert – egy-egy elszigetelt városi rendszeren kívül, mint pl. Szingapúr – nem alakult ki a használatarányos városi útdíj mérésének és beszedésének technikája.

²⁰ A tömegközlekedés közpénzekből való támogatását az alternatívát jelentő egyéni közlekedéshez viszonyított – az árazásban megjelenő – versenyhátránya indokolja. Ezt a fejezet bevezető tanulmány részletesen tárgyalja.

²¹ Nő a hálózat karbantartási igénye az erősebb lerakódás és eliszaposodás miatt, csökken a berendezések kihasználtsága, esetenként egyes berendezéseket teljesen le kell állítani stb.

Így a víziközmű területen nem az az alapkérdés, hogy miből táplálkozhatott a szemléletváltás, hanem hogy:

- mennyire tudta az önkormányzat politikája vállalatszerű, piaci működésre és hatékonyságra kényszeríteni közművállalatait?
- miért és meddig tudott uralkodni – növekvő árak mellett is – a kínálati szemlélet és a növekvő igényt feltételező gyakorlat?
- mennyiben változtatták meg a szolgáltatást és a fejlesztések tervezését az önkormányzat által megteremtett új feltételek (i.e. árazás és privatizáció)?

Mivel az első kérdést részletesen tárgyalja a fejezet másik két tanulmánya,²² itt csak a második és a harmadik kérdésről lesz szó. A különböző adottságok miatt a víz és a csatorna esetén e két kérdést is külön tárgyaljuk.

IVÓVÍZ

Budapesten a Vízművek szakmailag és politikailag is erős vezetése a szocializmus idején elegendő forrást tudott szerezni ahhoz, hogy erős, kényelmes szocialista nagyvállalként kitűnő színvonalú szolgáltatást nyújtson. Víznyerőhelyek, tisztítókapacitás és hálózat szempontjából is jó állapotú rendszer került az önkormányzat tulajdonába, így komoly fejlesztésre és a szolgáltatás átalakítására nem volt szükség.

A vállalat számára a legnagyobb kihívást a vízfogyasztás csökkenéséhez való alkalmazkodás jelentette: a kilencvenes évek elején a napi fogyasztás 1-1,3 millió köbméter volt, ez az évtized végére 650-700 ezer köbméterre csökkent. A drasztikus fogyasztáscsökkenés a vállalati stratégia illesztését követelte meg. Érdekes, hogy bár a vízhasználat csökkenése már az évtized elejétől évi 4-6 százalék volt, a vállalat vezetése folyamatosan a szocialista időkben kialakult rutin szerint a jövőben növekvő igény feltételezése alapján tervezett, és e szemlélet alapján mind a díjkalkuláció, mind a beruházások terén irracionális javaslatokat tett a döntéshozóknak.

Voltak projektek, amelyekkel kapcsolatban a kilencvenes évek legelején a kezdő városvezetés a vállalat – és a vállalati álláspontot szolgálóan tolmácsoló saját ügyosztálya – hibás érvelését elfogadva, rossz beruházási döntést hozott. Az indoklásokban minden esetben a fogyasztási prognózisban volt az alapvető hiba, majd erre látszólag logikus érvelés épült.²³ A hibás feltételezés alapján így hibás fejlesztési célokat határoztak meg, majd a korábban részletesen tárgyalt „tervbeakaszkodás” módszerével elindult a harc a projekt megvalósításáért. Mire a kezdő vezetés éberebb része észrevette a tévedést, már olyan tehetetlenséggel

²² A Közszolgáltatások díj szabása és a Közüzemi privatizáció című tanulmányok.

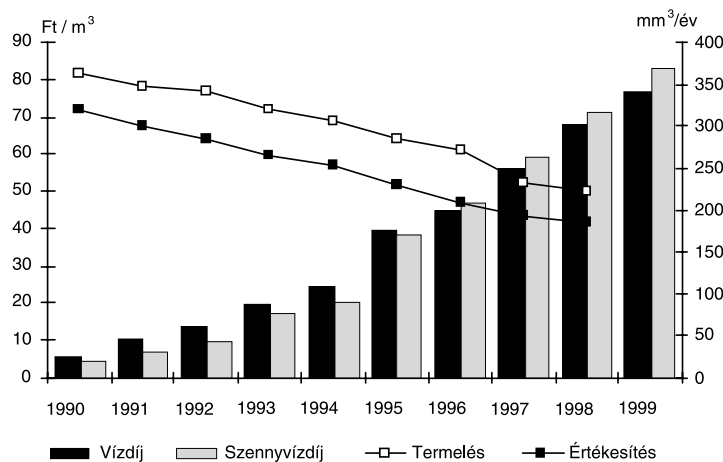
²³ A hibás szükségletalapú érvelést erősítette, hogy a fejlesztési célokhoz lehetőség volt állami fejlesztési források igénybevételeire, ami látszólag fővárosi megtakarítást eredményezett. A valóságban a pazarlást segítette.

haladt a projekt, hogy nem tudta leállítani.²⁴ Ezek között a hibák között a legjelentősebb az új – napi 150 ezer köbméteres teljesítményű – Csepeli vízkezelőmű megépítése volt.²⁵

A kezdeti tévedésekkel szembeülve a költségcsökkentésben érdekelt városvezetés egyre keményebb és szakszerűbb kontrollt alkalmazott a beruházási elképzelések felülvizsgálatára, ami alapján 1994-ben²⁶ megszülethetett végre az első olyan fejlesztési terv, amely nem a „dinamikus fejlődés” szocialista tévképzetének megfelelő, növekvő fogyasztást prognosztizált, hanem a csökkenő fogyasztás kielégítéséhez szükséges alkalmazkodás feladataira koncentrált. (*Dokumentumok, 11*)

A csökkenő vízhasználat a beruházási tervek felülvizsgálata mellett szükségessé tette mind a szervezeti, mind a műszaki „karcúsítást”. Az önkormányzatnak emellett célja volt, hogy a „kényelmes” szocialista nagyvállalatot költséghatékonyabban működő vállalattá alakítsa. Komoly racionalizálás végrehajtásához a Főváros nem talált partnert a vállalati vezetésben. E folyamatban áttörést a vállalatprivatizáció jelentett, amit azonban a fejezet egy másik – Közüzemi privatizáció című – tanulmánya tárgyal részletesen.

A VÍZFOGYASZTÁS ÉS A VÍZDÍJ ÖSSZEFÜGGÉSE



Forrás: Fővárosi Önkormányzat

²⁴ Az ilyen esetek jól mutatják a tervbe akaszkodás lényegét. Attól a ponttól, hogy a téves feltételezésen vagy hibás szakmai állásponton alapuló projektek a beruházási tervekben meg tudtak jelenni, politikailag nagyon nehéz lett elvetni őket. Minden esetben elég támogató fogadta el ekkorra a beruházási célt ahhoz, hogy azok, akik észrevették a hibákat, képtelenek legyenek tenni ellenük. Racionális szakmai érvek nem tudtak homályos politikai állásfoglalásokkal szemben érvényre jutni. (Kivétel e rutin alól a gazdálkodási reform leírásában említett két nagy „projektmészárlás” volt, amit 1993 és 1994-ben a külső körülmények egyértelműen kikényszerítettek.)

²⁵ A döntés 1993-ban született, amikor már a napi vízfogyasztás az 1990. évi érték 88%-a volt. 1995-ig a beruházás átadásáig a város vízfogyasztása további 10%-kal csökkent (1990 – 993 ezer; 1993 – 876 ezer; 1995 – 780 ezer m³/d). A fogyasztáscsökkenés miatt a vízkezelőmű egyetlen napig sem működött, ezért végül a 2003-as üzleti terv a létesítmény szanálása és a telek értékesítése mellett döntött.

²⁶ Ekkora az átlagos napi fogyasztás már 15%-kal csökkent 1990-hez képest (992 ezer m³/d-ről 840 ezer m³/d-re).

CSATORNA

A csatornahálózat és szennyvízkezelés öröklött állapota nagyban eltér a vízszolgáltatásától. A csatornahálózat gerincevezetékeinek nagy részét még a Közmunkatanács építette a múlt században. A alaphálózat a szocializmus idején gyakorlatilag csak a nagy lakótelepeket kiszolgáló gerincekkel bővült, amelyeket azonban olyan tartalékokkal terveztek, hogy máig ki tudják szolgálni a gyűjtőterületeikre eső fejlesztéseket. Más területeken az alacsonyabb intenzitású beépítést szennyvízelvezetés nélkül is engedélyezték. Így az ún. közműöllő – vagyis a víz- és csatornaszolgáltatás közötti különbség – folyamatosan növekedett. A gyenge környezeti érzékenység jele volt – a növekvő közműöllő mellett – az alacsony tisztítási hányad is.

A rendszerváltás idején mérnök-szakmai körökben az a nézet uralkodott, hogy a hálózat és a tisztítókapacitás fejlesztése egyszerű műszaki kérdés, amivel kapcsolatban döntési helyzet gyakorlatilag csak a fejlesztések finanszírozása és ütemezése terén van. Komoly dilemmát jelentett, hogy milyen forrásból lehet és jogos e fejlesztések forrását biztosítani. A korábbi hiányokat pótló beruházások esetén elvben indokolható volt a privatizációs források használata, azonban e bevételek láthatóan nem voltak elegendők. Hosszú távú, új beruházásnál igazságos a díjra terhelt hosszú lejáratú hitelkonstrukció is.²⁷

A kilencvenes évek közepén – jelentős állami és uniós támogatások hiányában – még hitelek igénybevételével is lehetetlennek tűnt az uniós belépés feltételei között szereplő teljes szennyvíztisztítás kiépítése 2010-ig, mert néhány év alatt három-négyszeres díjemelésre lett volna szükség ahhoz, hogy a költségei fedezhetőek legyenek. A kilencvenes évek második felében a megcélozható fejlesztési támogatások (állami, ISPA stb.) bővülésével és a Főváros számára rendelkezésre álló hosszú távú (20-25 éves futamidejű) hitelek igénybevételével az aktuális számítások szerint már kialakítható volt olyan finanszírozási konstrukció, amelyben nem kell gyorsítani a háztartásokat terhelő közműdíjak korábbi emelkedési ütemén, így a reálkeresetek feltételezett növekedése mellett a szükséges díjemelkedés már elviselhető maradhatott.²⁸

A hálózati hiányok pótlása a tisztítás fejlesztéséhez hasonlóan fokozatosan – bár lassabb ütemben – történik. Bár a csatornahiányos területek fejlődési pályáját alapvetően meghatározza a hálózatfejlesztés, e téren azonban nincs olyan kemény határidő, mint amit az uniós csatlakozás teremt a szennyvíztisztításhoz. A hálózatfejlesztési beruházásaikhoz az önkormányzatok állami céltámogatásra pályázhatnak. A céltámogatás azonban a költségeknek csak egy részét fedezi. A nagyobb területet kiszolgáló alaphálózat költségét a Fővárosi Önkormányzat biztosítja az állami céltámogatáson keresztül szerzett összeget kiegészítve az árképzésben kialakított fejlesztési hányadból származó forrásával²⁹ és gyakran további saját forrásokkal is. A helyi elosztó hálózatok és rákötések költségeit alapvetően a helyi fejlesztés

²⁷ Ezt a gondolatot részletesebben A költségvetési gazdálkodás elemei c. tanulmány megfelelő része fejti ki.

²⁸ Problémát esetleg a reálkeresetek szórási eloszlása jelenthet.

²⁹ Ezt részletesen a Közszolgáltatások díjszabása című tanulmány tárgyalja.

tők közműfejlesztési hozzájárulásainak³⁰ és a kerületeknek kell finanszírozni. E tevékenység támogatására a Főváros költségvetésében – a csatornadíjba foglalt fejlesztési hányad terhére – létrehozott egy csatornahálózat-fejlesztési céltámogatási keretet, amelyre a kerületek – az állami céltámogatáshoz hasonlóan – pályázhatnak.

Mindebből látható, hogy a rendszerhiányok fokozatos pótlásának finanszírozására alkalmas eszközök már részben a rendszerváltást megelőzően, részben nem sokkal utána létrejöttek. A fejlesztések tervezése e területen azonban csak lassan tudott az új körülményekhez igazodni. Ennek ellenére – a sok elmaradt fejlesztés között – a megteremthető források volumenében mindig lehetett ténylegesen szükséges fejlesztési célokat találni és részletes terveket készíteni egyes beruházásokhoz.³¹

Bár a Főváros a beruházási folyamat rendszerezésére már 1993-ban kísérletet tett új csatornázási tervének megrendelésével (*Dokumentumok*, 9), a kísérlet sikertelen volt. A terv a régi beidegződéssel vízhasználat-növekedést feltételezett az évek óta drasztikusan csökkenő vízfogyasztás ellenére, és másfél millió köbméteres napi kapacitásra tervezte a jövőbeli rendszert. A terv hibás alapfeltételezése, valamint a Főváros és lakóinak teherviselő képességét erősen meghaladó költségigénye miatt gyakorlatilag használhatatlannak bizonyult. A fejlesztések előkészítése így továbbra is a korábbi lépésekben haladt, egyedi döntéseket hozva a legsürgetőbb hálózatfejlesztésekről és a tisztítókapacitás fejlesztésének lépéseiről.

Végül csak a csatornázási terv 1999-ben elkészült felülvizsgálata igazította a tényleges tendenciákhoz a műszaki javaslatokat (*Dokumentumok*, 32). A kiépítendő összkapacitás ennek következtében napi másfél millió köbméterről hatszázezerre mérséklődött. Ennek a beruházási igénynek az uniós derogáció adta időszakban való teljesítésére már lehetett finanszírozási konstrukciót is kidolgozni, és legalább ennyire fontos, hogy a felülvizsgálat hihetetlen mértékű beruházási és működtetési pazarlástól menti meg a fogyasztókat és adófizetőket.

GÁZ

A fővárosi gázhálózat a korábban csak világításra és főzésre használt városi gázzal a hatvanas és hetvenes években állt át a fűtésre is használható földgázra. A nyolcvanas évekre a város gázhálózata gyakorlatilag lefedte azokat a területeket, ahol a hálózat kiépítése gazdaságosan megtörténhetett. A rendszerváltáskor jó állapotú, az igényeket kielégítő rendszert

³⁰ A közműfejlesztési hozzájárulások rendszere már a szocializmusban kialakult, azóta csak az újraszabályozás történt meg. Célja, hogy a helyi fejlesztői igény érvényesítésére keretet szolgáltasson. A helyi fejlesztő erők (kerület, lakosság, vállalkozások) közműtársulásokat hoznak létre és vállalják a beruházás jogszabályban ágazatonként különböző mértékben meghatározott hányadát.

³¹ Ezt azért fontos megállapítani, mert rávilágít a vízszolgáltatástól eltérő helyzetre: amíg csatornahálózat-fejlesztés és szennyvízkezelés területén az elmaradt fejlesztések jelentős volumene miatt a hibás tervek ellenére is lehetett a korlátozott források engedte volumenben – az új helyzetben is – reális fejlesztési célokat választani, addig a vízszolgáltatás területén, mint láttuk, a hibás szemléletű tervezés egyértelműen hibás beruházási döntésekhez vezetett.

örökölt a Főváros. E területen így nem a fejlesztési kérdések, hanem a fejezet többi tanulmányában részletezett mérés, árképzés, privatizáció, díjkompenzáció az említésre méltó.

TÁVFŰTÉS

A távfűtési rendszer első elemei már a harmincas években megépültek Budapesten. Ekkor a margitszigeti termálvízforrások melegvizét vezették az akkor épülő újlipótvárosi bérházakba. A világháborúig a távfűtés erre a rendszerre korlátozódott, így a rendszerbe kapcsolt lakások száma elenyésző volt. Komoly volumennövekedést a szocialista lakótelepek jelentettek, hiszen a lakótelepi házak kémény nélkül épültek, kizárólag távfűtés és központi melegvíz használatra tervezve. Az alacsony energiaárak és a szocialista közműpolitika alacsony költséghatékonyaságú rendszert hozott létre, amelynek költségeit nagy részben közpénzekből, kisebb részben a fogyasztók általánydíjas hozzájárulásából fedezték. A rendszerváltásig kiépült rendszer 240 ezer háztartást (a budapesti háztartások egy negyedét) és ötezer intézményt szolgál ki. A lakótelepi lakások a távfűtéses lakások 85%-át teszik ki.

A rendszerváltás után az energiapiac állami kézben maradt (később részben privatizálták), a távfűtési szolgáltatás azonban a Főváros kötelező feladatai közé, a Fővárosi Távfűtő Művek (a továbbiakban hivatalos rövid nevén Főtáv Rt.) pedig a Főváros tulajdonába került.

A társaság működtetési költségének több mint felét a gázzal összefüggő költségek teszik ki. Az állami díjszabás alapján kialakuló nagy- és kisfogyasztók közötti gázárreszből a Főtáv 7–17%-ot tud realizálni, ami nem elegendő ahhoz, hogy a szolgáltatás versenyképes legyen, hiszen ebből az árreszből a vállalatnak a gyorsan amortizálódó rendszer fenntartását, a természetes szállításvesztéseket, a pazarló³² és erősen amortizálódott rendszer működtetését és a vállalat 25-30%-os általános költségeit³³ kellene fedeznie. E körülmények között kell a vállalatnak egy nagyon drága szolgáltatást a – lakótelepek nagy hányada miatt – alapjában véve gyenge fizetőképességű fogyasztóknak eladnia.

Tisztán látható, hogy a rendszer jelenleg nem piaci értelemben vett életképessége miatt működik, hanem tehetetlensége alapján. Elvben a fogyasztók leválhatnak a rendszerről. Az alternatíva a gázfűtés lenne. A gázfűtésre való átállás lakásonként csak azokban a házakban történhet meg, ahol megfelelő kémények állnak rendelkezésre. Az ilyen lakások száma elenyészően alacsony. A leválás megtörténhet házanként is, ehhez a lakásonként privatizált ház minden tulajdonosának egyetértése és az átalakításhoz szükséges pénzügyi befektetése

³² A távfűtés Budapesten is a szocialista országokban elterjedt egycsöves rendszerben épült ki. Ez a rendszer a fogyasztónkénti mérést gyakorlatilag lehetetlenné teszi, így a használat racionalizálását is akadályozza. A Fővárosban az elmúlt években kötelezővé vált a házankénti mérés, és elkezdtek olyan mérőmódszereket is alkalmazni, amelyekkel a házban belüli fogyasztók közötti használati arányokat közelítő megosztás is lehetővé vált.

³³ A 25-30%-os általános költség nagyon magasnak tűnik. Látni kell azonban, hogy az év mindössze 5 hónapjában üzemelő szolgáltatásnak kell a vállalat 12 hónapos működését eltartani. Így az aránylag enyhe budapesti éghajlat és a rövid távfűtési szezon eleve hátrányos helyzetet teremt az egyéni fűtéssel szemben. Az északi városokhoz képest – ahol több fűtésre van szükség – ez a tényező is rontja a helyzetet.

lenne szükséges. Nagyobb társasházakban az elvi egyetértést is nehéz lenne megteremteni, és a gyakorlatban mindig van néhány szegényebb tulajdonos, aki a ráeső költségek fedezetét nem tudja előteremteni. (Természetesen a megfelelő forrással nem rendelkező háztartások támogatása sem a Főtváknak, sem a vállalatulajdonos Fővárosnak nem áll érdekében.)

A felhasználók 85%-át kitevő lakótelepi fogyasztóknak – a nagyon sok lakásból álló házak, a társadalmi összetétel és a magas átalakítási költségigény miatt – szinte semmi esélye nincs a leválásra. E körülmények miatt a Főtvá úgy ítéli meg, hogy nincs komoly esélye a tömeges leválásnak, az abból következő fajlagos áremelkedésnek és az annak következtében beálló összeomlásnak. A Főtvá számára nagyobb veszély a nem fizetés miatti összeomlás. Ezt a problémát a cég a Díjkompenzációs Alapon keresztül próbálja kezelni.³⁴

Biztonságos, hosszú távú megoldást csak olyan modell bevezetése jelenthetne, amelyen keresztül önfinanszírozóvá³⁵ – és a többi fűtési móddal versenyképessé³⁶ – válhatna a távfűtés. Logikusan három elemre lehetne stratégiát építeni: a vállalati hatékonyság javítására, az energiaköltség leszorítására és a fogyasztói oldal racionalizálására. A Főtvá próbálkozásait a vállalati hatékonyság javítására a fejezet egy másik tanulmánya elemzi, s az mutatja be az energiaárakkal kapcsolatos kérdéskört is. A privatizáció lehetőségeiről a fejezet bevezető tanulmány írt. Itt ezért főleg azokról a kérdésekről esik szó, amelyek a műszaki megoldásokkal is összefüggnek, vagy amelyekben a műszaki érvek is fontosak.

A távfűtési szolgáltatás átalakítására vonatkozó – a Főtvárról szóló tanulmányban³⁷ részletesen nem tárgyalt – sok fontos kérdés ebbe a körbe tartozik, mert a gazdasági racionalizálás lehetőségeit alapvetően a műszaki lehetőségek határolják be. A következőkben a távfűtés költségének csökkentésével kapcsolatos két kérdést vizsgálunk meg a lehetséges műszaki megoldások alapján. Ezek közül az egyik a vásárolt hőenergia árának leszorítására, a másik a fogyasztás racionalizálására – vonatkozik.

Feltételezhető, hogy a vásárolt hőenergia ára³⁸ csökkenthető lenne, amennyiben a hőtermelők versenyeztethetők lennének³⁹. Ezzel összefüggő, talán még fontosabb hozadék az lenne, hogy az egy-egy beszállítótól függő hőközetek – jelentős árkockázatot jelentő – kiszolgál-

³⁴ A kompenzáció működését A Budapesti díjkompenzáció rendszere című tanulmány mutatja be.

³⁵ Az önfinanszírozás itt a működési, karbantartási és fejlesztési költségek fedezetére képes tevékenységet jelent.

³⁶ Bár az a kérdés is felmerülhet, hogy a rövid fűtési szezon mellett versenyképessé tehető-e egyáltalán a budapesti távhőszolgáltatás. E drasztikus kérdésre adható választ még senki nem vizsgálta, és az átalakulás tehetetlensége miatt egyelőre nem is releváns. Ezért koncentrálnak a következő leírás is a hatékonyságnövelésre.

³⁷ A tanulmány ebben a fejezetben Önkormányzati szerep egy nem privatizált közművállalat esetében címmel szerepel.

³⁸ A Főtvá Rt. jelenleg a szolgáltatott hőenergia 70%-át vásárolja különböző hőenergia-szolgáltatóktól. A szolgáltatók nagyrészt elszigetelt hőközetekhez kapcsolódnak, így területükön gyakorlatilag monopolhelyzetben vannak. Egy-egy hőközet esetén alakult csak ki az a helyzet, hogy két beszállító is csatlakozik.

³⁹ Elvben ez az elektromosenergia-beszállítók versenyeztetésének műszaki feltételéhez hasonló rendszert jelentene. Alapvető különbség azonban, hogy a hőenergia esetén lényegesen nagyobb a szállítási veszteség, ami erős korlátokat szab a versenynek.

tatott helyzete megszűnne. A hőtermelők versenyeztetésének műszaki feltétele elvben megvalósítható azzal, hogy egyes hőközvetek hálózatára kapcsolódási lehetőséget biztosítunk a közelben elhelyezkedő hőenergia beszállítóknak. (*Dokumentumok, 38*)

A létrejövő verseny mint gazdasági eszköz működésének korlátot szabhat a szállítási veszteség és a beszállítók száma. Hiszen a rákapcsolódási lehetőségnek akkor van pozitív hozadéka, ha egyrészt az árversenyből következő nyereség meghaladja a szállítási veszteséget, másrészt elegendő piaci szereplő kapcsolódhat a rendszerhez ahhoz, hogy jó eséllyel megakadályozható legyen a beszállítók közötti árkartell típusú megegyezés.

Látszólag az előző elképzeléshez hasonló elven, a beszállítói versenyeztetés lehetőségére épül a Főtáv Rt. által kidolgozott „hőgyűrű” elképzelés is. A hőgyűrű a fenti lokális versenyen túllépve az összes hőközvet (vagyis a teljes rendszer) körbekapcsolására irányul. A hőgyűrűben – a hőforrások körbekapcsolásán keresztül – elvben a beszállítók olyan elosztó hálózatba kapcsolódnak, amelyben versenyhelyzetben állnak az összes többi hőerőművel. A hőgyűrű elképzelés leggyengébb pontja hatalmas beruházási költségigénye, ami potenciális költségcsökkenéssel semmiképpen sem igazolható. Természetesen a kiterjedt rendszer hővesztesége is jelentős. Ellene szól emellett az is, hogy – a hőforrások egységesítésén keresztül – a szolgáltatás monopólium jellegét erősíti, míg a másik – lokális versenyt előtérbe helyező elgondolás – a szolgáltatás értelmes tagolására irányul. A tulajdonos szempontjából ez az utolsó érv is fontos különbség. Jelentősége igazán az Infrastruktúra-politikák c. tanulmányban leírt alternatív privatizációs modellel összefüggésben értékelhető.

Jelenleg Budapesten a beszállítók száma korlátozott. Az energiapiac liberalizálása azonban reményt ad arra, hogy nő a potenciális beszállítók köre. Néhány új kapcsolt energiatermelő magáncég már be is lépett a budapesti piacra. Egy-egy területen már be is kapcsolódtak új beszállítók a Főtáv rendszerébe, egy-egy hőközvet is összekötésre került, és vizsgálják további összekötések lehetőségét.⁴⁰ Bár a Főtáv Rt. hivatalos stratégiája a hőgyűrű-elképzelést tartalmazza, az összekötéseket minden esetben részletes költség/haszon-elemzés előzi meg. A beruházás csak akkor történik meg, amikor bizonyítható közvetlen gazdasági haszna van, így gyakorlatilag csak lokális kapcsolódások valósulnak meg. E körülmények között az előző bekezdésekben leírt – a lokális kapcsolódás és hőgyűrű közötti – különbség tisztázásának elvi jelentősége volt.

A másik költségcsökkentő elem a fogyasztói viselkedés racionalizálásán keresztül lehetséges. Közgazdasági tartalmában egyszerű megállapítás, hogy amennyiben a korábban ingyenes vagy átalánydíjas szolgáltatás esetében fogyasztásarányos díjakat lehet kivetni, azok a fogyasztók viselkedését a takarékoság irányába befolyásolják. A fogyasztásarányos díj egyik feltétele a fogyasztás mérése, másik a fizetőképes kereslet. Mint látni fogjuk, a távfűtés esetén a két feltétel összefügg, és mindkét feltétel megteremtése akadályba ütközik.

⁴⁰ Megtörtént például a csepeli és az erzsébeti hőközpont összekötése, és vizsgálják a kelenföldi központ rákötését is erre a rendszerre.

A szocialista távfűtés – mai szemléletünk szerint – elképesztő termék. A rendszer kizárólagos célja a helyiségek előírt hőmérsékleten tartása volt. Ehhez a rosszul szigetelt házgyári épületekben kialakuló hőáramok miatt az alsóbb szintek lakásaiba több a felső szinteken kevesebb radiátort szereltek és a megcélzott egyenlő hőfokért azonos, a fűtés költségéhez képest szimbolikus hozzájárulást kértek. A rendszernek nem volt célja a szabályozhatóság, vagy bármiféle más használói döntésen alapuló választás.

Budapesten – hasonlóan a többi szocialista városhoz – a lakótelepi lakások kezdetben ún. egycsőes fűtési rendszerrel épültek. Ez azt jelenti, hogy egy felszálló és egy, a rendszerbe visszakötő, „leszálló” vezeték épült, amelyik sorra végigvezette a melegvizet az épület radiátorain. A hőleadás így fokozatos volt, radiátoronként kikapcsolhatatlan és teljességgel mérhetetlen. Ebben a rendszerben a „hőszabályozást” általában ablaknyitással biztosították az átalánydíjat fizető fogyasztók. A késői lakótelepek Budapesten már kétcsőes rendszerben épültek, ami már lehetővé teszi a radiátoronkénti szabályozást. Egy, a Budapesti Műszaki Egyetemen készült tanulmány szerint azonban a szabályozás vagy egyes radiátorok kikapcsolása – az alapvetően nem erre tervezett rendszerben – vízáramlási problémákat, szivattyúkárosodást és zajt okozhat, ami csak a kazán átalakításával kezelhető.

A szabályozás mellett a másik probléma a fogyasztónkénti mérés nehézsége. Mérés és fogyasztás arányos díj nélkül pedig nem sokat számít a szabályozás. A mérés azért nehéz, mert a hőközponttól kiindulva más-más a fajlagos hővesztesség. Az átfolyó víz mennyiségén keresztül csak komplikált számítással közelíthető a fogyasztásarányos díj, ezért gyakran a radiátorokra szerelt hőleadásmérőket alkalmaznak, amelyek működése azonban „befolyásolható”.

A legnehezebben feloldható problémát mégsem az általában említett szabályozás és mérés technikai megoldása jelenti a – távfűtött lakások 85 százalékát kitevő – lakótelepi lakások esetén. Technikailag a mérés elvben jó közelítéssel megoldható (és így elvben a lakásonkénti mérés is kötelező lehetne). Az igazi kérdés a megfizethetőség. A lakótelepi lakások fő problémája ugyanis a rendkívül gyenge hőszigetelés és a panelek közötti rések problémája. E két hiba következtében a magasabb házakban az alsó lakások fűtése – fogyasztásarányos díj esetén – akár három-négyszer annyiba kerülne, mint a felső lakásoké. Amennyiben ez a különbség érvényesülne, az alsóbb lakások tulajdonosai – akik lakásukat a többi tulajdonossal azonos feltételekkel vásárolták – egyrésztől gyakran nem lennének képesek a fűtési díjat megfizetni, másrésztől gyakran egyetlen vagyontárgyuknak számító lakásuk teljesen elértéktelenedne. A lakásonkénti mérés kötelezővé tétele előtt feloldandó dilemma ennek a méltánytalanságnak a kezelése.⁴¹

A távfűtési törvény⁴² a szolgáltató számára kötelezővé tette a házankénti mérést, viszont a fogyasztónkénti mérés bevezetéséről nem rendelkezett. Mivel a kiépült rendszerekben a lakásonkénti tényleges fogyasztás mérésének megvalósítása a lakók közös döntésén és beruházási hajlandóságán múlik, a fogyasztói oldal racionalizálása gyakorlatilag nem történik meg.

⁴¹ Fontos kiemelni, hogy a városvezetés liberális szemlélete abban semmi problémát nem látna, ha újonnan épített lakások új vásárlói állnának szemben ezzel a problémával, hiszen akkor a fenntartási költségben jelentkező különbséget a lakások piaci árai ellensúlyoznák. A morális dilemmát itt az okozza, hogy a korábban, más körülmények között vásárló tulajdonosok vagyona között történe ez a drasztikus átrendeződés. Gyakorlati problémát pedig a kialakuló árakat ténylegesen fedezni nem tudó fizetőképesség jelent.

⁴² *Jogszabályok, 14*

Mint a kiemelt példákából, az e fejezetet bevezető tanulmány problémafelvetéseiből és a vállalat irányításának alakulását bemutató fejezetből látható, az egész régióban hatalmas problémát jelentő távfűtés területén csak apró eredményeket ért el a Főváros. Alapvető stratégiai döntésekre még várni kell. A fenti bekezdésekben bemutatott dilemma feloldása, a hőenergia-beszállítói verseny megteremtése és a fejezetbevezetőben vázolt új gondolatok részletesebb kidolgozása, valamint mindezek konzisztens politikává alakítása a jövőben kidolgozandó távfűtési stratégia feladata lesz majd.

HULLADÉK

Budapesten 1830 óta jelöl ki a város a személerakó-helyeket, és szervezi a szemétszállítást. 1982 óta a városnak van hulladékégető-műve is, amely a keletkező szemét 60%-át ártalmatlanítja.⁴³ A rendszerváltás óta a Fővárosi Önkormányzat feladata a hulladékok ártalmatlanításáról való gondoskodás. E feladat ellátását saját vállalatán – a Fővárosi Közterület-fenntartó vállalaton (később: FKF Rt.) – keresztül biztosítja. A vállalat a szolgáltatásért 1996 óta díjat számol fel.

Korszerűen a hulladékkal kapcsolatos tevékenységi kört hulladékgazdálkodásnak hívják, a Fővárosban ez gyakorlatilag hulladékgyűjtést, -szállítást és -ártalmatlanítást jelent – a selektív gyűjtés ugyanis Magyarországon gyermekcipőben jár az újrahasznosító kapacitás hiányában –, a hulladékégetőben keletkező energia pedig a berendezés elavult technológiája miatt jelentéktelen.

A rendszerváltás utáni korszakban a Fővárosnak négy alapvető kihívással kellett szembenéznie: a hulladékartalmatlanítás lehetőségeinek biztosítása, az ártalmatlanításból következő környezeti teher csökkentése, a hulladékkal kapcsolatos tevékenységi lánc költségfedezetének megteremtése és a szolgáltatás költséghatékonyságának növelése. Költségfedezet és költséghatékonyság szempontjából a hulladékkezelést a fejezetbevezető tárgyalta, így itt csak az ártalmatlanítással kapcsolatos műszaki kérdésekkel kell foglalkozni.

Az ártalmatlanítás terén a környezeti teher csökkentése megkérdőjelezhetetlen cél volt az Európai Unió felé haladó Magyarországon. A kilencvenes évek óta ezért csak műszaki védelemmel ellátott új lerakó létesülhet,⁴⁴ a már meglévő hulladékégető-mű kibocsátási határér-

⁴³ Budapesten megközelítőleg évi 5 millió m³ települési szilárd hulladék keletkezik, amelynek mintegy 60%-a a lakossági, a többi ún. egyéb szilárd hulladék. A fenti mennyiségen kívül a fővárosban évi mintegy 100 ezer tonna veszélyes hulladék is keletkezik.

⁴⁴ A műszaki védelem azt jelenti, hogy a lerakóhelyet a lerakás megkezdése előtt hegesztett fóliával bélelik. Jobb esetben két rétegben, ezek közé drain-rácsot és megfigyelő kutakat helyeznek, hogy észlelhessék az esetleges sérüléseket, és így megakadályozhassák a környező talaj szennyeződését. Ezután megkezdik a feltöltést, a hagyományos gödrökhöz hasonló technikával. Amikor a gödör megtelt, felső védelem és földtakarás kerül rá, majd ún. rekultiváció történik, ami olyan növények telepítését jelenti, amelyek eltűrik ezt a környezetet. A felső védelem célja, hogy a szemét felső rétegében csövekkel összegyűjtött biogázt a külvilágtól elszigeteljék. A gödörre eső csapadékvíz és az öntözés rohasztja a gödörben található szemetet, aminek következtében biogáz termelődik, ezt gyűjtővezetékekkel felfogják, majd vagy fáklyákkal elégetik, vagy hasznosítják. Kb. 20 év után a biogáz-termelődés erősen csökkenni kezd, majd kb. még egyszer 20 év után lényegében megszűnik. Így kb. negyven év múlva történhet meg a terület utóhasznosítása. Mai szabályok szerint a mezőgazdasági termelésen kívül bármilyen funkcióra használható a terület.

ték-túllépését keményen szankcionálják, és a károsanyag-kibocsátás csökkentésére megkezdődött az égetőmű korszerűsítése és füstgázmosóval való felszerelése.

A hulladék elhelyezés terén hosszú évekig alapvető kérdés volt, hogy hosszabb távon melyik út kívánatos: az égetőművi kapacitásnak vagy a lerakóhelyeknek a bővítése. Már a rendszer-váltás előtt felmerült egy második hulladékhasznosító mű megépítésének a terve is. Döntés e kérdésben logikusan csak a finanszírozási mozgástér tisztulásával párhuzamosan történhetett. Ekkor a második égetőmű a költségek miatt lekerült a napirendről:

„Jelen program úgy foglal állást, hogy a korszerű jelzővel illetett hulladékégetés a lerakóhellyel nem rendelkező országok drága kényszermegoldása. Amíg a Főváros távlatilag megfelelő lerakóhelyekre tud szert tenni, nem választja a mind az egyszeri beruházást, mind az üzemeltetést tekintve rendkívül költséges égetés útját. A műszaki védelemmel ellátott lerakás is kb. hétszer olcsóbb, mint az égetésnek csupán az üzemeltetési költsége.” (Dokumentumok, 12: 46)

Az ártalmatlanítás lehetőségét a Főváros végül egy nagy kapacitású új lerakó építésével oldotta meg. Az új lerakó a főváros területén kívül, Pusztazámoron épült meg 2000-ben, mintegy tízmilliárd forintos összköltséggel. Több mint húszmillió köbméteres térfogatával várhatóan ötven évre megoldja a lerakás problémáját. Mindenképpen új elem a régi gyakorlathoz képest, hogy a műszaki védelemmel ellátott, dombtechnikával épült,⁴⁵ és így a legszigorúbb környezeti normáknak is megfelelő lerakó befogadásáért a Fővárosnak a teljes bekerülési költség 15%-át kellett a környező településeknek kompenzáció címén kifizetnie.

ZÁRÓ GONDOLATOK

A tanulmány két alapvető kérdésre keresett választ. Egyrészt arra, hogy, hogy mennyire sikerült Budapesten a városvezetésnek a gazdálkodási reformon keresztül tiszta feltételeket teremteni a szakmai tervezéshez és integrálni a gazdasági, politikai és szakmai tervezés folyamatát, másrészt azt vette számba, hogy milyen más típusú hatások formálódtak az infrastruktúra-szolgáltatások terén.

A kiemelt néhány terület és eset jól mutatja, mennyire sokféle és alapján különböző hatás között formálódik a várospolitiká. Az is látható belőlük, mit jelent a budapesti várospolitiká két, az első fejezetben bemutatott alapvető módszertani eleme – a stratégiai reáltervezés és a folyamatszabályozás – az infrastruktúra-szolgáltatások terén. E két elem, bár tartalmában az

⁴⁵ A dombépítési technika a lerakásos szeméttartalmatlanítás jelenleg általában legmodernebbnek elfogadott módszere. E módszer alkalmazásakor a lerakás megkezdése előtt prizmának nevezett (ami trapéz alakú keresztmetszetet jelent) mélyedést alakítanak ki a talajban. Ezt műszaki védelemmel bélelik, majd megkezdik a feltöltést. Ez általában 9–15 m vastagságú tömörített szemétreteget jelent, amit az eredeti földfelszín felett is prizmaalakra formálnak (innen a domb elnevezés). Amikor a domb elkészült, földtakarás kerül rá, majd rekultiváció történik. A dombra eső csapadékvizet mind a feltöltés alatt, mind a rekultiváció után összegyűjtik és a domb mellé épített víztárolóba vezetik, majd visszapermetezik a dombra. A telepen esetlegesen szennyeződött szállító járműveket lemosás, mielőtt azok elhagyják a telepet, és ezt a szennyezett vizet is a tárolóba vezetik és a domb öntözésére használják.

infrastruktúra-szolgáltatások minden területén érvényesül, ágazatonként mégis mást jelent, és más hatások tudják érvényre juttatni.

A stratégiai reáltervezés módszerének kifejtése során hangsúlyozott szakmai és pénzügyi elképzelések közötti iteráció mellett itt nagyon fontos szerepet kapott az ágazati és városfejlesztési szemléletek egymásra hatása, a fejlesztési elképzelések közötti iteráció. Az itt kiemelt infrastruktúra-területek érdekessége, hogy jól mutatják milyen sokrétű hatások eredményeként alakul a várospolitiká. Gazdálkodási reform és korszerű ágazati szemléletek jó esetben hasonló irányba terelik a gondolkodást. E keretek között lépésenként fejlődik a szemlélet, lassan alakulnak a stratégiák és – az állandóan változó keretfeltételek között – fokozatosan formálódnak az azokat megvalósító tevékenységek.

Az infrastruktúra-ágazatokra a könyv középpontjában álló helyi gazdálkodási reform három szálon hatott: az önkormányzati forráslehetőségek tisztázása, a díjszabáson keresztül elérhető racionalizáló hatás és a formálódó piacorientált szemléleten keresztül. Egyes területeken a díjpolitika gyakorolt erős racionalizáló hatást. Gyakran a privatizáció során belépő befektető költségérzékenysége segített. Kiseb változások azokon a területeken is történtek, ahol sem a piacért, sem a piacon nem sikerült versenyt teremteni (pl. a távfűtés és a hulladéklerakás területén), összességében azonban e területeken a szolgáltatás jellege és feltételei kevesebbet változtak.

FELHASZNÁLT FORRÁSOK

Irodalom

Bertaud, 1995

Atkári, 2000

Dokumentumok

1., 2., 9., 11., 12., 14., 25., 29., 32., 38., 42.

Jogszabályok

14.

A KERETFELTÉTELEK ÉRTÉKELÉSE



HORVÁTH M. TAMÁS–PÉTERI GÁBOR

EGY ÉVTIZEDNYI MŰKÖDÉS KERETFELTÉTELEI

Egy világváros természetesen mindig kivételes helyzetű, különösen akkor, ha egy viszonylag kis méretű ország egyetlen nagyvárosa. A budapesti önkormányzati finanszírozási és szolgáltatásszervezési modell keretfeltételeinek bemutatása három budapesti sajátosságra épül. A főváros az országon belüli népességszámmal mért aránya mintegy egyötödnyi, és ebből következően gazdasági és infrastrukturális szempontból kedvező helyzetben van. Éppen ezért a helyi önkormányzati törvénykezés és a költségvetési döntéshozatal során erősen függ az országos (központi) politika alakulásától. Tovább bonyolítja Budapest helyzetét a kétszintű (fővárosi és kerületi) önkormányzati rendszer léte. A vizsgált időszakban a politikai erőviszonyok alakulásától függően váltakozva ez a város megosztott, vagy egységes, összehangolt fejlesztését tette lehetővé.

A „Budapest-modell” tárgyalásakor természetesen sokféle körülmény bemutatására lenne szükség ahhoz, hogy pontos képet kapjunk az elmúlt évtizedről. Politikai, közigazgatási, szolgáltatásszervezési, gazdasági, szociális, költségvetési és más egyéb viszonyok folyamatosan, egymással párhuzamosan változtak. Mi ezek közül csak néhány tényezőt választottunk ki. Elsősorban arra törekedtünk, hogy azokról a keretfeltételekről írjunk, amelyek a város jövőbeni fejlődése számára is meghatározóak és amelyekkel a várospolitika alakításában hosszú távon is számolni kell.

Így a következőkről lesz szó:

1. Az európai közszolgáltatási rendszer és államfelfogás átalakulása hatott a kelet-európai térségre is, ahol a válság kezelésére eltérő helyi önkormányzati megoldások születtek.
2. A magyar gazdasági és ehhez igazodó költségvetési ciklusok sajátos hullámzást indítottak el a decentralizációs politikában: a restriktív a helyi szint erősítésével, míg a növekedés a centralizációval járt együtt.
3. Mindez Budapest esetében egybeesett egy urbanizációs fejlődési fordulóponttal is, amikor a szuburbanizációs városfejlődési szakasz kiteljesedett. Ez alapvetően hat a városfejlesztés és működés intézményrendszerére, amely csak lassan és késleltetve igazodik ezekhez az új körülményekhez.
4. Végül pedig a helyi önkormányzati és a budapesti költségvetési mozgáster elemzésével azt mutatjuk be, hogy az 1990-ben bevezetett új önkormányzati finanszírozási rendszer elemei közül melyek voltak kedvezőek, illetve hátrányosak a főváros számára, és ezek hatása időben hogyan változott.

Mindjárt fölvetődik a kérdés, vajon jogos-e egy ilyen széles horizontú rátekintés erre a témára? Hiszen a költségvetési finanszírozás, tágabb értelemben a folyó gazdálkodás gyakorlata normális körülmények között csak az egyik, és nem is feltétlenül kiemelt területe az önkormányzati várospolitika egészének. Mindez igaz. Ilyen vagy olyan okok miatt azonban jelen esetben mégis kiemelt szerephez jutott ez és éppen ez a politikaformálási terület. Mi arra vállalkozunk, hogy e prioritás kiemelésének jogosultságára kérdezzünk rá. A várospolitika és ezen belül a szabályozáspolitikai általában releváns tényezőit elemezzük, vizsgálva, hogy azok hatottak-e, és ha igen, milyen összefüggésben és mértékben Budapest fővárosi önkormányzatának gyakorlatára. Ha pedig nem találunk eléggé meggyőző kapcsolódásokat, akkor annak okait igyekszünk számba venni.

Reméljük, hogy az általunk legfontosabbnak tartott keretfeltételek vázlatos ismertetése hozzásegíti az olvasót a Fővárosi Önkormányzat „budapesti modellként” bemutatott finanszírozási gyakorlatának jobb megértéséhez.¹

KORMÁNYOK ÖNKORMÁNYZAT-POLITIKÁI A NEMZETKÖZI KÖRNYEZETBEN

A huszadik század nyolcvanas éveitől kezdve a közigazgatás alapvető változásokon ment keresztül. A kontinentális rendszerekben a hagyományos, kiszámíthatósággal és szabálykövetéssel jellemzett weberi bürokrácia működése a megújulás készletével szembesült. A folyamatban talán a legfontosabb kiindulópont a közigazgatás és a társadalom kapcsolatának újraértelmezése. A korábbi merev elválasztás a közszféra és a magánszektor között egyre inkább megszűnt, szoros összefüggésben azzal, hogy a jóléti és más közösségi funkciókat radikálisan csökkenteni kívánták. A kényszerű, de azért mégis csak részleges lefogyasztás ugyanakkor az állami funkciókat illetően teljes profilváltásra való törekvéssel járt együtt. A nyugat-európai államfejlődésnek ezzel a már kibontakozott stádiumával kellett szembe-sülnie a közép-európai átalakulások reformszándékainak.²

Érdeemes különválasztani a „bejáratott” demokráciák önkormányzat-politikáinak újabb alakulását a rendszerváltás részeként kialakított programoktól és gyakorlatuktól. Utóbbiakra a környezeten túl saját fejlődésük nehézségei is meghatározóan hatottak. Nem kevésbé érdekes e két típusú hatóerő minden országban – így nálunk is – egyedi eredményt hozó együtt-hatása.

¹ A szerzők a kéziratot 2002 márciusában zárták le.

² A következő pontban kifejtettek részleteire ld. Horváth, 2000a; Horváth P., 2000

TRENDEK NYUGAT-EURÓPÁBAN

A helyi önkormányzatok mindenkori feladatainak alakulása összefüggésben áll az aktuális állami gazdaság- és társadalompolitika egészével. A nyugati országokban a nyolcvanas évekre egyértelműen uralkodóvá lett neokonzervatív irányzat képviselői markáns koncepcióval rendelkeztek a költségvetési szektor szerepére nézve, és ennek megfelelő radikális átalakításokat kezdeményeztek.

A közkiadások csökkentésén túl az intézményrendszer egészének megváltoztatását tűzték ki célul. A szolgáltatások ellátását nem kizárólag állami alapítású szervezetek révén látták elérhetőnek. Ezzel a törekvéssel összefüggésben az állam közszférában betöltött szerepét újraértelmezték. Új költségvetési technikák alkalmazásán kívül mindez a piac, illetve a piaci mechanizmusok, továbbá a magánszféra szerepének átértékelését jelentette a társadalmilag közösen ellátandó feladatok szervezésének rendszereiben.

A neokonzervativizmus eme gyakorlati következményekkel járó filozófiája aktuálisnak bizonyult az átalakulásban lévő közép-európai országokra nézve. A logika következménye volt többek között a nagy állami elosztási rendszerek átalakulásának – például az oktatási vagy a nyugdíjreformnak – a meghirdetése. Előbbiben különösen a többszektorság feltételeinek megteremtése jelentette az új erőforrások telepítésének kísérletét, a nyugellátások rendszerében pedig a magánbiztosítók vagy a nyugdíjpénztárak hálózatának és számos más struktúrájának az újraélesztése.

Ebbe a sorba illeszkedik a közszolgáltatások egészének átalakítása, közöttük a talán legnagyobb tömeget jelentő helyi közszolgáltatások reformja. A közszolgáltatások privatizációja, a kiszervezés (kiszervezés), a humánszférában alkalmazott piaci szimuláció – jelentős mértékben lokálisan értelmezendő jelenségek. Sajátlagosságuk csak így érthető meg, noha együttesen országos szintű folyamatot formálnak.

A klasszikus jóléti államot tagadó neokonzervatív állam hegemoniája a kilencvenes évekre leáldozott a fejlett országokban. Nem tagadták meg ugyan sehol sem az elért eredményeket, ami a költségvetési szektor racionalizálását és átalakítását illeti. A jobboldali konzervatív kormányokat a kilencvenes évek közepétől a baloldal mérsékelt szárnya („a bal jobboldala”) váltotta föl. Az új politika lényegét egyes teoretikusok az „esélyteremtő állam” terminológiájával jellemzik. Ennek lényege neo-intervencionalizmus alkalmazása, ami nem a jóléti fogyasztás növelését célozza, hanem olyan területekre irányul, amelyek a gazdasági fejlődés motorjai lehetnek, de a kibontakozásukat a piaci mechanizmusok önmagukban nem tennék lehetővé.

A közszektor gazdaságtanának fogalmaival operálva hozzátehetjük: elsősorban az ún. piaci kudarcok területén megalapozott az állami szerepvállalás, kompenzálандó az önszabályozás korlátait. Az elismert, de minimalizált befolyás hivatkozási alapja azonban már nem a társadalmi igazságosság nevében való korrekció, hanem a rendszer hosszú távú működőképességének megőrzése.

Ennek az új megközelítésnek legalább két mértékadó interpretálási iránya van. Az esélyteremtő karakter kiemelése inkább a mérsékelt baloldalhoz közeli álláspont, amit a helyi kormányzás viszonyulása szempontjából a különböző társadalmi szektorok és szereplők iránti új partnerség igénye fejez ki. Ettől csak némileg, inkább hangsúlyjaiban eltérően, a neokonzervatívok felé hajló szimpatizánsok „helyzetbe hozásról” beszélnek, amennyiben az államnak meghatározott társadalmi szereplőket inkább kívülről kell aktivizálnia.

A közszektor decentralizációjának folyamata tehát szoros és igen fajsúlyos összefüggésben áll az államfelfogás változásával. Kialakulásában erősen politikafüggő folyamat tanúi lehetünk, amennyiben a neokonzervatív kritika kényszerítette ki az elengedhetetlen átalakításokat. Ugyanakkor mindez a baloldalra sem maradt hatástalan.

A fejlődés új szakasza tehát, úgy tűnik, átível a jobb- és a baloldali államfelfogások hagyományos szembenállásán. Ez azért érdekes, mert a megértéshez és az irányultság pontos elemzéséhez elengedhetetlen a normatív logika, azaz a politikai színezeteknek való megfeleltetés alkalmazása („címkézés”). A közszektor decentralizációja és avval összefüggésben a helyi és regionális önkormányzatok szerepének átváltozása ugyanakkor maradandó érték, amely kurzustól függetlenül beépülni látszik a modern állam- és társadalomfejlődés gyakorlatába. Az „esélyteremtő”, illetőleg a „képesse tevő” állam helyileg és térségileg is megjelenik, sőt talán legnagyobb mértékben éppen ott mutatkozik meg. A téma fókuszált tárgyalása emiatt jogos.

Miben állt az utóbbi évtizedekben az önkormányzati politika változása? A konzervatív korszakban – különösen az angolszász országokban – a közfeladatok felvállalásában korlátozott állami szerepvállalást állították a középpontba. A helyhatóságok szerepét ebből következően ugyancsak nem a minden határon túl való növekedésben és a befolyás kiterjesztésében határozták meg. Sőt, a kormányok a restriktív nyomással hagyományos helyi feladatterületekről való kivonulást kényszerítették ki. Példaként elegendő utalni a szociális lakásszektor leépítésére, az iskolafenntartás általános kötelezettségének szűkítésére, a közüzemi szolgáltatásokban zajló kiterjedt privatizációra.

A konzervatív politika azonban ennek ellenére sem volt önkormányzat-ellenes. Még csak az önkormányzati gondolat mellőzését sem róhatjuk föl neki. Ellenkezőleg, nagyon is határozott filozófia körvonalai születtek meg. A helyhatóságok aktivitását abban vélték kiterjesztendőnek, hogy a társadalom minden szóba jöhető aktorát képesse tegyék az érdekeltségükbe tartozó közösségi feladatok megszervezésében való közreműködésre. A képesse tevés magában foglalta többek között a magánszektor szerepvállalását a közszolgáltatások biztosításában a piacosítás, a kiszervezés és más technikák révén; a társadalmi önszerveződések közfeladatok ellátására való ösztönzését; az önkéntes tevékenységeknek az ellátott funkciókkal arányban álló támogatásban részesítését és a működési feltételek egyenlő mértékű garantálását.

Minden támogatásnak alapvető motivációja volt a közcélú eszközök megtakarítása, és ennek pótlására más társadalmi erőforrások mozgósítása. A piacosítás értelemszerűen a fogyasztói terheket növelte, de egyben csökkentette a magas adókat. Az öntevékenység támo-

gatását az érintett vagy motivált körök tevékeny részvételére alapozták – a kizárólag jóléti, költségvetési alapú szolidaritás ellenében.

A helyi kormányzatokat ez a politikai irányvonal kettősen érintette. Egyfelől a közkiadások megtakarításának kényszere nagymértékben az érdekkörükben jelentkezett. A leépítés és a megszorítások állandó „fenyegetettséget” jelentettek. Másfelől viszont a közfeladatok ellátásáért a társadalmi szereplőkhöz való közvetlen fordulás a közigazgatási technikák, sőt, az egész adminisztratív viszonyulás megújítását is megkövetelte. Csak egyetlen példát fölidézve: a szerződési menedzsment nem egyszerűen mennyiségileg kevesebb feladatot jelent ahhoz képest, mintha a helyhatóság a saját szervezetével látná el a közfeladatot, hanem a megmaradó részben egészen másfajta közigazgatási tevékenységet kell folytatnia.

Az utóbbi által érdekes módon esélyt adtak az önkormányzati működésnek a restriktív eredménytelenségéből való kilábalásra. A konzervatív filozófia a megtakarításokat amolyan „egészségesen ösztönző” kényszereknek igyekezett beállítani, amelyek hasznossága indirekt módon innovációk sorában jelentkezik, amelyek végső soron előnyös társadalmi hozadékot termelnek ki. A valóság annyiban igazolta ezt a gondolatmenetet és az ennek nyomán követett politikákat, hogy a költségvetési kényszerek a közigazgatási menedzsment megújításának kétségkívül motorjává lettek.

Ezzel az uralkodóvá és hivatalossá merevedett nézettel szemben a kilencvenes évek derekától érlelődően erőteljes kritika fogalmazódott meg, ami nem volt független a politikai kurzusváltástól, a szociáldemokrata pártok előretörésétől és kormányra kerülésétől. Az új irányzatnak megint csak lényegéből eredeztethető az önkormányzati vonalvezetés korrigálása. Ítéletük szerint az új közszolgáltatási menedzsment eredményjavításai öncélúakká váltak. Háttérbe szorult a társadalmi hatások értékelése és kezelése. A helyi önkormányzatok esetében különösen élesen vetik föl, hogy minden szolgáltatásszervezési döntésnek nem egyszerűen költségei és hasznai, hanem mindenekelőtt nyertesei és vesztesei vannak a lakóhely társadalmi közegében, aminek a helyhatóság tevékenységére közvetlenül kiható következményei jelentkeznek.

A ma már egyoldalúan felelősség-áthárítónak tekintett képessé tevással szemben az eszményt inkább az új partnerség testesíti meg. A társadalmi szereplőkkel való együttműködés kiemelkedően fontossá vált. Az önkormányzatok környezetükbe való beágyazódása és a kapcsolódási lehetőségek minél eredményesebb kiaknázása játssza a fő szerepet.

A szolidaritásra helyezett nagyobb hangsúly ellenére ez a logika nem vállalja föl a jóléti állam gondoskodó önkormányzatához való visszatérést. Érdekes módon inkább épít az új menedzsment eredményeire, mintsem megtagadná őket. Ez azt jelenti, hogy a hívei nem a közszolgáltatásokkal érintett társadalmi újraelosztás rendszerében akarnak mindenáron korrekciókat végrehajtani, hanem a közfeladatok ellátásához társadalmilag hozzáadható források kiaknázásában és felhasználásában törekszenek előrelépni.

A nyugati fejlődési folyamatok reánk nézve irányadó tanulságai mindenekelőtt a következők. Először is, a költségvetési megszorítások hatására az önkormányzati mozgáster jellemzően és mindenütt szűkült, és ebben a konzervatív korszak letűnésével sem állt be változás. Másodszor, a megszorítások per definitionem azt jelentették, hogy a helyi feladatok mennyisége nem csökkent olyan mértékben, mint ahogy a források szűkültek. Az önkormányzatok ennek persze sehol sem örültek. A kellően innovatív helyi politikusok és szakemberek azonban találhattak és találtak is kivezető utakat, azaz jó stratégiákat a válságok kezelésére. A válaszok egységes programokká is összeálltak, jóval túlnőve a pénzügytechnikai megoldások keresésén.

ÖNKORMÁNYZATI ÁTALAKULÁS A RENDSZERVÁLTÁSBAN

Miközben a vázolt folyamat zajlott a fejlett országok jó részében, Kelet-Közép-Európában az önkormányzati átalakulás folyamatát a rendszerváltás befolyásolta. Politikai értelemben ennek egyik fontos, közismert folyománya a helyi demokrácia intézményrendszerének kiépítése volt. Van azonban egy további tényező is, amelyik a területi közigazgatás feladatait jelentős mértékben meghatározza. A rendszerváltás együtt jár az állami szerepkörök újraértelmezésével. Ez csak részben politikai kényszer, másfelől gazdasági szükségesség. A szocialista államnak a jóléti államhoz hasonlatos méretű részesedése a közkiadásokban az adott fejlettségi szinten, az átalakuláshoz kapcsolódó termelési visszaesés közepette tarthatatlanná vált. Márpedig az államháztartási kiadások csökkentésének programja alapvetően érintette többek között az önkormányzati szférát, azon belül is közvetlenül a helyi költségvetési forrásokat.

A demokrácia éppen „élharcosaivá” váló helyhatóságok tehát rögtön beleütköztek az ugyancsak demokratikus, újonnan választott kormányok azon törekvéseibe, hogy kénytelen-kelletlen korlátozzák saját meghosszabbított karjaik mozgásterét. Ezzel alapvetően új konfliktus alapját sikerült megvetni.

„Kicsiben” újrakezdődhetnek a nyolcvanas évek nyugati önkormányzati vitái, amikor is a konzervatív kormányok mindenáron megtakarításokra és leépítésekre akarták kényszeríteni önkormányzataikat. Azzal a különbséggel, hogy sem a jóléti szolgáltatások kiépültségének, sem a megtakarításokkal ösztönzött munkaszervezési és menedzselési technikák kidolgozottságának részletezettsége és mélysége meg sem közelítette a mintául szolgáló országokban tapasztalhatókat. Már csak az idő rövidege és a fejlődési szakaszok bizonyos egymásra torlódása miatt sem volt erre lehetőség. Az új magyar önkormányzati fejlődés folyamatát erről a kiindulási alapról a következő szakaszolással írhatjuk le.

Első lépésben a többpártrendszerű választások eredményeként létrejöttek az új testületek, majd az új törvénynek megfelelő struktúrát felépítve megkezdték működésüket. Az intézményépítés korszaka nálunk lényegében 1991-ben lezárult. A siker fontos előzménye volt az 1980-as évek végén lezajlott pénzügyi szabályozási reform, amelyre ráépülhettek a szer-

vezeti változások. Magyarország e tekintetben szerencsésebb volt társainál, a többi kelet-közép-európai országnál, ahol nem sikerült efféle huszárvágással egyszerre elérni a változások kritikus tömegét.

A kilencvenes évekre az önkormányzatok nálunk széles felelősségre és viszonylag nagyfokú önállóságra tettek szert. A garanciák meglehetősen széles köre került a rendszerbe beépítésre. A folyamat a politikai rendszer alakulása szempontjából nagyon ígéretesen alakult.

A rendszerváltás más fontos irányultságai azonban bizonyos pontokon keresztezni látszottak az önkormányzati fejlődési utat. Legfőképpen ilyennek mondható az államtalanítás programja a különböző ellátó rendszerekben. Az oktatás, a szociális ellátás és bizonyos mértékig az egészségügyi ellátás átalakítása az önkormányzati szereppel egyre inkább egyenrangúvá emelt más, különböző közszolgáltatásokat biztosító megoldásokat és intézményeket. Olyanokat, amelyeket a magánszektor, a civil szféra vagy az egyházak működtetnek. A közüzemi szolgáltatások terén pedig kifejezetten a magánosítás előrehaladása eredményezte a felelősségi körök átrendeződését.

Az önkormányzat ebben a felállásban az állammal magával került egy oldalra. A különböző nem állami szektorok közszolgáltatásokat átvállaló tevékenysége értelemszerűen nagymértékben a hagyományos önkormányzati feladatokból, az azokra biztosított eszközökből, forrásokból kellett, hogy elvegyen.

Az autonómiamodellel szembeni másik támadást a költségvetési megszorítások jelentették. Hatásuk alól Magyarország, miként a többi rendszerváltó ország, nem tudta kivonni magát. Az önkormányzatok mint a közkiadások jelentős részének fogyasztói természetes és állandó célpontot képeztek az állami pazarlás ostorozói számára. A fiskális korlátozások közepette így fokozatosan ellehetetlenült a formáljogilag garantált széles felelősség.

Az ellentmondásos elvárások nemcsak frusztrációt termeltek ki, hanem megérlelődni látszanak a kihívásokra adott adekvát önkormányzati válasz elemei. Az interaktív reakciók modelljének előfeltételeit és egyes elemeit a társadalmi és politikai viszonyok kihordták már a kilencvenes évek második felében. A „válaszó” önkormányzatot az különbözteti meg hagyományos modell szerinti társától, hogy a fenti változást ösztönző tényezőkkel kevésbé áll szemben, inkább reagens azokra.

A nyitottságra annál is inkább szükség lesz, mivel a helyi önkormányzat nem maga a polgári helyi önkormányzás, hanem csupán egyik formája annak. Különösen a humán szolgáltatások biztosításának átalakulása mutatja a sokcsatornás öntevékenység és önszabályozás formáinak szükségszerű kiterjedését. Rokon ezzel a közfeladatok ellátó, de piaci feltételek között realizálódó aktivitás, amellyel a helyi önkormányzatnak a válaszolás és adott esetben kezdeményezés viszonyában kell lennie.

A kapcsolattartás nyitottságának célszerű kiterjednie az egymás iránti kapcsolatokra, tehát más helyi önkormányzatokra is. A településeknek, önállóságuk ellenére (vagy éppen ezért) erőteljesebben kell társulniuk a közös feladatok megvalósítása érdekében. A kezdeti feltételezésekkel szemben ez nem bizonyult természetesnek. Az intézményrendszer megfelelő alakításával elérhető a horizontális kapcsolatok elmélyítése.

Az új modell részelemei már benne vannak a gyakorlatban. Számos jogintézmény kiépült, sok önkormányzat helyi társadalmpolitikai gyakorlata átfogóan vagy egyes ágazatokban követni látszik az új utat. A kezdeti motiváció sokszor a költségvetési kényszer, valójában azonban önálló kezdeményezések sora valósul meg. Nem egy esetben utat vágva a későbbi szabályozás irányába.

A önkormányzatokat társadalmi interakcióra ösztönző kormányzati politikának alá kell rendelni a strukturális reformokat. Vagyis, nem elsősorban szervezeti változtatgatásokkal, hatáskör-telepítéssel célszerű próbálkozni a megfelelő szolgáltatásszervezési kapacitások kialakítása érdekében, mint ahogy ezt minduntalan felvetik az újabb és újabb átalakítási elképzelésekben. Sokkal inkább társadalmpolitikai programban és eszközrendszerben érdemes gondolkodni. Amennyiben mégis szervezeti kérdések merülnek föl, hasznos előbb a működési feltételek átalakításával foglalkozni.

Ennek a logikának az alapján célszerű fölvetni az önkormányzati szintek érintetlenül hagyása mellett a regionális koordináció szerepét, valamint a nagyszabású önkormányzati összehasonlások helyett a társulási intézményrendszer törvényi rendelkezéseken alapuló további kiszélesítését.

A kormányzati politikán túl az önkormányzatok saját politikai gyakorlata is iránymutató modelleket tartalmazhat. Ilyenek az egyes városgazdálkodási reformok, a helyi gazdaságfejlesztés programjai, a humán szolgáltatási finanszírozás lokális átalakításai, a fogyasztói orientáció kísérletei, a funkcionális kerületek megszervezésére tett erőfeszítések vagy a helyi költségvetési reformok.

A példák főleg városiak az eddig említett körben, egyszerűen az érdemi szolgáltatásszervezési döntések meghozatalához szükséges kapacitások szükséges méretei okán. Ugyanakkor a kistépelülések között is találunk interaktív „tradíciókat”. Ilyen a kistérségi szerveződéseknek még a területfejlesztési törvény előtti sikere.

Az interaktív politika létező példái tehát az élő valóságból vannak. Kialakulásuk pedig lényegében egyidős az új önkormányzatok megteremtésével. Az esetek úgy válhatnak a gyakorlati szakemberek alkotta közvélemény előtt szélesebb körben ismertté, ha terjesztésükre és praktikus elemzésükre sor kerül. Az egyik lehetséges út az oktatás és továbbképzés, amelynek háttéranyagai egyes csatornákon keresztül több éve készülnek. További lehetőség az érdekszövetségi csatorna, amelyen keresztül az ún. „jó gyakorlatok” adatbázisa, információs hálózatba való felvétele valósulhat meg.

Az önkormányzati fejlődés újabb fejleményei a rendszerváltás egész folyamatába oly módon illeszkednek, hogy az intézményépítés és a bejáratás korszaka után egyre inkább a társadalmi rendeltetésnek való megfelelés mechanizmusainak kialakítása kerül előtérbe. A helyi szintű funkciók gyakorlása az állam által ellátott feladatok egyik nagy altípusát képezi. Mint minden alrendszerben, itt is fölmerült a szerepek újraértelmezése, a felelősség terjedelmének revízió alá vonása.

Részben az államháztartás egészére kiterjedő átalakítás „provokálja” folyamatosan a helyi önkormányzati rendszert. Hiszen minden leépítés és átstrukturálás érinti – sokszor igen hűsbavágóan – a települési és megyei költségvetéseket. Megjegyzendő, hogy nemcsak mélyreható átalakításokkal kell szembenézniük, hanem a szimpla restrikciónak is.

Másfelől, az Európai Unióhoz való csatlakozás is erőteljesen a működés megváltoztatása irányában hat. Az Unió jogrendszerével harmonizáló intézmények bevezetése szintén folyamatos kihívás. Így a közbeszerzési eljárás, a versenyszabályok alkalmazásának kötelezettsége a közszolgáltatási területeken is, alapvető intézményi változások gerjesztőivé váltak és lesznek a közeli jövőben.

A közszolgáltatások új menedzsmentjének értékei és technikái, úgy tűnik, Európa-szerre beépültek a közigazgatás-szervezés alapjaiba. A meghaladás nem jelenti a korszak előtti időszakhoz való visszatérést. Senki előtt nem kétséges, hogy nem a jóléti állam kerül ismét előtérbe. Az állami szerepvállalás funkcióját ugyanis azzal a koncepcióval ellentétben, egyértelműen határoltan fogják föl. A menedzsmenteszközöknek a társadalompolitika egyes céljaival szoros összhangban való alkalmazása, a ráfordítások rigorózus kontrollja, az alternatív (azaz nem hivatali munkaforma keretében gyakorolt) szolgáltatásszervezési módszerek többsége nem kérdőjeleződött meg.

Még a bírálók is elismerik, hogy a konzervatív korszak új menedzsmentje több tekintetben „véletlen”, „nem szándékolt” eredményeket hozott, amelyek már túlmutatnak a szűken értelmezett konzervatív gazdaságpolitika eszközein. Sokkal inkább egy – kelet-európai fogalomrendszerben – liberális közszolgáltatás-szervezési politikára jellemző a fogyasztói szemlélet és nyelvezet behatolása a szolgáltatások szervezésébe, a közjavak biztosításának rendszerébe.

A nyilvánosság szerepe hasonlóan fontossá vált, amelynek középpontjába állították az addig érdektelen tevékenységeket és azok végzésének módját. A bürokráciát új késztetésekként tették ki, amelyek hatására szerepét, munkamódszereit át kellett értékelnie. Kapcsolatot teremtettek a társadalompolitikai döntések és az azok megvalósítását célzó igazgatási és menedzselési eszközrendszerek között, mégpedig a lehető legaprólékosabb technikai megoldásokig lemenően.

Míndezen instrumentumok alkalmazásához az intézményes feltételek megteremtése a közép-európai rendszerátalakításban is hasznos lehet. Egyszerűen azért, mert lehetővé te-

szí az önkormányzati folyamatok továbbvitelét. Elősegíti a továbbmozdulást a formális-jogi szinttől a plurális társadalomszervezési és -menedzselési megoldások felé.

A korábbi államszervezési gyakorlat lebontása ugyanis még nem jár együtt mindjárt egy másik működőképes rendszer felépülésével. A közszolgáltatások biztosításának elmúlt évtizedbeli változásai híven mutatják, hogy a még működő régi rendszerek leomlása milyen súlyos hiátusokat hagy az ellátási formákban. Nem beszélve a konfliktusok felerősödéséről, aminek társadalmi és területi értelemben is tanúi lehetünk.

A költségvetési korlátozásokat helyi politikusok és tanácsadók gyakran úgy fogják föl, mint az arrogáns központi hatalom akcióit. Láthatatlanul kijelenthetjük, ez a vélekedés legalább részgazságot mindig tartalmaz. A kormányok kicsit (vagy nagyon) szemben állnak a lokális hatalommal. Legfeljebb a mértékekben van megjegyzésre érdemes különbség, továbbá természetesen az önkormányzatok ellenállásának hatásosságában, ami koroktól, valamint egyedi térségi körülményektől függően természetesen változhat. Ebben az alfejezetben mindenesetre a létező optimális scenáriók hozadékára szándékoztunk fölhívni a figyelmet. Vagyis arra, hogy a költségvetési megszorítások mellett megfelelő kormányzati és önkormányzati politikákkal innovációs kiutakat lehetett találni.

A továbbiakban az ellenható tendenciákat vesszük számba. A lehetséges és létező „helyes modell” témánk szempontjából azt az üzenetet hordozza, hogy a szabályozási reformok tartalmát nem szabad önmagukban értelmezni, hanem összefüggésbe kell hozni a követendőnek ítélt társadalompolitikai célokkal. Ha ez nem történik meg, az önkormányzati stratégia könnyen defenzívába szorul.

ELLENHATÁSOK

A kép azonban nem ennyire rózsás. Valójában a kelet-közép-európai országokban zajló folyamatok nem lineárisak, amelyek egyértelműen és folyamatosan tartanának egy meghatározott pozitív cél irányába. Számos körülmény van, ami hátráltatja, kitéríti, egyes esetekben meg is akasztja a fejlődést. Az önkormányzati rendszer alakulását illetően négy jelenséget érdemes kiemelni:

- a) a stagnálást az átalakításban,
- b) az új intézmények ellenreakciószerű lebontását,
- c) a recentralizációt,
- d) az új zsákmányrendszert.

a) A legtöbb átalakuló országban az önkormányzati reform folyamata nekirugaszkodásokból és megtorpanásokból áll. Az új megoldások intézményesítése meghatározott társadalmi érdekeltséget és érdeklődést, valamint természetesen politikai jóváhagyást igényel. Ha valamelyik feltétel hiányzik, fontos struktúraalakító döntések, a többnyire szükséges al-

kormányátalakítás nem fogadtatható el. Pártpolitikai érdekellentétek miatt volt apály a lengyel helyi átalakulásnak a kilencvenes évek közepén.³ Más országokban a helyi alapegységek kialakításának módja körül folyt sokáig állóháború. Az összevonások ugyanis különféle ellentétek forrásaivá lettek (Szlovénia, Lettország). Más országokban az önkormányzati szintek körüli vita tartott sokáig (Szlovákia, Csehország). A kérdés itt úgy vetődött föl, hogy mennyiben lehet korlátozó a megyei vagy regionális szint az újonnan önállósodott települések ellenében. Hasonló állóháború alakult ki több főváros igazgatási rendszerét illetően (Budapest, Varsó, Prága). A metropolisszintű igazgatás lehetősége ugyanis keresztezni látzott az újonnan létrehozott kerületi, városrészi autonómiák mozgásterét.

Nem annyira a viták maguk, mint inkább azok gyakori öncélúsága, lehatárolódása egyes kiragadott érdekütközési pontokra vetette némiképpen vissza a területi közigazgatási átalakulás egészét. Hiszen ezzel a továbbfejlesztés talán sürgetőbb tervezetei estek áldozatul. Ugyanakkor a különböző megoldások kipróbálása: tesztelése és alkalmasint elvetése hozzátartozik minden útkereséshez. Ez kockázatokkal jár, de azok vállalása semmivel sem rosszabb, mint amikor a nagy koncepciók öncélúak és csak alibiként szolgálnak egyszerű (de mozgalmas) átszervezésekhez.

b) Az egyszer elfogadott intézményi vagy szabályozási megoldások védelmére nincs feltétlen garancia. Magyarországon az önkormányzati törvény kétharmados elfogadottságot igényel, ennyiben védettebb az alapstruktúra. Nálunk is problematikus azonban a pénzügyi szabályozó rendszer elveinek és technikáinak tartósabb alkalmazására való képtelenség. Tekintettel arra, hogy a költségvetési törvények tartalmazzák a szabályozók részleteit, a változások gyakoriak, és ez kihat az alapvető költségvetési finanszírozási módszerekre is.

- Különösen látványos volt a személyi jövedelemadó helyben maradó részének a kezdeteket követően (1991-től kezdődő) történő fokozatos elolvadása.
- A második szabad választási ciklustól (1994–98) kezdve ráadásul a fogalmak is végletesen összekeveredtek, amennyiben az adóerő-képesség amúgy helyes elvével összekuszálva, a helyben maradó szja-hányad egy részét, később túlnyomó többségét normatív alapon rendelték felosztani.
- A harmadik ciklus (1998–2002) negatív újítása a címzett támogatások érdemeken alapuló odaítélése.
- A céltámogatások elnyeréséért folytatott harcban kétséget kizáróan virágzik a korrupció.
- Ugyancsak ideköthető a területfejlesztési tanácsok bevonása a kiegyenlítő rendszer működtetésébe (1998–), kormányhű delegáltakból álló testületek döntési helyzetbe hozásával.

Az önkormányzati finanszírozás körébe nem tartozó egyedi nagyberuházások esetében a kilencvenes évek végére előtérbe kerültek az egyedi kormányzati döntések, mind a támogatások odaítélését, mind a lebonyolítás szervezését illetően. Mindezen jelenségek és folyama-

³ Regulska, 1996

tok következményeképp a fővárosi önkormányzat szintje az utóbbi ciklusban látványosan a vesztes pozíciójába került.

c) A recentralizáció minden decentralizációs reform ellensúlya. Mivel az 1990 körüli nagy átalakulások helyenként meglehetősen radikálisak voltak, ami az előző rendszer tagadását illeti, utóbb az új hatalom is igyekezett saját szerepét legalább részlegesen visszaerősíteni. Egyes szerzők szerint⁴ például Csehországban, Lengyelországban és Magyarországon a sokáig késleltetett regionális átalakítás háttérében a központi hatalom további decentralizációjának korlátozási törekvései álltak. Ennél is tipikusabb a pénzügyi szabályozórendszerek alakítása, amely legtöbb országban egyáltalán nem követte a struktúrák átszervezését. E körben Magyarország kivétel, a kezdeteket tekintve. A szabályozórendszer működése során a kormányok megszorító gazdaságpolitikájának azért természetesen itt is korlátozó hatása lett.

Megint hozzátehetjük: a nemzeti kormányok és a helyi hatóságok közötti kötélhúzás minden valamirevaló közigazgatási berendezkedés jellemzője. Illúzió lenne azt hinni, hogy ettől egy önkormányzati reform alkalmából nagyvonalúan eltekintenek az érdekeik révén érzékenyen érintett felek. Nem mindegy persze, milyen erősségű a fellépés, mennyire rombolja a helyi önállóság intézményeit. A károkozás veszélye nagyobb akkor, ha újonnan sarjadó, még kelőn be nem járatott mechanizmusokat tesznek ki erőteljes teherterhelnek.

d) A fejlődés legsúlyosabb tehertertele azonban a zsákmányrendszer, ami egyértelműen kiegészül a részrehajlással és korrupcióval a közigazgatás különböző szintjein. E két jelenségkör összekapcsolódása nem lenne olyan természetes. A zsákmányrendszer ugyanis elképzelhető határolt keretek között is, anélkül tehát, hogy ezáltal a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás különösebb többlettel megterhelődne. Mindenesetre, a rendszerváltás első lázas időszakának elmúltával a magánérdekeltségek illegitim benyomulásának megnyilvánulásai határozottan megerősödtek.

Az intézményrendszer erre a problémára viszonylag kevésbé és akkor is csak nagy késéssel reagált. A reform olyan ágai, amelyek erre a fejleményre válaszolnának nem nagyon bontakoztak ki. Nyilván azért, mert a folyamatok másik végén, a központi szinten döntést hozók érdekeltségei sok szálon érdekeltségi kapcsolatban állnak, vagy különösebb akadály nélkül állhatnak a meglévő viszonyok érintetlenül hagyása mellett. A rendszer irányított tehetetlensége pedig értelemszerűen a reformfolyamatok ellen hat.

A magyar önkormányzati rendszer garanciái nem fejlődtek a megfelelő ütemben. Hiányoznak többek között a testületi döntéshozatal megfelelő biztosítékai. Csak hosszas huzavona és számos sikertelen próbálkozás nyomán fogadták el több lépcsőben a polgármesteri, majd a képviselői összeférhetetlenség szabályait. A döntésekből való, érdekeltségi alapon való kizárás intézménye viszont még mindig csak egészen lazán és kontrollálatlanul van a rendszerbe beépítve. Természetesen a fővárosi testületek működését is érinti mindez, beleértve a

⁴ Illner, 1999

kerületeket is. Kiegészülve azzal, hogy mivel a választóktól való távolság nagyobb, a döntéshozatalnak az emberek számára való átláthatatlansága is zavaróbb.

Mindezen körülmények tehát kísérik és ellenpontozzák az előző pontban elemzett közösségi interakció irányába ható önkormányzati fejlődési tendenciát. Országoként és legalábbis ciklusonként különböző annak megítélhetősége, hogy milyen tendenciák mutatkoznak éppen erősebbnek a térség önkormányzati fejlődési folyamataiban. Ugyanakkor a vázolt kétirányú jelentéstartomány a közép-kelet-európai térségben általánosan jelen van. Ez a politikaformálási feltételrendszer nagyban kihat az önkormányzatosítás tényleges sikerére, illetőleg magyarázza annak esetleges kudarcait.

Magyarország helyzete jellemző térségünk önkormányzat-politikájának alakulására. Az eredmények itt viszonylag korán hatásosan álltak össze egyetlen folyamattá. A veszélyforrások és kudarcok ugyanakkor pontosan behatárolhatók. Ami a folyamatot illeti, szerencsés volt a fordulatot hozó 1990 előtti fejlődés. 1986-tól átalakításra került az akkori tanácsi igazgatás gazdálkodási szabályozási rendszere. Ezért a demokratikus választások után létrehozott új polgári önkormányzati struktúra egyben új módon finanszírozható is volt. A legtöbb volt szocialista országban az utóbbi követelményt csak a politikai átalakulás után jóval később tudták rendszerszerűen biztosítani.

A reform előkészítését illető jellemzésben már több azonosság van. Mind az akkori Csehszlovákia, mind Lengyelország hasonlóképpen igyekezett „tisztá” megoldásokat alkalmazni. Így szinte egyforma radikalizmussal került sor a települési önkormányzatok megerősítésére, középszinten az önkormányzati és az államigazgatási szerepkörök szervezeti és igazgatási elválasztására, az önkormányzati érdek-képviselői szerep hangsúlyozására. Az átalakulás első hevéületében a „bázis-önkormányzati” szemléletet a nagyváros-fővárosaikra is meglehetősen hasonlóan alkalmazták. E megközelítésbeli azonosságok azonban nem jelentették uniformizált modellek választását. Ezért természetes, hogy a kilencvenes évek második felére a fejlődési utak már markánsabban eltértek.

A fővárosi szabályozási reformra nézve a hazai önkormányzati rendszer alakulásának az üzenete, hogy helyes lenne tovább folytatni az 1990-ben elkezdett átalakítást, építve az akkori, illetve akár az 1994. évi módosítással elért eredményekre. A főváros a reformok továbbvitelében különösen érdekelt lenne, hiszen sajátosságait a rendszer mind ez idáig kevésbé volt képes kezelni. A továbbfejlesztésre való képtelenség azonban – más önkormányzati szempontok mellett – a nagyvárosi specifikumok érvényre juttatását is gátolja. Egyben gátat képez minden „egyéni” próbálkozás előtt. A fővárosi szabályozási reform például nyilvánvalóan nehezen képes csak reagálni a feladatellátás vonzáskörébe tartozó nem fővárosi lakosok szükeletheinek kezelésére.

GAZDASÁGI ÉS URBANIZÁCIÓS FELTÉTELEK

A Fővárosi Önkormányzat működési lehetőségeit és fejlesztési politikáját alapvetően meghatározta a gazdasági, jogi és költségvetési környezet. A kilencvenes évek során kiteljesedő piacgazdasági viszonyok minden magyar önkormányzat számára új feltételeket teremtettek. A váltás természetesen több kedvező lehetőséget biztosított azon települések és térségek számára, amelyek az átalakulás előtt is jó gazdasági, infrastrukturális adottságokkal és humán tőkével rendelkeztek. A főváros és környéke ezen térségek közé tartozott.

Budapest nemcsak tétlen résztvevője, hanem országban belüli súlyából következően alakítója is volt ennek a külső feltételrendszernek. Mint majd látni fogjuk, az ország egész gazdaságán belül meghatározó a szerepe. A helyi önkormányzati jogszabályi feltételek kialakításakor mindig különös figyelem irányult a változások fővárosi hatásaira, ami számos esetben egyedi szabályok alkalmazását eredményezte. A költségvetési politika és szabályozási technikák szintén számos olyan elemet tartalmaztak, amelyek a főváros adottságaihoz igazodtak. A Fővárosi Önkormányzat és a központi kormány politikai viszonya határozta meg általában, hogy Budapest számára mennyire voltak kedvezőek ezek a külső feltételrendszerben bekövetkező változások.

Az országos helyi önkormányzati politika számára a nagyváros méreteiből következő sajátosságokon túl a kétszintű önkormányzati rendszer is egyedi feltételek alkalmazását tette szükségessé. Az általános helyi önkormányzati törvénykezés csak a budapesti rendszer alapelemeit határozta meg, a speciális szabályok kialakítására külön fővárosi törvény született. Ez a kétszintű helyi önkormányzatiság alap gondolatát követve a városon belül fővárosi („területi”) és kerületi („települési”) önkormányzatot hozott létre.

A nagyvárosi körülmények között természetesen már nem lehetett mechanikusan átvenni az országban általánosan követett választási, feladatmegosztási és finanszírozási módszereket, de azért a két elkülönülő önkormányzati szint megosztottsága megmaradt. A budapesti modell keretfeltételeinek értékelésekor azt mindig szem előtt kell tartanunk, hogy a főváros és a kerületek politikai színezete és viszonya meghatározta Budapest megítélését és az ebből következő szabályozási, törvénykezési döntéshozatalt.

Ennek ellenére az elmúlt tíz év gazdasági és jogi környezetének átalakulása a főváros szempontjából nemcsak a négyéves választási ciklusokhoz kapcsolódik. A gazdasági átalakulás fordulópontjai inkább az egyes kormányzati időszakok elejére, közepére estek (1992: mélypont, 1995/1996: „Bokros-csomag”, 1998/1999: infláció normalizálódása, stabil növekedés). Ezenkívül az évtized során a város fejlődésében érzékelhető már a hosszú távú urbanizációs ciklus hatása is. A következőkben ezen külső környezet néhány fontosabb elemét mutatjuk be.

Mivel az elmúlt tíz év gazdasági történései nagyban befolyásolták a Fővárosi Önkormányzat reformjait, gazdálkodási és szolgáltatásszervezési újításait, első lépésben ezen gazdasági környezet változásait mutatjuk be. A rövid távú gazdasági ciklusok mellett a főváros

számára alapvető feltételként jelent meg az urbanizációs fejlődésben bekövetkező váltás is. A főváros eredményeinek és működésének értékelésekor érdemes a hosszabb távú városfejlődés szempontjait is figyelembe venni.

GAZDASÁGPOLITIKAI SZAKASZOK

Budapest országon belüli súlyát gazdasági szempontból legjobban talán az jellemzi, hogy népességi arányát jóval meghaladó mértékben, 34-35 százalékban részesedik az országban megtermelt új értékből.⁵ A területi GDP-számítás bizonytalanságai ellenére is az egyharmadnyi gazdasági részarány jól mutatja Budapest országon belüli helyzetét. A gazdaságpolitikában bekövetkező változások így alapvetően meghatározóak a főváros számára is. A gazdaságot leíró általános jellemzők közül hármat kiemelve jól láthatók a kilencvenes évek rövid távú gazdaságfejlődési szakaszai (1. táblázat).

1. táblázat

NÉHÁNY GAZDASÁGI JELLEMZŐ ALAKULÁSA

	FOGYASZTÓI ÁRINDEX	MUNKANÉLKÜLIEK ARÁNYA A GAZDASÁGILAG AKTÍV 15–74 ÉVESEK %-ÁBAN	GDP AZ ELŐZŐ ÉV %-ÁBAN
1990	128.9%	n. a.	
1991	135.0%	n. a.	88.1
1992	123.0%	13.9%	97.0
1993	122.5%	13.8%	99.2
1994	118.8%	11.7%	102.9
1995	128.2%	12.1%	101.5
1996	123.6%	11.8%	101.3
1997	118.3%	11.6%	104.6
1998	114.3%	10.1%	104.9
1999	110.0%	9.9%	104.4

Forrás: Magyar Statisztikai Évkönyv, 1990-1999, KSH

SZERKEZETVÁLTÁS

Az első időszak, a gazdasági szerkezetváltással és a piacgazdaság viszonyainak kialakításával tulajdonképpen már a nyolcvanas években megkezdődött. Ennek egyik legfontosabb külső mozgató tényezője a külkereskedelem kényszerű átrendeződése volt. A kelet-európai piacokról át kellett irányítani az exportot a fejlett országok felé. Ez a piacváltás felszínre hozta a gazdaság strukturális problémáit, amelyek így egy időben és robbanásszerűen jelentkeztek.

⁵ Dokumentumok, 35

Az évtized első éveiben a termelésben jelentős csökkenés következett be, ami a munkanélküliség hirtelen megugrását okozta. A korábbi belső, rejtett munkanélküliség láthatóvá vált, és így 1991-ben a munkanélküliek aránya a gazdaságilag aktív népességen belül tíz százalék fölötti értékre növekedett. Ezzel együtt az infláció is magas szintet ért el: az éves fogyasztói árindex Központi Statisztikai Hivatal által mért értéke 35% volt. Mindezek mögött jelen volt a növekvő mértékű külső és belső államadósság, amely a költségvetési politika lehetőségeit alapvetően meghatározta.

A kedvezőtlen feltételek módosítására – változó jelszavakkal – már a nyolcvanas évek második felétől megindult egy gazdaságpolitikai fordulat előkészítése. Az importliberalizáció, a gazdálkodó szervezetek költségvetési támogatásának leépítése és ezzel párhuzamosan az állami tulajdon rugalmas működési formáinak engedélyezése készítette elő a későbbi privatizáció és a piaci alapú gazdálkodás feltételeit.

A politikai átalakulás után az 1990–1992 évek közötti időszakra a jogszabályi és intézményi változás felgyorsulása volt jellemző. A privatizáció különböző formáin keresztül létrejövő magántulajdonú gazdaság már 1992-ben a GDP felét állította elő. A modern piacgazdaság feltételeit az 1988-ban végrehajtott adóreformok után a számviteli rendszer módosítása, a hatósági ármegállapítási jogok korlátozása, decentralizálása és a fogyasztói ártámogatások leépítése segítette. A váltás egyik szükséges lépése volt a csődtörvény alkalmazása: ezekben az években csődeljárás a gazdálkodó szervezetek (és a termelési érték) mintegy 10%-át érintette. Ugyancsak ebben az időszakban vált szükségessé először a bankkonsolidáció.

GAZDASÁGI VISSZAESÉS

A piacgazdaság fokozatos kialakulásának időszakában, 1993 és 1996 között már az új viszonyokhoz illeszkedő gazdaságpolitikai kísérletek voltak jellemzőek. A gazdasági struktúraváltás céljaival párhuzamosan a politikai váltás után ugyanilyen fontos céllá vált a gazdasági stabilizáció. Erre különösen nagy szükség volt, amikor a gazdaság helytelenül értékelt egyes kedvező jelenségei miatt (pl. exportnövekedés 1994-ben, beruházásnövekedés, külföldi működőtőke-beáramlás) jelentős mértékű egyensúlyromlás következett be. Ezt erősítette az európai gazdaságban meghatározó helyzetű Németországban bekövetkező recesszió is.

A fizetési mérleg hiánya, a GDP 86%-át kitevő bruttó államadósság és a gazdasághoz szükséges fejlesztési források felélése fokozatosan érlelte ki az újabb fordulatot. Ennek célja a vállalkozások fejlesztéséhez szükséges jövedelmek biztosítása, a megkezdett privatizáció lezárása és az egyensúlyi növekedés megindítása volt. Ilyen körülmények között a gazdaság szerkezeti átalakulása után már lehetőség nyílt a piaci viszonyok előnyeinek kihasználására is.

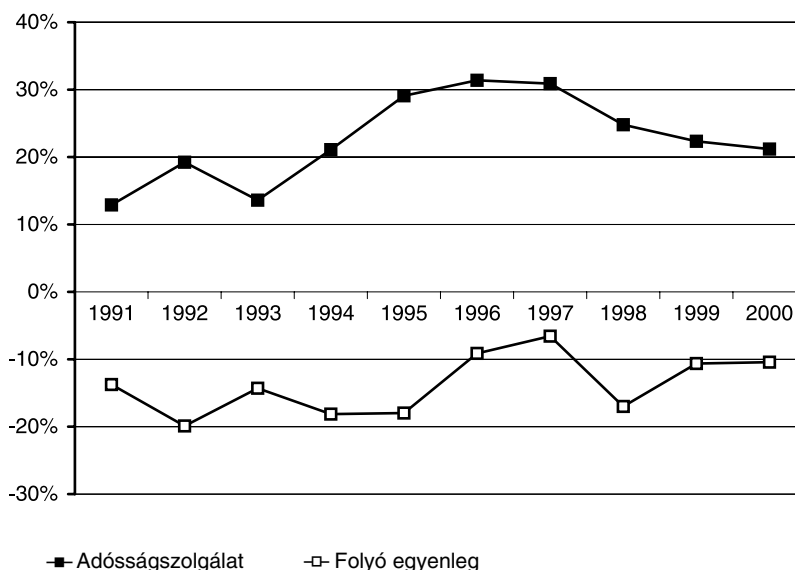
Ehhez természetesen szükség volt az 1995 márciusában meghirdetett és radikális gyorsasággal végrehajtott újabb intézkedéssorozatra. A társasági adókulcs csökkentése, a csúszó ár-folyam-politika bevezetésével együtt a vámpótlék alkalmazása, valamint az erőteljes és új

felfogású restriktív költségvetési politika mind a későbbi egyensúlyi gazdasági növekedés célját szolgálta. A privatizáció végleges lezárását segítette a bankkonszolidáció újabb hulláma 1996-ban. 1997-ben már a GDP 70%-át a magánszektor állította elő, és ebből egyötödnyi súlyt képviseltek a külföldi többségű vállalkozások.

Az 1992–1995 utáni időszakban rendszeresen alkalmazott pótköltségvetési korrekciók után az államháztartás alapvető elemeinek reformja is megkezdődött. Ennek legfontosabb elemei a következők voltak: a társadalombiztosítási rendszer és a költségvetés kapcsolatainak átrendezése, a nyugdíjbiztosítás három pillérének bevezetése, a felsőoktatási tandíj alkalmazása, az önkormányzati hitelfelvételi korlát előírása, a kincstár gyors létrehozása. 1997-ben véglegesen tisztázódott a költségvetés és a Magyar Nemzeti Bank kapcsolata, amikor megszűnt a közvetlen jegybanki finanszírozás lehetősége és az MNB-ből kikerültek a fiskális feladatok.

Az adósságszolgálati terhek megugrása miatt tovább nőtt a költségvetési hiány, ami a költségvetési restriktív folytatását követelte meg. (1. ábra) Az államháztartásból újabb feladatok kerültek ki, és más egyéb költségvetési változások következtében az államháztartás folyó bevételeinek és kiadásainak mérlege a fejlett országoknak megfelelő mértékűre csökkent (a GDP 40–42%-a).

1. ábra
ADÓSSÁGSZOLGÁLAT ÉS DEFICIT A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS SZÁZALÉKÁBAN



AZ EGYENSÚLYI NÖVEKEDÉS MEGINDULÁSA

Mindezek a változások teremtették meg a harmadik nagyobb gazdaságpolitikai szakasz felteteleit. Az 1997/1998 utáni időszakot az egyensúlyórző gazdasági növekedés és a modernizáció céljai jellemzik. Ebben a máig tartó periódusban a gazdasági növekedés 4% körüli és az éves infláció üteme is lecsökkent 10-11%-os értékre. Tovább mérséklődött a munkanélküliség, országosan tartósan egyre inkább tíz százalék, és ezzel az európai országok átlaga alá süllyedt.

A gazdasági növekedés és stabilitás együttes megvalósulása lehetővé tette a korábbi gazdaságpolitikai célok újrafogalmazását. Egyre fontosabbá vált a területi, jövedelmi és infrastrukturális dimenziókban jelentkező társadalmi különbségek mérséklése. Ennek a ma is zajló folyamatnak a tényleges piacgazdaságba illeszkedő módszerei most alakulnak ki. Eredményeit elsősorban a társadalom középosztálya érzékeli, bár nyilvánvaló, hogy a szociális lemaradás felszámolásának technikáit csak hosszabb távon lehet kidolgozni és hatékonyan működtetni. A központosítás és a decentralizáció aránya, formája – politikai irányzatoktól függetlenül – a kiegyenlítés egyik kulcskérdése lesz.

KÖLTSÉGVETÉS-POLITIKAI SZAKASZOK

Az eddigiekben vázolt három fő gazdaságpolitikai időszakkal többé-kevésbé egybeestek a költségvetési politika és a közszektor változásai. Ezek a feltételek a helyi önkormányzatok és a Fővárosi Önkormányzat számára is közvetlenül meghatározták a működésük körülményeit.

INTÉZMÉNYÉPÍTÉS

A jogszabályi és intézményi változások első hulláma szintén nagyjából 1993-ig tartott. Az időszak első két évében alakultak ki az új helyi önkormányzati és költségvetési rendszer alapelemei. A helyi önkormányzati törvénykezési folyamat részeként létrejött a feladatok és hatáskörök új megosztása, a vagyontádas rendjének szabályozása, a többé-kevésbé normatív szabályokra épülő fejlesztési támogatási gyakorlat. Kialakult az állami ellenőrzés és a jogi kontroll intézményrendszere.

A köztisztviselői és közalkalmazotti rendszer szabályainak rögzítésével nemcsak a közszolgálati pálya stabilizálása indult meg, hanem az államháztartás szempontjából is fontos szabályozási és tervezési eszköz jött létre. A költségvetési gyakorlat számára lényeges volt a számvitel új szabályainak alkalmazása, a területi költségvetési információs rendszer megszervezése és az államháztartási törvényben rögzített eljárási szabályok, költségvetési tervezési ütemrend bevezetése.

Ebben az időszakban a változások másik nagy területe a helyi szinten meghatározó közszolgáltatások új ágazati rendjének kidolgozása volt. A korábbi jövedelemcentralizációra, egységesített ellátási rendszerre és kiterjedt támogatási gyakorlatra épülő ellátások működését

a többszektörű gazdaságban át kellett alakítani. A lakásprivatizáció kelet-európai összehasonlításban nagyon jelentős mértékű volt. Ezzel együtt a közüzemi szolgáltatások fogyasztói árkiegészítése gyakorlatilag megszűnt.

A jelentős mértékű decentralizáció szükségessé tette a közoktatás, a szakképzés és a szociális ellátás új alapokon nyugvó szabályainak kidolgozását. Ezek mindegyike arra törekedett, hogy minél nagyobb döntési önállóságot biztosítson az ellátásszervezési felelőséggel bíró helyi önkormányzatoknak, de ugyanakkor megtartsa az egységes és egyenlő közszolgáltatások tartalmi és pénzügyi feltételeit. Az ágazati sajátosságoknak megfelelően ezt a szolgáltatások tartalmi szabályozásával (pl. tanterv, szociális támogatások formái), a kimeneti feltételek előírásával (pl. vizsga), vagy a választható szervezeti formák (pl. iskolatípusok, szerződési formák) meghatározásával lehetett elérni. Ezek a jogszabályi keretek kelet-európai összehasonlításban nagyfokú önállóságot biztosítottak az egyébként is széles felelősségű magyar helyi önkormányzatoknak.

KÖLTSÉGVETÉSI RESTRIKCIÓ

A helyi autonómiára szükség is volt a szerkezetváltást követő második nagyobb gazdasági periódusban. Ekkor a költségvetési politika elsődleges célja a restriktió volt, ami a központi költségvetés és a helyi önkormányzati kiadások visszafogására irányult. Ebben az időszakban a szűkülő források mellett az ellátottság színvonalát csak a szolgáltatásszervezési módszerek hatékonyabbá tételével lehetett biztosítani. Ennek legnagyobb eredményei a közüzemi és a kommunális szolgáltatások területén voltak. A szervezeti működési formák piaci alapokra helyezésével megnyílt a lehetőség a külső pénzügyi és szakmai befektetők bevonására. Ennek érdekében szükség volt a közbeszerzés eljárásainak szabályozására és bizonyos szolgáltatások esetében a kötelező pályáztatás bevezetésére is.

A költségvetési szektorban is lényeges változások következtek be. A költségvetési tervezés és a költségvetési intézmények működési szabályai egyre inkább a bevételorientált, a vállalkozási és a hagyományos közösségi tevékenységek elkülönítésére irányult. Fokozatosan megszűnt az államháztartáson belül az elkülönített alapok önállósága, amikor jobban ellenőrizhető fejezeti kezelésű célelőirányzatokká alakították át. Hasonló célt szolgált a Magyar Államkincstár létrehozása, amely a központi költségvetés forgóalapigényét csökkentette, ellenőrzőtebbé tette a központi költségvetési előirányzatok felhasználását, ami ugyanakkor a nettó finanszírozáson keresztül egy lehetséges gazdálkodási bevételt vont el a helyi önkormányzatoktól.

A helyi önkormányzatok kiadásainak visszafogását emellett a hitelfelvételi korlátozás előírásával is el kívánta érni a költségvetési szabályozás, amikor a helyi saját bevételek arányában meghatározta a hiteltörlesztés és garanciavállalás arányát. Ezzel együtt került bevezetésre a helyi önkormányzati adósságrendezési eljárás új rendje, ami csaknem teljesen kizárta a fizetési problémákkal küszködő önkormányzatok közvetlen pénzügyi megsegítését. Mindezek a szabályok a decentralizált és önállóságra épülő alkalmazkodás keretfeltételeit teremtették meg.

Ezeken túl azonban a költségvetési restrikciónak legfontosabb eszköze az infláció volt. A költségvetési dologi kiadások támogatása gyakorlatilag nem nőtt, a bérkiadások reálértékének visszafogására pedig különböző technikák születtek. Kettős közalkalmazotti bérrendszer került bevezetésre, amely folyamatos és részletekbe menő egyeztetéseket követelt meg. Központi támogatás hiányában a helyi béremeléshez állami garanciavállalás mellett hitelfelvételre is kényszerültek az önkormányzatok.

A vizsgált időszak három kormánya alatt eltérő módon folyó költségvetési béregyeztetések során folyamatosan hangoztatott érv volt a bérkiáramlás inflációnövelő hatása és ennek következtében a növekmény elértéktelenedése. Ugyanakkor azonban mégis az infláció volt a közszektor átalakításának legfontosabb eszköze. Kisebb mértékű infláció mellett nem lehetett volna a közszektor reálbéreinek csökkentését elérni és a költségvetési kiadások szerkezetét átrendezni.⁶ Ebből következően máig a várt infláció és a tervezett költségvetési támogatás, a saját bevétel-növekedés az államháztartáson belüli elosztási alkuk legfontosabb vitapontja.

A megszorító intézkedések egyik fő célja a költségvetési szektorban foglalkoztatottak számának csökkentése volt. 1992 és 1997 között a költségvetési intézményeknél foglalkoztatottak száma 8%-kal (814 ezerre) csökkent. Jelentősebb volt a leépítés és a feladatátadás a központi költségvetési szerveknél (13%-os csökkenés), igaz, az itt foglalkoztatottak száma is kisebb (280 ezer fő), mint az önkormányzatoknál. Az önkormányzati létszámcsökkenés csak 5%-os volt ebben az időszakban.⁷

KÖZPONTOSÍTÁSI TÖREKVÉSEK

Végül az erőteljes restrikciónak követő harmadik, máig tartó időszakban az önkormányzatokra vonatkozó költségvetési szabályozásban egy sajátos fordulat következett be. Korábban a költségvetési visszafogások időszakában a decentralizáció általában elfogadott cél volt. Ezen keresztül ugyanis több lehetőség nyílt a hatékonyabb szolgáltatásszervezési megoldások kidolgozására és a kényszerű, de kedvezőtlen társadalmi hatású döntések is helyi szintre kerültek. A források lassú bővülésének időszakában azonban egyre inkább új, decentralizációellenes érvek kerültek elő.

Ezek egy része hatékonysági szempontokra hivatkozott: az elaprózott települési önkormányzati rendszer és a kisméretű szolgáltatási egységek pénzügyi gazdaságossága a nagyobb méretekkel növekedne. Az önkormányzati társulások szabályozása (1997) és a regionális, kistérségi önkormányzati működési formák keresése ezt a célt szolgálta. Egyelőre az együttműködés ösztönzése megmaradt az önkéntesség keretei között, és az új térségi szerveződések is csak korlátozott, területfejlesztési, vagy hatósági, államigazgatási feladatok ellátására jöttek létre. Visszakerült a helyi önkormányzati rendszerbe a különböző típusú önkormányzatok közötti pénzügyi függés is azzal, hogy a céljellelű decentralizált támogatásokról a megyei szint dönt.

⁶ László, 1988

⁷ Ugyanő, 146.old.

A decentralizációellenes érvek egy másik csoportja a differenciálódás és a területi különbségek növekedésére hivatkozott. A területi (horizontális) kiegyenlítés szándékával egyre több támogatás került elosztásra az átlag alatti személyi jövedelemadó-bevétellel rendelkező települési önkormányzatok között. Az iparüzési adóval bővült a kiegyenlítés során beszámított saját bevételek köre. Ugyanakkor az eltérő feladatokat ellátó önkormányzatok közötti (vertikális) kiegyenlítés módszere is megváltozott. A lakóhelyre visszautalt SZJA megosztási aránya minimális, ötszázalékos szintre csökkent és ezzel párhuzamosan az állami hozzájárulások összege megnőtt. Ez mindenképpen a központi költségvetési függőség erősödését bizonyítja.

Végül az önkormányzati forrásfelhasználási önállósággal szemben egyre erősödik az ágazati pozíciók védelme. Ez elkezdődött a közoktatás normatív támogatási rendszerből való kiemelésével, amikor – az önkormányzati feladatok közül egyedüliként – az állami hozzájárulás összegét a korábbi tényleges oktatási kiadások összegéhez kötötték (80, majd 90%-os mértékben). Ugyancsak itt egyre nagyobb a különleges támogatási jogcímek száma és bővült a kiegészítő szabályok szerint elosztott támogatások összege. Ezek pedig már nem számítanak bele a nem állami, nem önkormányzati intézmények normatív támogatásai közé, és ezzel elkezdődött a korábban egyenrangú nonprofit intézmények („társadalmi önszerveződések”) fokozatos háttérbe szorítása.

Mindezek a költségvetés-politikai időszakok jól láthatók lesznek majd a Fővárosi Önkormányzat és a kerületek pénzügyeinek alakulásában is. (A helyi önkormányzatok pénzügyeinek és ezen belül Budapest helyzetének változásai a későbbiekben kerülnek elemzésre.) Itt most a kilencvenes évtized gazdaság- és költségvetés-politikai szakaszainak és egyes elemek vázlatos bemutatására volt lehetőség.

A főváros vezetése számára az itt röviden bemutatott gazdasági és költségvetési folyamatok változó keretfeltételeket teremtettek a saját finanszírozási és szolgáltatásszervezési reformjaik végrehajtásához. A helyi önkormányzati rendszer kiépítésének első két-három éves időszakában az általános decentralizációs szabályok fővárosi sajátos viszonyokra történő alkalmazása zajlott le. Az ezt követő erőteljes restriktív időszakában a főváros kedvező vagyoni és saját bevételi helyzetére építve modern és más városi önkormányzatok számára is példamutató reformokat indított be. Ekkor a politikai és szakmai közeg még mindig kedvező volt a város vezetése számára.

A fővárosi reformok eredményeinek realizálására valójában azonban éppen akkor volt a legnagyobb szükség, amikor 1998–1999 után megindult a gazdasági növekedés. Ez az időszak ugyanis egybeesett a helyi önkormányzati rendszert érintő centralizáció megerősödésével. Ez a politikai indíttatású folyamat erőteljesen fővárosellenes volt. A területi kiegyenlítés céljaira hivatkozva a támogatási rendszer egységes, normatív jellege csökkent, a központi függőséget növelő elosztási mechanizmusok bővültek.

URBANIZÁCIÓS FOLYAMATOK

Az elmúlt évtizedben bekövetkező átalakulás objektív értékeléséhez szükség van arra, hogy mindezeket a lépéseket a hosszú távú városfejlődés folyamatába is beillesszük. Bármennyire gyors és alapvető változások zajlottak is le, Budapest jövője szempontjából azt a kérdést

kell megválaszolni, hogy ezek milyen mértékben támogatták vagy akadályozták a több évtizedes léptékkal mért urbanizációs trendet.

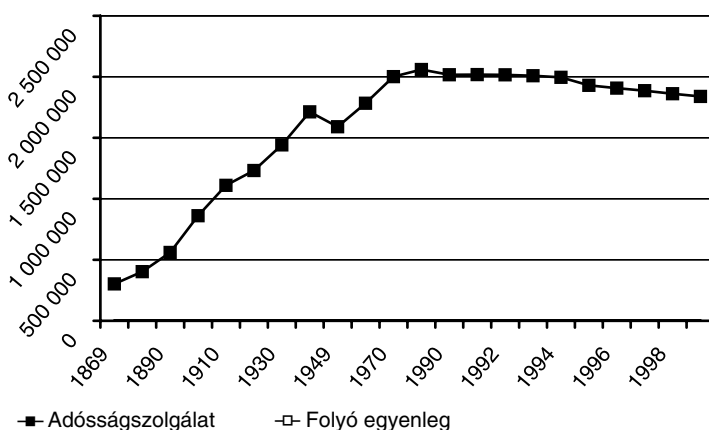
Nyilvánvaló, hogy csak az a városfejlesztési politika lesz hosszú távon eredményes, amelyik felismeri ezeket a trendeket és a maga eszközeivel támogatja azokat, és nem pedig ellentétes a fejlődési folyamatokkal. Itt ebben a rövid elemzésben természetesen ezt a kérdést nem lehet minden részletre kiterjedően megválaszolni. Inkább csak arra lesz lehetőségünk, hogy a Budapest és környéke urbanizációs fejlődését leíró demográfiai, gazdasági és ellátottsági jellemzők alapján egyfajta értelmezési keretet adjunk a kilencvenes években bekövetkező átalakulásnak.

A nagyvárosi fejlődés általános – mind Európában, mind Észak-Amerikában megjelenő – tapasztalatai alapján Budapest növekedése is különböző urbanizációs szakaszokra bontható.⁸ Ezek szerint az első koncentrációs időszakot a népesség és a termelési tényezők gyorsuló ütemű növekedése jellemzi. Ez a főleg iparra épülő fejlődés a központi városrész gyors és látványos kiépülését indítja meg. A növekedés mozgatója elsősorban a külső erőforrások bevonása és a központi hely előnyeinek kihasználása. Az európai nagyvárosok esetében ez a fejlődési korszak mindenhol megfigyelhető, bár eltérő gazdasági és történelmi időszakokra esik. Budapesten a hosszú távú ciklus ezen szakasza a XIX. század közepétől a XX. század húszas éveig tartott.

A gyorsuló ütemű növekedés természetesen csak korlátozott ideig tartható fenn. Az urbanizáció „csapdája”, hogy csak további centralizációval biztosíthatók kedvező feltételek vagy oldhatók meg gondok a központban (lásd a budapesti hidak fejlesztésének problémája). A központba irányuló fejlesztés és a vele járó koncentráció elvezet a városfejlesztési politika szükségszerű átalakulásához. A szolgáltató gazdaság és a közlekedési infrastruktúra fejlődése teszi lehetővé az elővárosi urbanizációs korszak kibontakozását.

2. ábra

A BUDAPESTI NÉPESSÉG SZÁMÁNAK ALAKULÁSA (fő)



⁸ Hörcherné, 1981; Enyedi, 1984; Horváth–Péteri–Tosics, 1993

Ez az időszak a központi város növekedésének lassulásával és az elővárosi növekedési súlypontok kiépülésével jellemezhető. Az általános városból történő kiáramlás és terjeszkedés következtében a központ lakófunkciója átalakul, a fejlődés helyi forrásai megváltoznak és a külső városrészekbe, elővárosokba helyeződnek át. Ez Európában és főleg Budapest esetében nem a tipikus amerikai szuburbia létrejöttét jelenti, bár a lezajlott folyamatok hasonló irányúak. Budapesten ez a tendencia az 1950. évi közigazgatási egyesítéssel először a közigazgatási határokon belül, a külső kerületekben zajlott le, majd a hetvenes évektől kezdődően a szűken vett agglomerációs övezetben volt megfigyelhető.

Az elővárosi korszak végét az jelenti, amikor a szerves urbanizációs fejlődés önszabályozó képességéből következően megindul egy reurbanizációs korszak. Ennek a világ nagyvárosaiban már tapasztalható jelenségnek a fő jellemzője, hogy a nagyvárosi térség központi része új funkciókkal gazdagodik és népességfogyása lassul. Ezt a napjainkban lezajló folyamatot a gazdaság új típusú telepítési tényezői is ösztönzik. Annak ellenére, hogy a tudásalapú gazdasági ágak nem igénylik a térbeli centralizációt, a hagyományos városközpont mégis felértékelődik. A központ előnye a szórakoztató és ellátási funkciók biztosítása, míg a környezeti szempontok előtérbe kerülése miatt az elhagyott városrészek rekonstrukciójával bővülnek a lakóterületek és javul minőségük.⁹ Ez az „újvárosiasodási” folyamat Budapest esetében még csak csíráiban érzékelhető, ma inkább még a központi népesség fogyása jellemző.

A hosszú távú urbanizációs folyamat jól kirajzolódik a népességszám alakulását bemutató 2. ábrán. A főváros mai területére átszámított adatokból látható a gyorsuló növekedés koncentrációs időszaka, majd amint a lassuló népességnövekedés átvált népességfogyásba. Ezen a hosszú távú folyamaton belül a második világháború után lezajlott egy hasonló jellegű, de rövidebb lefolyású ciklus. Nagy-Budapest létrehozása után a hetvenes évekig gyorsult a népesség növekedése, amit a kilencvenes években már népességfogyás váltott fel.

Az elővárosi fejlődési szakaszra jellemzően a főváros környéki települések népességszáma folyamatosan növekedett. A szűkebb agglomerációs övezet lehatárolása ugyan többször változott, ezért a népességszám alakulása nem hasonlítható össze, de Pest megye egészében népességnövekedés tapasztalható. (2. táblázat)

2. táblázat

NÉPESSÉGI ARÁNYOK ALAKULÁSA AZ AGGLOMERÁCIÓBAN* ÉS PEST MEGYÉBEN

	BUDAPEST	AGGLOMERÁCIÓS ÖVEZET	AGGLOMERÁCIÓ	PEST MEGYE
	AZ ORSZÁG NÉPESSÉGÉNEK %-ÁBAN			
1980	19.2%	3.8%	23.1%	9.1%
1990	19.4%	6.0%	25.4%	9.2%
1996	18.7%	6.4%	25.1%	9.6%
1999	18.0%	6.4%	24.4%	10.3%

* Agglomeráció: 1980: 44 település, 1991: 92 település, 1999: 79 település

Forrás: Területi Statisztikai Évkönyv, 1980, 1990, 1999

⁹ Freire-Stren, 2001; Lloyd-Clark, 2000

A népességszám változásának két összetevője van. Budapesten 1990 után negatív értékű a vándorlási különbözet, míg Pest megyében ugyanekkor hirtelen megnőtt a bevándorlás értéke. Mindkét térségben természetes fogyás tapasztalható (magasabb az elhalálozás, mint az élveszületések száma). A két folyamat eredőjeként jelentősen csökken Budapest népessége és növekszik Pest megyéé (3. táblázat).

3. táblázat

BUDAPEST ÉS PEST MEGYE NÉPMOZGALMA, 1985–1999

MEGNEVEZÉS	BUDAPEST	PEST MEGYE
Vándorlási különbözet		
1985	14837	1306
1990	11751	2842
1995	-11204	13726
1999	-14409	17888
Természetes szaporodás		
1985	-10553	-1198
1990	-10242	-1534
1995	-11832	-1940
1999	-12650	-3417
Népmozgalom		
1985	4284	108
1990	1509	1308
1995	-23036	11786
1999	-27059	14471

Forrás: Területi Statisztikai Évkönyv, 1985, 1990, 1999

A demográfiai változások a korösszetétel átalakulásán keresztül hatnak az önkormányzati szolgáltatásokra. Az idős korú népesség eltartottsági aránya Budapesten (1999: 24,1%) jóval magasabb, mint az országos átlag (21,4%) vagy Pest megye átlaga (18,1%). Ugyanakkor a fiatalok népességét is beszámítva a teljes eltartott népességre számítva már kedvezőbb a kép, mint az országban (Budapest: 44,4%, Pest megye: 44,3%, míg az országos átlag: 46,4%).

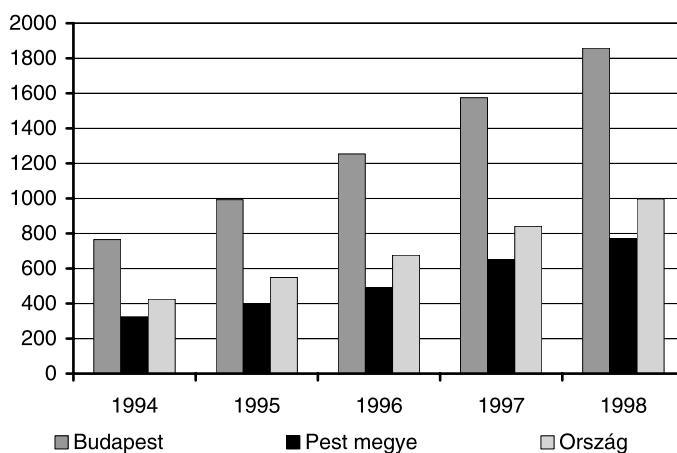
A népesség koncentrációjánál jóval erőteljesebb a gazdaság főváros-központúsága. Az évtized elején a létrejövő új gazdasági társaságok közel felének a központja Budapesten volt. 1991-ben a részvénytársaságok 52%-a, a kft.-k 46%-a Budapesten volt bejegyezve, míg Pest megyében ugyanezek az arányok inkább követik a népességi arányokat (kft.: 9%, rt.: 5%). Az évtized során az országban működő vállalkozások fővárosi koncentrációja kissé tovább nőtt (27%-ról 30%-ra), viszont a gazdasági társaságok országon belüli aránya csökkent. Pest megye a népességszám-változáshoz hasonlóan itt is az elővárosi fejlődési szakasz jellemzőit mutatja: a nagyobb gazdasági társaságok országon belüli aránya nőtt (1999-ben kft.: 10%, rt.: 7%).

Hasonló trend tapasztalható a gazdasági átalakulás szempontjából meghatározó külföldi érdekeltségű vállalkozások területi elhelyezkedésében. Budapesten volt 1991-ben a külföldi érdekeltségű vállalkozások 56%-a (Pest megye: 7%), és ez az arány kissé csökkent az évtized végére (1999: 52%). Ugyanakkor ezen vállalkozások jegyzett tőkéjének területi megoszlása Budapest változatlan súlyát mutatja (56%), míg Pest megyébe inkább a nagyobb cégek költöztek: 1991-ben 6%, 1999-ben 9% az országon belüli részesedésük.

Ezen kedvező adottságok ellenére a gazdaságban megtermelt új érték budapesti koncentrációja csak 34%-os (Pest megye: 7%). 1994 óta, amikor a területi GDP-számítás elkezdődött, a főváros súlya, tizedszázalékokban mérhetően, de csökken, Pest megyéé pedig kissé növekszik. Ezzel párhuzamosan alakul a térségben az egy főre jutó GDP összege (3. ábra). Budapesten a fajlagos GDP az országos átlag 186%-a, Pest megyében 77%-a.

3. ábra

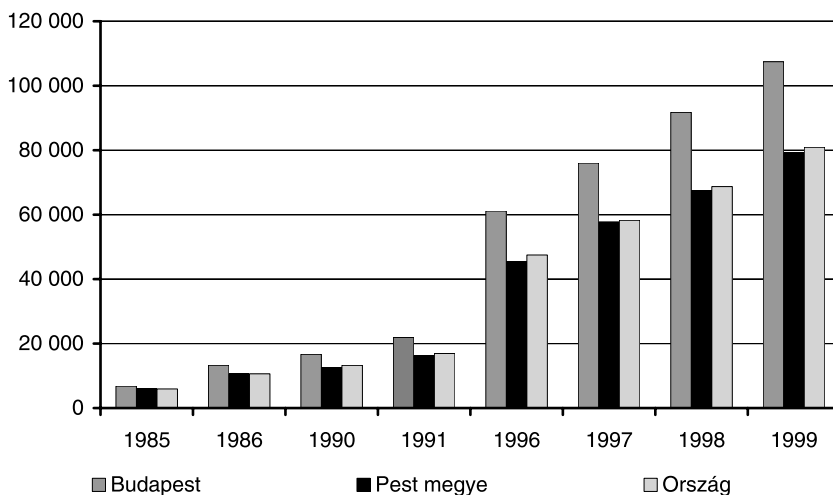
AZ EGY FŐRE JUTÓ GDP ALAKULÁSA (eFt/fő)



A kedvező gazdasági adottságokból következően a foglalkoztatottak fővárosi koncentrációja is jelentős. Az évtized egészére nincsenek összehasonlítható adatok, de a Budapesten foglalkoztatottak országon belüli aránya 1991-ben 27%-os, 1999-ben 35%-os volt. Pest megye részaránya nem változott (6%). A munkanélküliség is jóval kisebb a fővárosban; 1997-ben, mint a legrosszabb évben is csak az országosan regisztrált munkanélküliek 18%-a volt Budapesten. Mára ez az arány 15%-ra csökkent. A foglalkoztatási szerkezet átalakulására jellemző, hogy Budapesten az ipari, építőipari foglalkoztatottak aránya 33%-ról 23%-ra csökkent és például országosan a pénzügyi szektorban dolgozók 85%-a Budapesten van.

Mindezek ellenére a keresetek alakulásában nem láthatók túlságosan nagy különbségek. (4. ábra) A differenciálódás már a nyolcvanas évek végén megindult. Az országos átlagkeresetekhez viszonyítva az évtized elején 29%-kal, 1999-ben is csak 33%-kal volt magasabb az átlagkereset Budapesten. Pest megyében az átlagkereset – a kilencvenes évek elejének kivételével – az országos átlaglag megegyező.

4. ábra
A HAVI ÁTLAGKERESETEK ALAKULÁSA (Ft)



A gazdaság koncentrációját követve évtizedeken keresztül Budapest ellátottsága és a lakosság jövedelmi helyzete is az országos átlagot meghaladó volt. A helyi önkormányzati rendszer létrejöttével a költségvetési és területfejlesztési politika célja a főváros és a vidék különbségének csökkentése volt. Mára – elsősorban a vidék gyors fejlődése következtében – a differenciálódás mérséklődött.

Részletes ellátottsági elemzés nélkül, csak két átfogó indikátor alapján is látható ez a kiegyenlítődés. A telefonellátottság a hálózatok gyors fejlődése következtében Budapesten és Pest megyében egyre jobban közelíti az országos átlagot: 1999-ben az ezer lakosra jutó távbeszélő-fővonal száma Budapesten az országos átlag (359 vonal) 145%-a, Pest megyében 96%-a, míg 1990-ben ugyanez a mutató 237%, illetve 35% volt (96 vonal). A személygépkocsi-ellátottság hasonló módon mutatja az általános jövedelmi-ellátottsági helyzetet. Ezek szerint Budapesten az országos átlagnál (225 szgk./ezer lakos) 32%-kal, Pest megyében 6%-kal jobb az ellátottság. Budapesten a kilencvenes évek közepén megállt a differenciálódás, azóta a népesség fogyása ellenére kisebb a mutató értéke, miközben az országban és Pest megyében folyamatosan nő.

A jövedelmek és a fogyasztás alakulása is azt jelzi, hogy a főváros korábbi jelentős előnye átalakulóban van, és új típusú problémák jelentek meg. A háztartások egy főre jutó éves nettó jövedelmét tekintve az országos átlagnál csak 18%-kal magasabb a budapesti érték. (4. táblázat). Ez az adózás és járulékfizetés jövedelmekiegyenlítő szerepe következtében alakul így, hiszen maguk a munkajövedelmek jóval magasabbak az országos átlagnál (131%). A társadalmi jövedelemként megjelenő támogatások, szociális juttatások az átlagnál 10%-kal magasabbak.

4.. táblázat

FOGYASZTÁS ÉS JÖVEDELMEK AZ ORSZÁG %-ÁBAN, 1999

MEGNEVEZÉS	BUDAPEST	NYUGAT-DUNÁNTÚL
<i>Háztartások egy főre jutó évi jövedelme</i>		
Munkajövedelem	131.2%	111.0%
Társadalmi jövedelem	109.5%	87.2%
Nettó jövedelem	118.6%	100.5%
<i>Egy főre jutó átlagos kiadás</i>		
Összes személyi célú kiadás	116.8%	97.3%
Élelmiszer	102.2%	100.6%
Szolgáltatási kiadás	153.3%	94.4%
Lakásfenntartás	130.0%	95.7%

A magasabb jövedelmekkel szemben viszont az országos átlagot meghaladó mértékű a fogyasztás is. A nagyvárosi helyzetből következően a lakásfenntartásra (130%) és a szolgáltatásokra (153%) fordított fajlagos kiadás jóval magasabb, mint az országos átlag vagy a szintén gazdagnak számító nyugat-magyarországi régióé. A napi megélhetéshez szükséges élelmiszer-kiadások értéke az átlagot közelíti (102%). Ezek a fogyasztási adatok azt jelzik, hogy Budapest teljes népességére vetítve egyáltalán nem kiugró az itt lakók jövedelme. Sőt, mivel az önkormányzati működés szempontjából meghatározó közüzemi, közlekedési és egyéb szolgáltatások ára magasabb, ez a fogyasztás szerkezetét is alapvetően befolyásolja.

Mindezen vázlatosan bemutatott urbanizációs jellemzők hatnak a főváros szolgáltatásszervezési és igazgatási törekvéseire is. Elsősorban az érzékelhető, hogy a demográfiai és ellátási mutatók romlása következtében Budapesten is számos problémára gyorsan kellett reagálni. A szociális és egészségügyi ellátórendszernek – a jó fővárosi átlagértékek ellenére – a szegénységgel és az elöregedésből következő feladatokkal kellett megküzdenie.

Az adatokból az látható, hogy a főváros gazdaságon belüli helyzete a koncentrációból következően kedvező, foglalkoztatási mutatói jók. Érzékelhető viszont, hogy Budapest átlagkeresetekben meglévő előnye a vizsgált évtized során már nem változott, a magasabb jövedelmekkel pedig együtt jár a nagyvárosi létből következő fogyasztási szerkezet fajlagos kiadásokat növelő hatása.

Az urbanizációs jellemzők alapján az látható, hogy a hosszú távú városfejlődési trendhez az igazgatási, tervezési megoldások csak korlátozott mértékben kapcsolódtak. Az elővárosi urbanizációs korszakban nem alakultak ki a térségi együttműködési, közös feladat- és tehermegosztási mechanizmusok. A közszolgáltatások privatizációja egységes regionális önkormányzati fellépést követelne meg, de ennek csak az első kezdeményeit lehet látni.

A főváros fő célja a közigazgatási határain belüli kiegyensúlyozott és kontrollált fejlődés volt. Ennek eredményei jól látszanak és elősegítik a Budapest mai területén megfigyelhető

reurbanizációs fejlődési szakasz kibontakozását. Eközben azonban az agglomerációs övezettel nem alakult ki partneri viszony. Ez nem kizárólag a fővároson és a szolgáltatásszervezési technikákon múlt, hanem az országos ágazati politikák hiánya (pl. a tömegközlekedés egységesítése), valamint pártpolitikai megfontolások (pl. területfejlesztési kérdésekben) is akadályozták. A jövőben a nagyvárosi térség külső övezetével kell a fővárosnak új kapcsolatrendszert kialakítania, mivel a fogyó népességű központi város fejlődése csak a nagyvárosi térségen belül, az agglomerációs övezeti partnerekkel együttműködve folytatható.

A FŐVÁROSI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER SZABÁLYOZÁSI VÁLTOZÁSAI

A fővárosi közigazgatás kérdései két összefüggési körbe ágyazhatók be. Az egyik a mindenkori város belső helyhatósági rendszere. Ennek kulcskérdése az igazgatási szintek száma és egymáshoz való viszonyuk, valamint a kerületek határai és tagozódásuk. A másik meghatározó viszonylat a nagyvárosi agglomerációs övezethez való kapcsolódások mikéntje. Ebben a megközelítésben nemcsak a különböző horizontális kontaktusok érdekesek, hanem a történetileg változó területi, sőt kormányzati szinttel való intézményes érintkezési keretek és megoldások is.

JOGI SZABÁLYOZÁS

KÉPVISELET

A rendszerváltás részeként 1990-ben új önkormányzati rendszer jött létre. Tekintettel Budapest különleges helyzetére, arra az állapotra, hogy az ország lakosságának egyötöde él itt, az új struktúra sajátosságait külön kezelték. Az 1991. évi XXIV. törvénnyel a főváros újra önálló szabályozás tárgya lett. A kerületek meglehetősen széles körű önkormányzati jogosítványokat kaptak. A törvény megfogalmazása szerint a település közösségét megillető jogok alanyává alapvetően a kerület vált. Csak külön nevesített feladatok tekintetében lépett elő elsődlegesként a fővárosi szint. Ez a megoldás mechanikusan az országos rendszert vette alapul, amelyik a települési közösségek elemi egységeire decentralizálta a helyi szerepkörök jelentős részét. Ehhez képest minden nagyobb területi egységet szubszidiáriusnak tekintettek. A fővárosi szint minden tekintetben a kerületi önkormányzatokból épült fel. Ezt fejezte ki a választási rendszer is, amely a fővárosi közgyűlésben a kerületi önkormányzatok delegáltjainak is helyet biztosított. A nagyváros egésze sajátosságainak intézményes kezelésére ebben a szakaszban nem volt idő és energia.

Ez a szemlélet azóta is meghatározó. Magyarországon több mint 3100 önkormányzat van, 10 millió lakosra számítva. Lényegében minden település, a mégoly kicsik is, önálló helyhatósággal rendelkeznek. Budapest az ország egyetlen, nemzetközi értelemben vett nagyvárosa. Mindig speciálisként kezelték a helyi igazgatási rendszerek kialakításakor. A sajátos-

ságot azonban sohasem sikerült alkotó módon értelmezni, azaz, valóban a sajátosságokhoz igazodva. Itt él az ország lakosságának egyötöde, a környéket is számításba véve a nagyvárosi kapcsolatok több mint 3 millió lakost érintenek. Ezt a túlsúlyosságot a közigazgatási rendszer sohasem tudta értékén kezelni, és az ország többi részével kölcsönösségben értelmezni. A rendszerváltás e tekintetben is újabb kísérletek sorát nyitotta meg.

1994-ben az új fölállás mindjárt módosításra került. A fővárosi közgyűlés fontos szabályozási kérdésekben elsődlegességet nyert, így mindenekelőtt a forrásmegosztás és a városrendezés feladatkörében. A forrásmegosztás, ami a központi költségvetéstől származó egyes bevételek, valamint egyes helyben képződő bevételek főváros és kerületek közötti megosztására terjedt ki, korábban a kerületi polgármesterek egyetértéséhez volt kötve. A módosítás a kerületi befolyást a véleményezésre szorította. A városrendezésben korábban a fővárosi általános rendezési terv kerületekre kötelező ereje kérdéses volt. E tekintetben a fővárosi közgyűlés elsődleges szabályozási jogkörét először e módosítás során állapították meg.

Módosult a képviselői rendszer belső szerkezete is, amennyiben a kerületi küldöttek már nem tagjai a közgyűlésnek. A nagyvárosi speciális szabályokat közvetlenül beemelték az önkormányzati törvénybe. Mivel az önkormányzati törvény elfogadása a parlamentben kétharmados többséget igényel, a fővárosra vonatkozó szabályok módosítása csak széles körű konszenzus mellett lehetséges. Ezzel a nagyvárosi decentralizált intézmények politikai súlya nemcsak a kerületekkel szemben, hanem a mindenkori kormányok ellenében is érzékelhetően megnőtt.

A főváros egységét erősítendő, más jogszabályok is telepítettek helyi jogosítványokat a nagyváros egészét képviselő szervekhez. Ebben az irányban lépett tovább mindenekelőtt az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény a településrendezés fővárosra vonatkozó szabályai tekintetében. Kialakították a településrendezési tervek sajátos rendszerét és fölérendeltségi szerkezetét, ami a nagyváros egységes kezelését volt hivatott szolgálni.

TERÜLETFEJLESZTÉS

A városi integráció intézményes kifejezésére tett erőfeszítésekkel szemben kevésbé volt sikeres az övezettel való kapcsolatrendszerek megjelenítése. A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996: XXI. tv. foglalkozott nagyobb térségi kapcsolatrendszerek regionális megjelenítésével. Mivel a megyerendszert a fejlesztési funkciót illetően is érintetlenül hagyták, a metropolis sajátosságait csak korlátozottan és ellentmondásosan lehetett érvényesíteni. A régóta ismert ún. tágabb (mintegy hatvan km sugarú kört átfogó) gyűrű, valamint a szűkebb, agglomerációs övezeti gyűrű közül közigazgatási vonzata az utóbbinak lett – korlátozott formában.

A Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanácsa (BAFT), mint regionális területfejlesztési tanács működési területe a fővárosra és 78 övezeti településre terjedt ki. A besorolt települések a fővárost övező önkormányzati közigazgatási egység, Pest megye részei. Nem sokkal

később új és némileg önálló szempont szerint alapították meg a közép-magyarországi régiót. Az országos területfejlesztési koncepció (35/1998. [III. 20.] OGY hat.) tervezési-statisztikai régióként Budapestet és Pest megyét kezeli együtt.

Az agglomeráció és a régió meghatározása külön-külön szempontokon alapult. Az agglomeráció esetében azt feltételezték, hogy a kapcsolatrendszerek spontán módon alakulnak, ahhoz elegendő csak keretet biztosítani. A régiós lehatárolást viszont a Európai Unióhoz való csatlakozás követelte, legalábbis területi-statisztikai egység formájában, annak érdekében, hogy az EU strukturális támogatási rendszereihez kapcsolódni tudjunk. Ez a szempont kívánta a meglévő közigazgatási határoknak való megfelelést, tehát akkor Pest megye integritásának tiszteletben tartását.

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény 1998. évi módosítása után ehhez igazodott az újonnan felállított regionális fejlesztési tanács működési területe, a BAFT egyidejű megszüntetésével. A párhuzamos struktúrákat ugyanis nem látszott értelmesnek fenntartani, bár a szerepek eleve meglehetősen korlátozottak voltak. Ezzel még annak a rövid és ellentmondásos folyamatnak is vége szakadt, amelyik azért valamilyen tényleges térszerkezeti összefüggést akart respektálni a területi közigazgatás-szervezésben.

TÉRSÉGI KAPCSOLATOK

Hozzá kell tenni, hogy a területfejlesztés egész intézményrendszere sokkal kevésbé átgondolt és hangsúlyos Magyarországon, mint a területi önkormányzati szisztéma. Az eredeti cél a térségfejlesztés államosításának elkerülése és az európai modellekhez való igazítása volt. Ehhez képest a törvény megalkotásával csak egy viszonylag erőtlen egyeztetési fórumot sikerült létrehozni. A regionális politika érvényesítésének mechanizmusát azonban különösen az 1998. évi módosítás rontotta el végképp. Ekkor a delegációs elven működő tanácsoknak nem az eredetileg tervezett társadalmi partnerség irányában való továbbfejlesztése történt, hanem a maradék nem állami képviselőket a minisztériumok reprezentánsai váltották föl. Az eredetileg tervezett ügynökségi struktúra helyett pedig inkább az államigazgatási-hivatali szerepek kerültek előtérbe.

A folyamattal szoros összefüggésben a rendelkezésre álló források nem növekedtek. Ezáltal valóságos térségfejlesztési tevékenység és akciók folytatásáról továbbra sem lehetett szó. A térkapcsolatok kifejezésére tehát nemcsak azért nem került sor, mert a lehatárolások nem voltak éppen szerencsések és mereven követték a célszerűtlen területi közigazgatási lehatárolásokat – elsősorban a megyehatárokat –, hanem a teljes eszköztelenség miatt sem. Az utóbbi jelentősége természetesen sokkal nagyobb, mint a határoké. Ebben az összefüggésben a budapesti térségi összefüggések kezeletlensége csak színezi az intézményépítés alapvető gyengeségeit.

A struktúrára vonatkozó jogi szabályozás következménye a fővárosi politikák alakítására az, hogy a főváros belső kohéziójának, valamint külső kisugárzásának elismerése mind az önkormányzati rendszerből, mind a térség-szervezés formáiból hiányzik. Ebből következően a helyi reformok is beszorulnak a hagyományos keretek közé. Következik-e ebből, hogy a

térségi összefüggések vagy a kisebb önkormányzati formációk kérdése nem lenne releváns probléma? Aligha, hiszen az életviszonyok, miként az előző fejezetben láttatni igyekeztünk, az összefüggéseket sokoldalúan bizonyítják. Nem kétséges, a lecke minden fontosabb szakpolitikának föl van adva: nem különösebben barátságos szabályozási környezetben miként lehet a merev határokon átjárásokat teremteni.

KERÜLETI TÖREKVÉSEK

Az önkormányzati rendszer bevezetését követően a kerületi önkormányzatok valóságos helyhatósággá válása volt a fővárosi igazgatás talán leglátványosabb fejleménye. Az önálló részben a fővárosi döntéshozatali intézményekkel szembeni hatásosabb fellépést jelentett, másfelől a kerületek közötti különbségek is világosabbá váltak. Az első ciklus alakulása során különösen szembetűnővé váltak az eltérések, amelyek részben szubjektív okokra, részben azonban a valóságos életviszonyok eltérésére vezethetők vissza.

Az egyik ilyen jelenség a kerületi konfliktusok közötti minőségi különbség volt. A testületek és a tisztségviselők közötti feszültségek valamilyen szinten gyakorta jellemzőek az önkormányzatokra. A belső kerületekben számos esetben a működésképtelenség határáig, időnként azon is túl jutottak a viták. Emlékezetes, hogy helyenként valóságos patthelyzetek alakultak ki a frakciók között, aminek a kerületi vezetés megbénítása lett a következménye. A külső kerületek viszont általában jobban kezelték a konfliktusokat. A karizmatikusabb vezetők is valamiért ebben a körben termelődtek ki. Noha nagy ellentétek, látványos változások a polgármesterek párttámogatásában itt is voltak, a vezetés azonban jobban tudta kezelni a vitákat, képesek voltak inkább nyertesén, de legalábbis súlyosabb veszteség nélkül kikerülni a vitákból.

A külső kerületek konfliktusai a fővárosi önkormányzattal, különösen annak vezetésével egyre erőteljesebbé váltak. Ez a megállapítás általános érvényűnek mondható. Meglepő módon még a párttámogatottságtól is függetlennek bizonyult. Az első ciklusban például a helyhatósági választásokon győztes párton belül jelentkeztek a feszültségek. Később, a kilépések nyomán sem feltétlenül pártpolitikai konfliktussá transzformálódtak az ellentétek.

A külső kerületek viszonylag sikeresen szövetkeztek egymással közös céljaik érvényesítésére. A Külső Kerületek Szövetsége a fővároson belüli legfontosabb érdekképviseleti tömörülés lett. Érdekeiknek sikeresen adtak hangot számos alkalommal. Több, a főváros egészét érintő reformjavaslattal és kezdeményezéssel állak elő. A belső kerületek között ilyen átfogó partnerség kevésbé alakult ki.

Nyilván ennek a különbségnek számos oka lehet. Van bizonyára közigazgatás-szervezési ok is. Figyelemre méltó például a feladatok közötti eltérés. A külső kerületek funkciói inkább hasonlítanak a települési önkormányzatokéra. Jobban értelmezhető a kötelező feladatok saját ellátása, a határok kevésbé virtuálisak. Az 1950-ben a fővárosához csatolt önálló települések, minden változás és fejlődés ellenére, őriznek sok mindent önállóságukból. Telepü-

lésszerkezeti értelemben az elkülönülés feltétlenül megáll. Hosszabb távra szólóan eltérnek továbbá a számba vehető erőforrástípusok.

A külső kerületi polgármesterek helyi támogatottsága karakteresebb. A rendszerváltás után új életre kelt lokálpatriotizmus itt nyomokban megjelent, ha nem is olyan mértékben, mint vidéki kisvárosainkban. A politikai programokban ezt önállósodási törekvésekkel igyekeztek megjeleníteni. Az évtized során több kerület vezetése is felvetette és propagálta az esetleges kiválás gondolatát. Tekintve, hogy népes kerületekről volt szó, azok akár megyei jogú városi státusra is aspirálhattak volna. Különösen Csepel és Újpest elválási törekvései voltak hangosak. Ugyanakkor a kezdeményezőknek hamar be kellett látniuk, hogy a jelenlegi felállítás szerint a fővároshoz tartozás számos előnnyel jár a lakosság mindennapjai szempontjából, amit kockára tennének egy radikális lépéssel. Közülük különösen fontos a támogatott fővárosi tömegközlekedéshez, valamint a közműrendszerekhez és -szolgáltatásokhoz való kapcsolódás.

Másik vonalon a kerületi önállósodási törekvések jelentkeztek a fővárosi kereteken belül. Közülük Soroksár leválása volt sikeres, ezáltal megalakítva a főváros XXIII. kerületét. A kerületté válás közvetlen hatásai azonban kevésbé mérhetőek, mint az esetleges kiválásé.

A helyzeti eltéréseknek további közvetett folyamányai lettek. Így a rendszerváltás óta érezhető különbség van a belső és a külső kerületek vezetési és bizonyos értelemben politikai stabilitása között. Mindez oda vezetett, hogy határozott érdekkülönbségek keletkeztek. Rögtön hozzátehetjük azonban, hogy ezek nem látszanak különösebben politikai színvonalon alapulóknak. Az okok sokkal inkább visszavezethetők a közigazgatási sajátosságok eltérésére. Ez utóbbiak persze nagymértékben ráépülnek a városfejlődés és a városi társadalom szerkezetének, szerveződésének sajátosságaira.

Eltérővé vált a kapcsolatrendszerek szerveződése is. Az önállóbb arcú kerületek egymáshoz való viszonyában ma már szembetűnőbb, hogy nem kölcsönösségi alapon kiegyensúlyozott, hanem egyenlőtlen kapcsolatokról van szó. A belvárost mindenki használja, de a perifériák egymással nem feltétlenül kerülnek intenzív napi kapcsolatba.

Ezzel összefüggésben a ténylegesen létező viszonylatokra nézve igaz, hogy korántsem egyenlő intenzitású adott kerület kontaktusainak erőssége. A nagyvárosnak nem minden része lép egymással állandósuló, szimbiotikus kapcsolatba. Ugyanakkor a külső kerületeknek erős kötődése van az őket határoló vagy közel fekvő övezeti települések külön-külön egyértelműen lehatárolható, meghatározott köréhez.

Mindez az érdekeltségek erőteljesebb tipizálási kényszerét hozta magával. Ennek tudható be a külső kerületek erőteljesebb szerveződése. A kerületi eltérések oda vezettek, hogy ezen az alapon a fővárosi közigazgatással szembeni elvárások markánsabban és a korábbiánál egyértelműbben jelennek meg. Ugyanez a határozottság nem kevésbé indokolt a nagyvárosi övezet, legalábbis az ún. szűkebb gyűrűhöz való viszony tekintetében.

A kerületek és a főváros közötti konfliktusok kevésbé vezettek nyílt konfliktushoz az 1994. évi önkormányzatitörvény-módosítás után, amikor is a fővárosi önkormányzat pozíciói megerősödtek. Ettől kezdve a polgármesteri fórum jelentősége csökkent, tekintve, hogy elvesztette korábbi egyetértési jogát a forráselosztás fontos kérdéskörében és más jogosítványok is korlátozódtak. Ezzel együtt az érdekkülönbségek kevésbé csökkentek.

Másik elmozdulás az átalakulás első évtizedében, hogy a kapcsolatrendszerek kiépítésében azért mindkét fél valamivel nyitottabb lett. Kezdetben a kerületek sem egymással, sem a fővárossal nem nagyon akartak az elengedhetetlenül szükséges mértéken túl formális közösséget alkotni. Hosszas viták után azonban csak létrejöttek bizonyos együttműködések. Közülük megemlíthető például a parkolási társulás, amelyik a parkolási díjak övezeteinek kialakításában, a díjak beszedésében és behajtásában való együttes fellépést célozza. Ma már működő és terjeszkedő rendszerről van szó. Összességében azonban a közös feladatok megoldásának továbbra is az a modellje érvényesül, ami fővárosi feladatellátásra épül. A finanszírozási mechanizmusok és szabályozók, a feladattelepítési jogosítványok ezt a formát preferálják.

ÖVEZETI FESZÜLTSEGEK

A főváros teljes közigazgatása tehát állandósult, többrétegű konfliktusmezőbe ágyazódva tevékenykedik. Noha válságjelek nincsenek, hiszen az ország vitathatatlanul legfejlettebb és a rendszerváltás óta legsikeresebben fejlődő és átalakuló részéről van szó, a megoldatlan problémák körét érdemes külön is leltárba rendezni. Közös a most rendszerbe foglalt konfliktusok között, hogy a különböző szabályozások egyike sem tudott igazán mit kezdeni velük, mint rendszerbe nem illő, speciális kérdésekkel. A „speciális” minősítés a főváros kapcsán azonban azért ellentmondásos, mert a nagyságrendeknél fogva a fókuszált megközelítés ugyancsak indokolt lehetne. Hozzátehetjük azonban: a nagyra nőtt központi térséggel igazából az első világháború lezárása óta nem tudnak mit kezdeni az egymást váltó rendszerek.

Az eddigiekből kiindulva a konfliktusok és egymásnak meg nem felelő szabályozások körös szerkezetét vázolhatjuk föl:

- a) belső kerületek–külső kerületek között, amennyiben különböző szerepeik azonosan uniformizált szabályozás alá esnek, kevésbé engedve kifejeződést a sajátosságoknak;
- b) kerületek–fővárosi szint között, ami a város egysége elismerésének problémájaként jelentkezett;
- c) főváros–szűkebb gyűrűs övezet, amely elsősorban az agglomerációs övezettel való közigazgatási kapcsolatok áttételességére vonatkozik, másrészt azon kívül a Pest megyéhez fűződő viszonyra;
- d) főváros–tágabb gyűrűs övezet, értve ezalatt közigazgatási lehatárolással nagyjából a Pest megyével határos megyék területeit, amelyekkel a vonzási viszonyok intenzívek, de a formális kapcsolatrendszer nehezen meghatározható.

Az első két ellentét elsősorban önkormányzati szabályozási vitaként jelentkezett az elmúlt évtizedben. A másik kettő a területfejlesztési rendszer alakítása során merülhetett föl, továbbá várospolitikai ügyek kapcsán az utóbbi feszültségek talán még élesebben is vetődtek fel.

A működő területfejlesztési intézményrendszerben Budapestnek és különböző agglomerációinak nem nagyon van meg a helyük. Az övezet problémáival jelenleg a következő szervezetek hivatottak átfogóan foglalkozni:

- Közép-magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács
- Pest Megyei Önkormányzat
- Pest Megyei Területfejlesztési Tanács
- Budapest Fővárosi Önkormányzat.

Ezek a szervezetek feladatkörükben meglehetősen átfedik egymást. Problémát okoz, hogy Budapestnek ez idő szerint formailag nincs területfejlesztési tanácsa. A regionális fejlesztési tanács nem tudja átvenni ezt a szerepet, miként elődje, a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács sem. Energiájuk jelentős részét lekötötte Pest megye bizalmatlanságának kezelése és a főváros mérsékelt partnerségi hajlandóságának befogadása. Utóbbi – eltekintve most a pártpolitikai konfliktusoktól – azért vonakodó, mert kapacitásai sokkal jelentősebbek a megyei, illetve regionális eszközökhöz viszonyítva, tehát egyszerűen hiányoznak a mai intézményes keretek között a partnerség feltételei. Pest megye viszont elsősorban autonómiáját és integritását védi. A nagyváros és övezete bármilyen egységének elismerése a „lyukas középi megye” létének megkérdőjelezésével lenne egyenértékű. A regionális fejlesztési tanácsban az utóbbi egy ciklus tapasztalatai alapján inkább a megyei érdekek érvényesültek. Mindez azért furcsa, mert ténylegesen az övezeti fejlesztések jelentős része a főváros döntésén múlik.

Most már egyáltalán nincs helye a rendszerben Budapest belső agglomerációjának. A külső kerületek területfejlesztési problémái sem belül, sem kívül nem jutnak érvényre. Holott az övezet szűkebb gyűrűjének alközpontjai rendre itt találhatóak, tehát ezeknek a településmorfológiai szempontból elővárosoknak a térségszervező potenciálja meglehetősen nagy. A nagyvároson belül a külső kerületek saját, nagyobb kihatású fejlesztései csak összvárosi érdekek köntösében jelenhetnek meg, önállóan vezérelt érdekütköztetésre „hivatalos” csatornán keresztül nincs lehetőségük.

Noha az önkormányzati törvény lehetővé teszi a kerületek és a nagyvároson kívüli, övezeti önkormányzatok közötti társulást, együttműködést, erre kevésbé kerül sor. Holott az életviszonyokat tekintve az urbanizációs kapcsolatrendszerek elsősorban „tortaszelet-formájúak”. A külső cikkelyek a hozzájuk közel eső, szomszédos karéjokkal állnak napi és intenzív kapcsolatban mind a városon belül, mind azon kívül.

A közigazgatási szerkezet azonban ezeket a kontaktusokat nem nagyon tudja befogadni. Ugyan sem az önkormányzati rendszer, sem a területfejlesztési struktúra nem gördít formális akadályokat a kapcsolatrendszer elé. Sőt, mindkettő ösztönzi szavakban a maga módján.

Az önkormányzati logika szerint a horizontális, elsősorban társulásokban kifejezhető kontaktusok fejlesztésére ösztönöz. A területfejlesztési rendszer a spontán fejlesztési kapcsolatokat, a nem állami erőforrások becsatornázását, az Unió elveivel konform partnerséget állítja előtérbe. Az e célokkal adekvát intézmények és garanciák azonban hiányoznak. Ami különösen fontos olyan közegben, ahol az „együttműködésre ítélt” szereplők között zsigeri ellentétek vannak.

Különösen élesen vetődik fel a kérdés a területfejlesztési rendszer kapcsán. A probléma nem abban áll, mint ha az intézményrendszerbe való betagozódástól egyúttal rögtön újabb forrásokat lehetne remélni. A pillanatnyi helyzet szerint ugyanis az államilag indukált területfejlesztésnek az a része, amelyik a specializált intézményeken átfolyik, nem teszi ki a téma szerint erre irányuló összes kormányzati ráfordításnak különösebben számottevő részét. Azonban pont a főváros és környéke esetében rendelkezésre állnak azok a hozzáadható források, amelyek megfelelő intézményrendszer mellett önmagukban is képesek lehetnének jótékony hatást kifejteni a térség fejlődésére. (Az ország sok más területén meg éppen a hozzáadható saját eszközök korlátozottsága bénítja meg az egyébként kiépített struktúrákat.) A szabályozási megoldások a városon kívüli kapcsolatrendszerek kezelését egyáltalán nem segítik.

Kapcsolódó döntések hiányában a ma működő mechanizmussal inkább távolabb kerültünk a valóságos térszerkezeti viszonyok közigazgatási megjelenítésének lehetőségétől. Hiszen így a valóságos övezet elveszti sajátlagosságát, a belső agglomeráció szempontjai pedig továbbra is föлдoldódnak Nagy-Budapestben, de legjobb esetben is a kerületek egyneműsítő közösségében. Az utóbbira példa, hogy a területfejlesztési törvény legutóbbi módosításának előkészítése során Budapestet illetően csak abban a tekintetben volt vita, hogy a főváros vagy/és a kerületek képviselőit biztosítsák-e. Nem volt vita Budapest súlyának bagatellizálásáról vagy a különböző részérdek jobbj megjelenítésének szükségességéről. Árnyalásra, politikai és más okok miatt, nem volt igazi készség. Holott a kerületek sajátosságainak elmosásán túl a főváros súlyának eliminálása megkérdőjelezi a működés későbbi valóságosságát hosszabb távra is.

Nem volt kedvező a területfejlesztés intézményrendszeri fejlesztésének kontextusa sem. A döntések kizárólag a majdani uniós források fogadása körül forogtak, amolyan hagyományos támogatásként fölfogva azt. Háttérbe szorulnak emögött a valóságos térkapcsolatok ösztönzésének feladatai, amelyek pedig kizárólag képesek a strukturális alapok felhasználásához megkívánt saját, hozzáadott forráshányad sikeres kitermelésére. A főváros és térségei szempontjából az ilyesfajta problémakezelés pedig különösen célravezető lenne és kedvező esélyekkel kecsegtet.

Az intézmények és érdekegyeztetési mechanizmusok hiányát, illetve elégtelenségét számos várospolitikai ügy kezelhetetlensége mutatja. Ilyen például a fővárosi és a környéki tömegközlekedés összehangolásának régóta húzóódo ügye, aminek keretében a városi tömegközlekedés és a környező helyközi tömegközlekedés kapcsolatait kellene rendezni. A tarifaközösség, a járatok és menetrendek összehangolása, a fejlesztések koordinálása minden megállapodás ellenére is nehezen halad. Újabb probléma a fővárosi és térségi zöldfelü-

letek megtartása. Prosperáló területről lévén szó mind a főváros, mind a kerületek, mind a környező települések abban érdekeltek, hogy ingatlanjaikat a lehető legkedvezőbben értékesítsék vállalkozásoknak. A környezeti hatások azonban az urbanizált térség más pontjain jelentkezhetnek, mint az előnyök.

További példa a fővárosi ivóvízbázis védelme, amit a közvetlenül nem érdekelt környező településeknek kellene megfizetniük. Gond a fővárosi hulladéklerakás hosszabb távú biztosítása, amit a városhatárokon (az önkormányzat illetékességi területén) belül nyilvánvalóan nem lehet megoldani. Az övezetben létesített bevásárlóközpontok, ipari parkok közlekedési terhelése ugyancsak érinti a város „útba eső” részét, tehát a fejlesztés koordinálására lenne szükség. Végül megemlítjük még a várost elkerülő körgyűrűs autópálya megépítése körüli hosszas huzavonát, ami a környező települések ellenállása, illetve érdekeik kezeletlensége miatt alakult ki.

A térségi intézményrendszer eszköztelensége nehezé teszi mindezek és sok más hasonló várospolitikai probléma normális kezelését. A jelenlegi helyzetben az egyetlen lehetséges megoldási irány a fejlesztések ágazati szintre való fölcúsztatása. A konfliktusok kezelése így történik. Ez nem feltétlenül szerencsés és nem mindig célravezető megoldás.

Az önkormányzati és a területfejlesztési rendszer bemerevedésének a fővárosi igazgatás szempontjából további következményei vannak. Végképp kevés figyelem övezi a tágabb gyűrűs kisugárzásból fakadó feladatokat. Az ebből származó szükségletek kezelése csak országos szinten valósulhat meg, a térségi képviselők áttételes és nem formalizált részvételével. Mintegy 60 km sugarú körön elhelyezkedő városok esetében a kapcsolattartás még meglehetősen intenzív, akár napi szinten is. Ráadásul korántsem egyirányú viszonylatról van szó. A közlekedési és egyes szolgáltatásszervezési összefüggések kezelése azonban ma szinte teljesen kívül esik a területi és térségi közigazgatás hatókörén és befolyásolási területén. Az állami feladatok e tekintetben végképp a központi szintre csúsznak föl.

Összességében a nagyváros és környéke közigazgatási intézményrendszerének alakítására irányuló, a rendszerváltást követően kibontakozó reformmunkálatok állásáról a következő következtetések vonhatók le. Az 1990 előtti időszakban a mélyrehatóbb változásokat a rendszer egészének „tehetetlensége” nagymértékben akadályozta. A hetvenes évektől folytatott vizsgálatok számos eleme és feltárt összefüggése ugyanakkor, különösen, ami a térség reál-folyamatait illeti, sok tekintetben ma is időtállóan bizonyul.

A rendszerváltást követően lehetőség nyílt a helyi igazgatás egészének koncepcionális újragondolására. A főváros és környéke sajátlagos rendszerének kimunkálására azonban a megfelelő időszakban nem maradt elegendő energia. Ezért inkább követő jellegű koncepcionálás és jogalkotás zajlott. A nagyvárosi igazgatás továbbra is egyfajta, meglehetősen sematikus derivátuma a helyi és területi igazgatás egész rendszerének. Az 1994. évi korrekciókkal viszonylag egyoldalúan sikerült csak a fennálló szisztémát „megbillenteni”, aminek eredményei és hatásai csakis korlátozottan jelentkezhettek, viszont a következtelenségekkel további ellentétek és ellentmondások magvait hintve el.

A főváros és a főváros-környék helyi-területi igazgatásának jövőbeni sajátlagos kialakítása Magyarországon vitathatatlanul indokoltnak tekinthető, hiszen az ország lakosságának köztudottan egyötöde él a város mai közigazgatási határain belül, és még legalább további félmillió, környező településeken élő, életvitelével közvetlenül és napi jelleggel ide kapcsolódó lakossal kell számolni. Ebből következően az önkormányzati, illetőleg a területfejlesztési rendszernek nem egy speciális problémájáról van szó, amit igyekezni kell minél kevesebb eltéréssel megoldani a tipikusan alkalmazott és működő formák minél kisebb mértékű zavarása mellett, hanem önálló témaköréről.

KÖLTSÉGVETÉSI MOZGÁSTÉR

A gazdaságban lezajló változások bemutatásakor e fejezet korábbi részében már volt arról szó, hogy az elmúlt évtizedben a költségvetési politika jellemzően restriktív volt. A piacgazdaságba illeszkedő modern közszolgáltatási rendszer elemeit úgy kellett kialakítani, hogy a kiadások folyamatosan jelentős mértékben csökkentek. Ez a költségvetési kiadások visszafogására irányuló átalakulás az államháztartás egészét tekintve lezajlott, és mára a közszektor gazdaságon belüli súlya a fejlett európai országok átlagához hasonló.

A rendelkezésre álló források és a kiadási lehetőségek csökkenése a helyi önkormányzatok költségvetését is érintette. Az évtized során a helyi önkormányzati kiadások fokozatosan csökkentek. A kiterjedt feladatkörrel rendelkező önkormányzatok GDP-hez viszonyított súlya a kilencvenes évek elején mért 16-17%-os részesedéshez képest mára már csak 12% körüli.¹⁰ Annak ellenére, hogy a gazdasági növekedés következtében a GDP-hez viszonyított kiadási arány azóta tovább csökkent, ez még mindig azt jelzi, hogy a magyar helyi önkormányzati rendszer erősen decentralizált.

A több hullámban lezajlott költségvetési visszafogás az államháztartás különböző alrendszereit hasonló módon érintette. A helyi önkormányzati kiadások költségvetésen belüli részaránya gyakorlatilag alig változott, az évtized során 23-25% körüli volt. A központi költségvetési kiadásokkal együtt csökkentek a helyi önkormányzati költségvetések. Az államháztartáson belül átrendeződés csak az elkülönített alapok rovására történt, úgy, hogy a társadalombiztosítási alapok kiadásainak részesedése nőtt meg.

Ez az általános restriktív folyamat az önkormányzati pénzügyi rendszer kiépülésével párhuzamosan számos változást hozott a helyi kiadási és bevételi lehetőségekben. A magyar helyi önkormányzati pénzügyi rendszer átalakítása során nagyfokú autonómiát élvező helyhatóságok jöttek létre. A települési és a megyei önkormányzatok kötelező feladataik ellátásakor szabadon választhatják meg a szolgáltatásszervezési formákat. A törvényi keretek között lehetőség van az ellátási feladatok önkormányzati szintek közötti átadására és a változatos társulási formák kihasználására. A kötelező feladatokon túl a helyi önkormányzatok számos feladatot önkéntesen is vállalnak, főleg a helyi gazdaságfejlesztés és fizikai infrastruktúrafejlesztés terén.

¹⁰ Davey, K–Péteri G., 1998

A helyi önkormányzatok létrejöttével együtt a forrásképződés rendszere is jelentősen átalakult. Az egyik legfontosabb változás az önkormányzati tulajdon létrejötte volt. Az önkormányzati rendszer első évtizedében gyakorlatilag ez a forrás biztosította a helyi önkormányzatok fejlesztési és részben a működési kiadásainak fedezetét.

Az önkormányzati tulajdonból származó bevételek mellett más saját folyó és fejlesztési források az összes költségvetési bevétel harmadát teszik ki. Ezen belül legnagyobb részt az illeték- és a helyiadó-bevételek képezik. A helyi adók között az iparüzési adó a legjelentősebb, és túlnyomó részben a városokban képződik.

A központilag szabályozott források két nagy csoportot alkotnak. Az állami hozzájárulások túlnyomó része a központi költségvetésben meghatározott ellátási mutatószámok alapján kerül el a feladatot ellátó helyi önkormányzatokhoz. Ezen kívül az önkormányzati beruházások – szintén egységes elvek alapján – központi támogatásokban részesülnek.

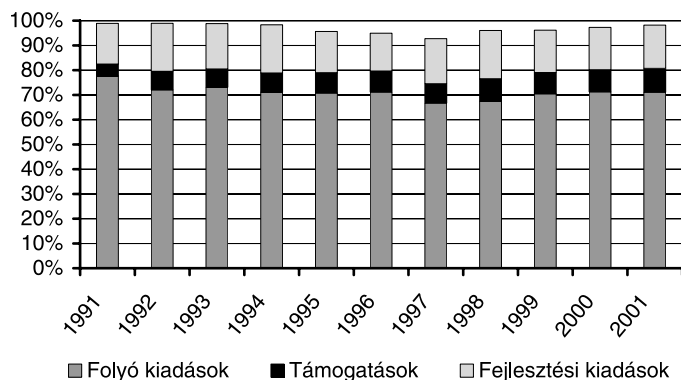
A szabályozott források másik nagy csoportját a megosztott központi adóbevételek képezik. Ez a bevételtípus az elmúlt évtized során jelentős átalakuláson ment keresztül. Az évtized elején a megosztott személyi jövedelemadó túlnyomó része önkormányzati bevétel volt, méghozzá úgy, hogy jellemzően az adót fizető lakóhelyére került vissza a megosztás során. Mivel ezen forrás jelentősége megnőtt és erősen koncentrált, az évtized második felében a különböző kormányok költségvetési politikája már a megosztás arányait és módját átalakította. Ma a megosztott személyi jövedelemadó gyakorlatilag a normatív állami hozzájárulások fedezetét képezi és a lakóhelyre utalt rész a helyi bevételeknek már csak 1-2%-át teszi ki.

A következőkben azt tekintjük át, hogy az önkormányzati pénzügyi rendszer egészében melyek voltak az átalakulás főbb jellemzői és ezek hogyan hatottak a Budapesten működő önkormányzatok költségvetési helyzetére. Célunk az, hogy a több szempontból kedvező pénzügyi lehetőségekkel rendelkező főváros költségvetési lehetőségeiről pontos képet adjunk és ezzel a végrehajtott reformok objektív értékelését segítsük.

HELYI ÖNKORMÁNYZATI PÉNZÜGYEK ALAKULÁSA

Az önkormányzati kiadások alakulását részben a gazdaságpolitikai váltások, részben a politikai ciklusok befolyásolták. (5. ábra). Az évtized elején, a decentralizáció egyik első lépéseként a működési költségek között 7-8%-ra nőtt a különböző támogatások, szociális ellátások önkormányzati kiadásokon belüli részaránya. Ez az átrendeződés akkor még kevésbé érintette a fejlesztési kiadásokat, amelyek átlagosan 19% körüli értéken voltak. Változás csak az 1995–1996. évi erőteljes restriktív időszakában következett be, amikor egyrészt a hitel-visszafizetési terhek jelentkeztek, másrészt a központi támogatások csökkenése miatt a meglévő forrásokat a működésre kellett átcsoportosítani.

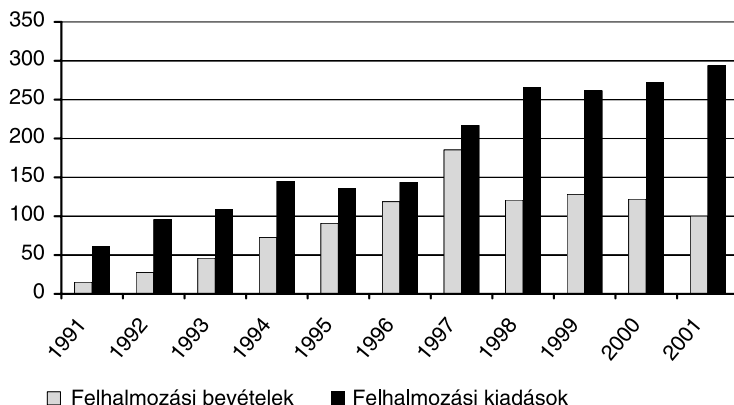
5. ábra
HELYI ÖNKORMÁNYZATI KIADÁSOK MEGOSZTLÁSA
A TÁRGYÉVI KIADÁSOK %-ÁBAN



Ebben a helyzetben csak az 1998-as választási évben következett be némi változás, amikor ismét megnöttek a fejlesztési kiadások. Ezt követően viszonylag állandóvá vált a helyi önkormányzati kiadások összetétele. A költségvetés 81-82%-át kell működésre fordítani és ezen belül a szociális juttatások és más támogatások részaránya kissé növekvő (9-10%).

A fejlesztési kiadások viszonylagos stabilitását az önkormányzati vagyonjuttatás és az ebből származó bevételei lehetőségek kihasználása is elősegítette. Az önkormányzatok felhalmozási és tőkebevételein belül, 1997-ig egyre növekvő arányban az ingatlanértékesítésből és privatizációból származó bevételek voltak a fejlesztések fő forrásai. (6. ábra) Ezt követően a felhalmozási bevételek az eladható vagyon hiányában jelentősen lecsökkentek és más forrásokból kellett a beruházásokat finanszírozni.

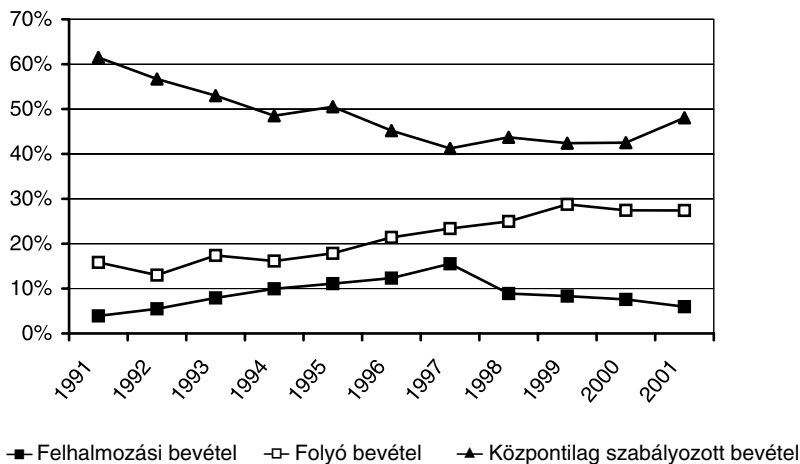
6. ábra
HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FELHALMOZÁSI BEVÉTELEI
ÉS KIADÁSAI (mdFt)



Mindezek a változások jól tükröződnek az önkormányzati vagyonmérleg belső összetételének átalakulásában is. Az évtized elején a mérleg befektetett eszközei között még a tárgyi eszközök, azaz főleg az ingatlan vagyon túlsúlya volt a jellemző (1991: 77%, 1992: 56%¹¹) Ezt követően a privatizáció beindulásával és az önkormányzati közüzemi vállalatok gazdasági társasággá történő átalakulásával megnőtt a befektetett pénzügyi eszközök és ezen belül is a részesedések arányának növekedése (1991: 2%, 1996: 35%). Az eszköztértékesítés csúcspontja – amely egyébként egybeesett a legerőteljesebb restriktív időszakokkal – 1995–1996 volt, amikor a tárgyi eszközök vagyonmérlegen belüli részaránya 44%-ra csökkent le. Ezt követően, úgy tűnik, ez az egyszerű forráslehetőség kimerült, az önkormányzatok vagyoni helyzete állandósult.

Az önkormányzati vagyon és a hozzá kapcsolódó bevételi lehetőségek újszerű, de a helyi önkormányzati forrásoknak természetesen csak kisebb jelentőségű elemei. (7. ábra) A kilencvenes évek során végig az államháztartáson belüli átutalások (elsődlegesen az Egészségbiztosítási Alaptól átvett pénzeszközök) nélkül számított központi források voltak meghatározóak a helyi önkormányzati költségvetés bevételei között.

7. ábra
HELYI ÖNKORMÁNYZATI KIADÁSOK MEGOSZLÁSA
A TÁRGYÉVI BEVÉTEL %-ÁBAN



Ezek a központi szabályozott bevételek az állami hozzájárulásokból és a megosztott bevételekből tevődnek össze. Amint erről a későbbiekben majd szó lesz, a kétféle forrás képződési és elosztási szabálya közelített egymáshoz az évtized során. Összességében ezek a

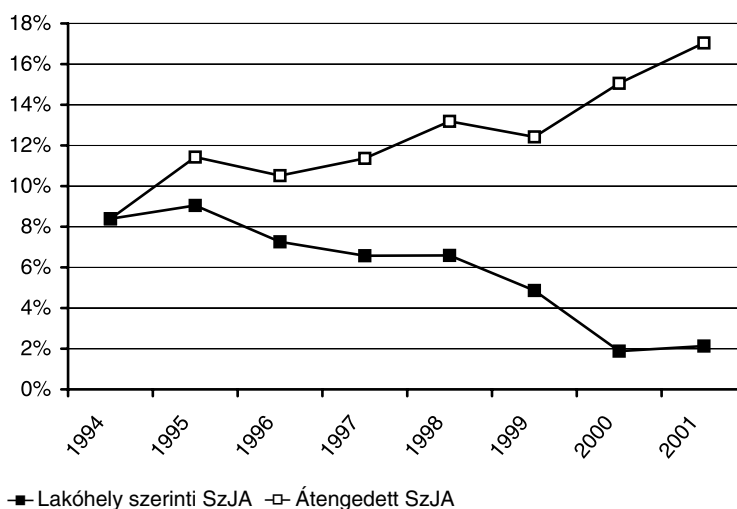
¹¹ Az önkormányzati vagyonmérleg adatok forrása: *Dokumentumok*, 58

bevételek egyre kisebb jelentőségűek az önkormányzatok számára. Az önkormányzatok támogatottságának csökkenése és a kétféle forráselosztási módszer összemosása következtében a helyi önkormányzatok támogatása a központi költségvetésben is egyre kisebb súlyú (1991: 20%, 2000: 11%¹²).

Az évtized egyik legfontosabb önkormányzati költségvetés-szabályozási kérdése volt az állami hozzájárulások és a megosztott személyi jövedelemadó alakítása. A személyi jövedelemadó átengedéséről még akkor született döntés, amikor ez a költségvetési forrás nem volt túlságosan jelentős a központi költségvetés számára. Az önkormányzati működéssel közvetett kapcsolatban lévő helyi SZJA jó alapot teremtett arra, hogy ez a bevétel helyi forrás legyen, még akkor is, ha az adópolitika alakítása és az adóigazgatás nem önkormányzati feladat. A központilag beszedett és kétéves késleltetéssel lakóhelyre áttutalt SZJA mind közgazdasági, mind politikai szempontból jó szabályozási eszköznek bizonyult.

Amint azonban a központi SZJA-bevételek elkezdtek növekedni, a helyi szintre átengedett adó megosztásának mértéke lecsökkent. Mivel az átengedés arányát az éves költségvetési törvény rögzíti, egyszerű volt ezen helyi bevétel évről évre történő változtatása. 1991-ben még a két évvel korábbi SZJA-bevétel felét, majd 1993-tól kezdődően csak 30%-át kapták meg az önkormányzatok. 1998-ra egy előre bejelentett egyenletes növekedési ütem szerint újra 40%-ra nőtt az átengedés mértéke.

8. ábra
ÖSSZES ÁTENGEDETT ÉS LAKÓHELYRE UTALT SZJA ARÁNYA
AZ ÖNKORMÁNYZATI BEVÉTELEK %-ÁBAN



¹² Dokumentumok, 58

Ebben az időszakban azonban a megosztás szabályozása is módosult. Annak ellenére, hogy megkapták az önkormányzatok az SZJA adott százalékát, 1994-től ennek csak egy része került vissza ahhoz a települési önkormányzathoz, ahol képződött. Először kiegyenlítési célra, majd a normatív állami hozzájárulások egy részének fedezetére kellett ezt a megosztott forrást felhasználni. Ebből következően a megosztott SZJA egyre kevésbé töltötte be eredeti funkcióját, hiszen az önkormányzati döntések és a késleltetéssel jelentkező adóbevétel szerepe egyre csökkent. Ma a helyi önkormányzati bevételeknek csak 2%-át teszi ki a lakóhelyre utalt SZJA, miközben az összes átengedett forrás költségvetésen belüli aránya egyre nagyobb.

Az SZJA megosztási rendszerének ez a két problémája (évente változó megosztási kulcsok, lakóhelyre utalt rész csökkenése) alapvető problémát jelentett a nagyvárosok és így Budapest számára is. Az ország összes személyi jövedelemadó-bevételének egyharmada Budapesten képződik, így a szabályozás bármilyen kismértékű változása erőteljesen hat az itt működő önkormányzatok költségvetésére. A fővárosi és a kerületi önkormányzatok egyformán érzékenyek az átengedett források alakulására, hiszen ez része a fővároson belüli forrásmegosztásnak.

Végül a helyi önkormányzati költségvetésen belül a harmadik forrástípus, az önkormányzati saját folyó bevételek egyenletesen növekvő mértékben folyamatosan emelkedtek. Az intézményi bevételek és a helyi adók, mint ezen forrástípuson belül a két legnagyobb bevétel, mára a helyi költségvetések 27-28%-át teszik ki. Ez a tény a decentralizált alkalmazkodás előnyeit mutatja, hiszen ez a két bevételtípus szinte teljes mértékben az önkormányzatok döntésétől függ. A helyi adó kivetéséről határozó önkormányzatok száma és az alkalmazott kulcsok mértéke folyamatosan növekedett. Igaz, a helyi adók négyötödét kitevő iparüzési adó szerepe meghatározó volt és növekedése követte a gazdaság teljesítményének javulását is.

A helyi önkormányzati finanszírozás három legfontosabb új eleme eltérő módon hatott a fővárosi önkormányzatok gazdálkodására. A vagyonátadással, a privatizációs bevételekkel, valamint az iparüzési adó alkalmazásával a fővárosi önkormányzatok egyértelműen jól jártak, hiszen Budapest adottságai jók voltak.

A normatív állami támogatási rendszer hatása semlegesnek mondható. Az önkormányzat bevételi kapacitásától függetlenül mindenkinek egyformán juttatott állami hozzájárulás nyilvánvalóan a több saját bevétellel rendelkező önkormányzat számára kedvező. Igaz viszont, hogy a fajlagos támogatások viszont általában nem fedezik az adott feladat működési költségeit, így a bejárók miatt megnő a „fogadó” önkormányzat összes költsége. Általában a „küldő” települési önkormányzat nem utalja a hiányzó saját forrást. Ugyanakkor ez az ingázókkal járó pótlólagos költség egy főre vetítve jellemzően kisebb a fogadó önkormányzat számára, mint az állami támogatással fedezett átlagos kiadásrész.

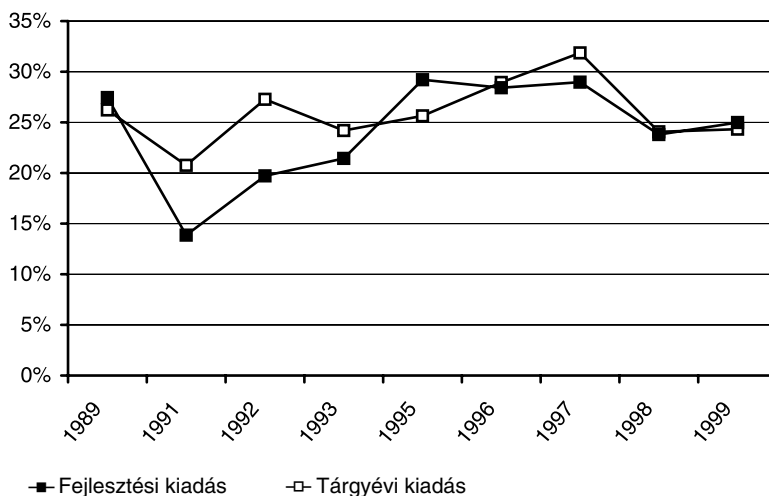
Egyértelműen vesztesei viszont a személyi jövedelemadó-megosztási módszer átalakításának a magas jövedelmű lakossággal rendelkező városok és így Budapest. A lakóhelyre visszautalt helyi SZJA-bevétel folyamatosan csökkent és ma már minimális mértékű. Ezt a

veszteséget nem pótolja sem a saját fejlesztési és folyó bevétel, sem az állami támogatási rendszer.

BUDAPEST KÖLTSÉGVETÉSI HELYZETE

A szabályozórendszeri változások és a politikai ciklusok egyformán befolyásolták Budapest országon belüli költségvetési helyzetét. 1990 előtt Budapest súlya a helyi kiadásokhoz viszonyítva mind az összes kiadás, mind a fejlesztések esetében 26–27%-os volt. (9. ábra) Ezt a szintet a tárgyévi kiadások vonatkozásában viszonylag hamar, 1992-ben sikerült már elérnie. A fejlesztések esetében erre viszont csak 1995-ben nyílt lehetőség. Ez az országon belüli részarány maradt meg a ciklus utolsó évéig. Ekkortól kezdve mindkét kiadástípus esetében Budapest költségvetési részesedése az országon belül – népességen belüli arányát csak kissé meghaladóan – mintegy egynegyednyi.

9. ábra
A BUDAPESTI KIADÁSOK SÚLYA AZ ÖSSZES
ÖNKORMÁNYZATI KIADÁSON BELÜL



Ez a viszonylag állandó országon belüli részarány egyben azt is jelenti, hogy a fővárosban megvalósult önkormányzati beruházások nem voltak kivételes mértékűek Budapesten. Bármennyire is kedvezőek voltak itt a bevételi és forrásszerzési lehetőségek, a fejlesztési kiadások önkormányzati költségvetésen belüli részaránya az országos átlagot követi. Az új önkormányzati rendszer létrejöttkor a nagy intézményhálózat működtetési terhei és az alacsonyabb felhalmozási bevételek következtében még az országos átlag alatti volt a beruházások aránya. Az 1995. év kivételével a későbbiekben is csak együtt mozgott a fejlesztések aránya az ország többi önkormányzatáéval.

A látványos és sok esetben országos jelentőségű budapesti fejlesztések ellenére tehát érvényesült egyfajta országos területi kiegyenlítési politika: a vidék fejlesztési üteme nagyobb vagy hasonló mértékű volt, mint a fővárosban megvalósuló beruházások helyi költségvetésen belüli aránya.

Az elmúlt évtized során a fejlesztési kiadások az önkormányzati költségvetések súlyával arányosan oszlottak meg a főváros és a kerületi önkormányzatok között. Míg a tanácsrendszerben a beruházások jellemzően a főváros költségvetéséből valósultak meg, 1991-től kezdődően a fejlesztési kiadások költségvetésen belüli részesedése általában hasonló volt a fővárosi és a kerületi önkormányzatoknál. A fejlesztési kiadások aránya az évtized elején mindkét szinten 10-12%, majd 1993-ban 16-17% volt. Csak az évtized végére fordult meg a helyzet, amikor 1998-ban és 1999-ben a főváros fejlesztéseinek költségvetésen belüli aránya jellemzően 20% feletti volt, míg a kerületeké ettől 4-5%-kal elmaradt.

Az ország többi önkormányzatához hasonlóan a fejlesztések forrása jelentős részben az önkormányzat vagyona volt. Az 1994-től rendelkezésre álló ingatlanvagyon kataszteri adatai szerint ma a fővárosi és a kerületi önkormányzatoknál van együttesen az ország ingatlanainak egynegyede.¹³ Ez a részesedés – talán az értékbecslés bizonytalanságai miatt is – évente jelentősen változott. A megfigyelt időszakban 12–26% között mozgott Budapest aránya az országon belül.

Természetesen az ingatlan vagyon meghatározó része a nagyobb értékű önálló ingatlan. A beépítetlen terület jelentős része nincs felértékelve, így ez az ingatlan vagyon kataszterben sem jelenik meg. A bevételi szempontból fontos „nem lakás célú helyiségekre” vonatkozóan csak természetes adatok állnak rendelkezésre. De ezek szerint is Budapest igen kedvező helyzetben van a többi önkormányzathoz viszonyítva, hiszen a fővárosban van a helyi költségvetések számára fontos üzlet, iroda, raktár, garázs ingatlanok 46-47%-a. Ezen a csoporton belül a bevételi szempontból meghatározó üzletek súlya a legnagyobb: 1999-ben az önkormányzati tulajdonú üzletek fele és az alapterületüket tekintve 56%-a Budapesten volt.

Amint a vagyonmérleg adataiból is látható volt, az évtized közepére lecsökkent a tárgyi eszközök és ezen belül is az ingatlanok aránya az önkormányzati befektetett eszközök csoportjában. A privatizáció és a vagyonátadás, valamint a közüzemek átalakulása következtében (de még a privatizációjuk előtt) a budapesti önkormányzatoknak jelentős részesedésük volt gazdasági társaságokban. Egy felmérés szerint az önkormányzati tulajdoni részesedésű gazdasági társaságok 14%-a Budapesten volt, viszont a tulajdonosi részesedések szerint számított arány 73%-os.

Kedvező a fővárosi helyzet abból a szempontból is, hogy a privatizáció során jellemzően kis arányú tulajdoni részesedéshez jutottak a vidéki önkormányzatok. Az 5% alatti tulajdonosi részarány alig ad lehetőséget bármiféle befolyásra. Ezzel szemben a fővárosban a megha-

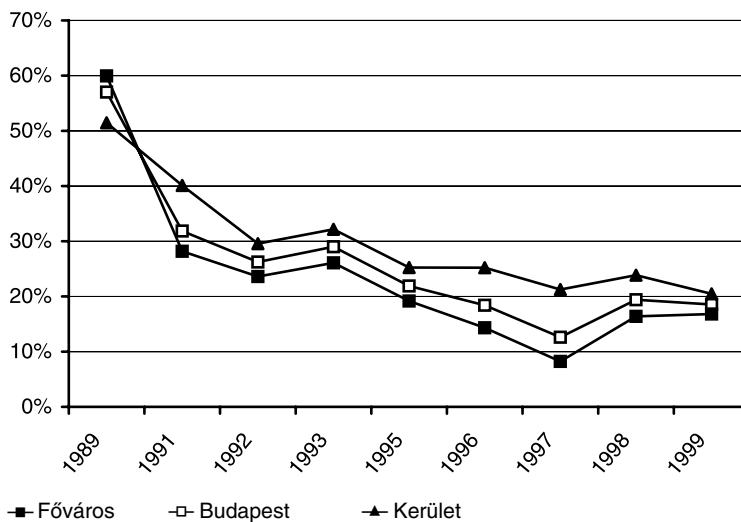
¹³ *Dokumentumok, 36*

tározó (51% feletti) önkormányzati tulajdoni részesedésű gazdasági társaságok tették ki az önkormányzati tulajdon 90%-át.

Ez a helyzet természetesen a közüzemi privatizációval fokozatosan megváltozott. 1995-től kezdődően a gáz- és a vízművek, valamint a csatornaszolgáltató vállalat privatizációjával módosultak ezek az arányok. Ugyanakkor így jelentős privatizációs bevételhez jutottak az önkormányzatok (1995: 13 milliárd, 1996: 5 milliárd forint bevétel a gázszolgáltató, 1997-ben 34 milliárd a víz- és csatornavállalat privatizációjából¹⁴). Ebben az időszakban a közüzemi társaságok privatizációjából származó források tették ki a privatizációs bevételek túlnyomó többségét.

Mind az önkormányzati vagyonból származó egyszeri, mind a működési bevételekre szükség is volt Budapesten, mivel az állami támogatás 10-15%-kal kevesebb volt az önkormányzati bevételek között az országos átlaghoz viszonyítva. A részletes budapesti adatokból látható, hogy a saját bevételek alakulásának megfelelően a főváros költségvetésében megjelenő állami támogatás 5-10%-kal mindig elmarad a kerületi önkormányzatok támogatottságától. (10. ábra)

10. ábra
ÁLLAMI TÁMOGATÁS A BEVÉTELEK %-ÁBAN



Az önkormányzati bevételek teljes összegét tekintve a főváros és a kerületi önkormányzatok költségvetésének aránya is hasonló tendenciát mutat. Budapest egészen belül a főváros költségvetése csak a nagyobb fejlesztések időszakában nőtt meg az összes önkormányzati

¹⁴ Pallai, 1998

kiadás kétharmadára. Máskor a főváros és a kerületi önkormányzatok kiadásai megközelítőleg egyenlő súlyúak.

Összefoglalva a pénzügyi adatok alapján az állapítható meg, hogy Budapest költségvetési helyzete az ország többi önkormányzatával együtt változott. A szabályozórendszer fontos elemeinek módosításai hatottak a főváros gazdálkodására is. A saját bevételek magasabb aránya miatt és a kedvező vagyoni helyzetből következően azonban itt a központi függésből adódó bizonytalanság kisebb mértékű volt. A saját működési és fejlesztési bevételek növelési lehetőségeinek állandó keresésével kellett ezekre a változásokra reagálnia a főváros önkormányzatainak.

Az önkormányzati rendszer létrejötte óta hangoztatott célok között az egyik legfontosabb, a főváros országon belüli súlyának csökkentése az évtized során megvalósult. Budapest fejlődése ellenére a rendelkezésre álló központi források egyre kisebb része kerül itt felhasználásra. Ugyanakkor, ennek ellensúlyozására a fővárosi önkormányzatok a helyi önkormányzati rendszer önálló gazdálkodási és forrásszerzési lehetőségeit jól kihasználták. Noha az ezt lehetővé tevő adottságok speciálisak, viszonylag eredményes stratégiákkal pozitív és követendő példát mutattak az ország többi városi önkormányzata számára.

Összefoglalva mondanivalónkat a következő állításokat és következtetéseket fogalmazhatjuk meg a fővárosi szint finanszírozási átalakításainak környezetére és a költségvetés-politikai reakciók minőségére vonatkozóan.

1. Az európai közszolgáltatási rendszer és államfelfogás átalakulása hatott a kelet-európai térségre is, ahol a válság kezelésére eltérő helyi önkormányzati megoldások születtek. A neokonzervatív irányzat szerint a költségvetési kényszerek által életre hívott menedzsmenteszközök generálják az innovációkat, amelyek további megtakarításokhoz vezetnek. Ezzel szemben a „mérsékelt bal” önkormányzat-felfogásában a megtakarításoknak és a menedzsmenteszközöknek meghatározott társadalmi célja van, amit leginkább az új partnerség fogalma ír körül. A nyugati fejlődési folyamatoknak megfelelően a költségvetési megszorítások hatására az önkormányzati mozgástér jellemzően és mindenütt szűkült. A megszorítások azt jelentették, hogy a helyi feladatok mennyisége nem csökkent olyan mértékben, mint ahogy a források szűkültek. Az innovatív önkormányzatok azonban találhattak jó stratégiákat a válságok kezelésére. Közép-Kelet-Európában a korábbi államszervezési gyakorlat lebontása ugyanakkor nem járt együtt egy másik működőképes rendszer felépülésével. A közszolgáltatások biztosításának elmúlt évtizedbeli változásai mutatják, hogy a még működő régi rendszerek leomlása milyen súlyos hiátusokat hagy az ellátási formákban, a társadalmi és területi konfliktusok felerősödésében. Mindez kétségkívül az innovatív megoldások kiterjesztése ellen hatott.

2. A magyar gazdasági és ehhez igazodó költségvetési ciklusok sajátos hullámzást indítottak el a decentralizációs politikában: a restriktió a helyi szint erősítésével, míg a növekedés a centralizációval járt együtt. A költségvetési és politikai intézményépítés, az erőteljes költségvetési restriktió, majd napjaink központosítási törekvései változó keretfeltételeket

teremtettek a főváros saját finanszírozási és szolgáltatásszervezési reformjainak végrehajtásához. A helyi önkormányzati rendszer kiépítésének első két-három éves időszakában az általános decentralizációs szabályok fővárosi sajátos viszonyokra történő alkalmazása zajlott le. Az ezt követő erőteljes restriktív időszakában a főváros kedvező vagyoni és saját bevételi helyzetére építve modern és más városi önkormányzatok számára is példamutató reformokat indított be. Ekkor a politikai és szakmai közeg még mindig kedvező volt a város vezetése számára. A fővárosi reformok eredményeinek realizálásának azonban éppen akkor jöhetett volna el az ideje, amikor 1998–1999 után megindult a gazdasági növekedés – ami vel viszont társult a helyi önkormányzati rendszert érintő erőteljes centralizáció.

3. Mindez Budapest esetében egybeesett egy urbanizációs fejlődési fordulóponttal is, amikor a szuburbanizációs városfejlődési szakasz kiteljesedett. Az urbanizációs jellemzők alapján látható, hogy a hosszú távú városfejlődési trendhez az igazgatási, tervezési megoldások csak korlátozott mértékben kapcsolódtak. Az elővárosi urbanizációs korszakban nem alakultak ki a térségi együttműködési, közös feladat- és tehermegosztási mechanizmusok. A közszolgáltatások privatizációja egységes regionális önkormányzati fellépést követelne meg, de ennek csak az első kezdeményeit lehet látni.

A nagyváros és környéke közigazgatási intézményrendszerének alakítására irányuló reformmunkálatokat az 1990 előtti időszakban a rendszer egészének „tehetetlensége” nagymértékben akadályozta. A rendszerváltást követően lehetőség nyílt a helyi igazgatás egészének koncepcionális újragondolására. A főváros és környéke sajátlagos rendszerének kimunkálása azonban a követő jellegű koncepcionálás és jogalkotás keretében zajlott. A nagyvárosi igazgatás továbbra is csak sematikus másolata a helyi és területi igazgatás országos rendszerének, miközben olyan speciális problémáról van szó, aminek a közigazgatási reform önálló témakörét kellene képeznie.

4. Eltérő irányban alakult a helyi önkormányzati és a budapesti költségvetési mozgáster az 1990-ben bevezetett új önkormányzati finanszírozási rendszer nyomán. Az országosan rendelkezésre álló központi források egyre kisebb része került felhasználásra Budapesten. A későbbiekben az átengedett helyi források között a személyi jövedelemadó megosztásának módszere hatott leginkább hátrányosan a fővárosi önkormányzatok költségvetésére. A saját bevételek magasabb aránya miatt és a kedvező vagyoni helyzetből következően azonban itt a központi függésből adódó bizonytalanság csökkenthető volt. A saját működési és fejlesztési bevételek növelésével a főváros önkormányzatai a szűkülő központi források miatt jelentkező hiányt a kilencvenes években még mérsékelni tudták.

Az új kihívás valójában az, hogy a kormányzati függés „felpanaszolásán” túl képesek-e a főváros önkormányzatai, köztük a főváros maga, innovatív várospolitikai stratégiákba fogni. Budapest 24 önkormányzatának gyakorlata erre különböző példákat mutat. Az eredmények ugyancsak eltérőek lehetnek, ráadásul politikaalakítási területenként is változóak. Az utóbbiak között az egyik reformterület a Fővárosi Önkormányzat finanszírozási rendszerének alakítása. Ennek a helyi politikai eszköznek az elemzése kapcsán mindenekelőtt majd arra kell a továbbiakban rámutatni, hogy érvényesítői mennyiben voltak érzékenyek a külső (globális, társadalmi, térségi stb.) kihívásokra, és milyen mértékig tudtak összhangot teremteni más fontos várospolitikai programlehetőségekkel, stratégiákkal.

FELHASZNÁLT FORRÁSOK

Irodalom

Batley–Stoker, 1991
Bennett, 1998
Davey–Péteri, 1998
Dunleavy–O’Leary, 1987
Enyedi, 1984
Freire–Stren, 2001
Goldsmith, 1992
Hesse–Sharpe, 1991
Horváth P., 2000
Horváth M. T., 1993
Horváth M. T., 1997
Horváth M. T., 2000a
Horváth M. T., 2000b
Horváth M. T., 2000/c
Horváth–Péteri–Tosics, 1993
Hörcher, 1981
Illner, 1999
Judge–Stoker–Wolman, 1995
Ladányi–Szelényi, 1996
László, 1988
Lloyd–Clark, 2000
Montin, 2000
Pallai, 1998
Pickvance, 1995a
Pickvance, 1995b
Regulska, 1996
Sharp, 1990
Stoker, 1991
Stoker, 1997
Stoker, 1998

Dokumentumok

34., 36., 37. 58.

FÜGGELÉK



FELHASZNÁLT FORRÁSOK

Irodalom

1. Albers, Rebecca (2001): 'Participatory budgeting in Porto Alegre', in Freire-Stern (eds): *The Challenge of Urban Government, Policies and Practices*. WBI, Washington DC, 129-145. pp.
2. Atkári János (2000): 'Mehr Licht'. Vitaanyag az SZDSZ küldöttgyűlésére, kézirat
3. Batley, Richard – Stoker, Gerry (eds.) (1991): *Local Government in Europe: Trends and Developments*. Houndmills: Macmillan
4. Bennett, Robert J. (1998): "Local Government in Postsocialist Cities", in: Enyedi György szerk. *Social Change and Urban Restructuring in Central Europe*. Budapest: Akadémiai Kiadó, pp. 9-34.
5. Bertaud, Alain (1995): 'Cities Without Land Markets'. *The World Bank Policy Research Working Papers* 1477
6. Cave, M. – Valentiny, P. (1994): 'Privatization and regulation of utilities in economies in transition', in Saul Estrin (ed.) *Privatization in Central & Eastern Europe*, Longman, London, 1994
7. Davey, K – Péteri G. (1998): A helyi önkormányzati pénzügyi rendszer átalakítási lehetőségei. 'Helyi önkormányzati know-how' Program. Pontes Kft, Nagykovácsi
8. Decamp, A. (2000): 'The financial resources of local authorities'. Study prepared as part of the 4th General Report on Political Monitoring of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government. Draft Memorandum, Volume I, March 2000, CPL/GT/CEAL(6)18
9. Dunleavy, Patrick – O'Leary, Brendan (1987): *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*. Houndmills: Macmillan
10. Enyedi, Gy. (1984): *Az urbanizációs ciklus és a magyar településhálózat átalakulása*. Akadémiai Kiadó, Budapest
11. Freire, M. – Stren, R (eds) (2001): *The Challenge of Urban Government*. The World Bank Institute Development Studies.
12. Goldsmith, Mike (1992): 'Local Governments' *Urban Studies*, Vol. 29, Nos. 3/4, pp. 393–410.
13. Hermann, Z., – Horváth, M.T., – Péteri, G., – Ungvári, G. (1999): *Allocation of Local Government Functions: Criteria and Conditions – Analysis and Policy Proposals for Hungary*. Washington, DC: The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe
14. Hesse, J. and Sharpe, L. J. (1991): 'Conclusions' in J. Hesse ed. *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
15. Horváth M. Tamás (1993): *Towards the Enabling Authority in West and East: Hypothesis*. In: T. M. Horváth ed. *Public Administration in Hungary*. Budapest: Hungarian Institute of Public Administration, pp. 130–147.
16. Horváth M. Tamás (1997): *Decentralization in Public Administration and Provision of Services: an East-Central European View*. *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 15, pp. 161-175.
17. Horváth M. Tamás (2000a): *From Local Government to Civil Society*. *East Central Europe*, vol. 27, pp. 77–97.
18. Horváth M. Tamás (2000b): *Tézisek. Helyi közszolgáltatások szervezése a modern államban. Elméleti alapok az önkormányzati feladatok menedzseléséhez*. *Közpolitika*, 2000. évi 3. sz.

19. Horváth M. Tamás (ed.) (2000c): *Decentralization: Experiments and Reforms. Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
20. Horváth M. T. – Péteri G. – Tosics I. (1993): *Budapest és környéke új közigazgatási modellje*. Városkutatás Kft, Budapest
21. Horváth Péter (2000): *A közfeladatok ellátásának kihívásai*. Magyar Közigazgatás, 2000. évi 10. sz.
22. Hörcher F.-né, (1981): *Az urbanizáció Európában*. Területfejlesztési Közlemények 12. szám
23. Illner, Michal (1999): *Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe?* in Kimball, Jonatan D., *The Transfer Power: Decentralization in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
24. Judge, D., – Stoker, G. – Wolman, H. (eds.) (1995): *Theories of Urban Politics*. London: SAGE
25. King, Desmond (1995): 'From Urban Left to the New Right: Normative Theory and Local Government' in: Stewart and Stoker, 1995
26. Ladányi János – Szelényi Iván (1996): *Vázlat az "esélyteremtő állam" elméletéhez: A jóléti államon és a neokonzervativizmuson túl*. 2000. decemberi szám (VIII. évf. 12.) 9–15. old.
27. László, Cs (1988): *Twists and Turns: The History of the Hungarian Public Finance Reform*. in: Bokros, L-Dethierm J-J. (eds.), 1998: *Public Finance Reform during the Transition*. The World Bank, Washington, D.C.
28. Lloyd, R. – Clark T.N. (2000): *The City as an Entertainment Machine*. Presentation at the American Sociological Association
29. Montin, Stig (2000): *A Conceptual Framework*. In: Amna, Erik és Montin szerk. *Towards a New Concept of Local Self-government? Local Government Development in Comparative Perspective*. Bergen: Fagbokforlaget
30. Pallai Katalin (1998a): *Közüzemi privatizáció Budapesten*. Főpolgármesteri Hivatal, Budapest
31. Pallai Katalin (1998b): *„Dél-budapesti „közlekedési játék“, avagy Dél-Budapest közlekedési problémájának stratégiai játék formájában való elemzése*. *Tér és Társadalom*, No 3-4, p 133-153
32. Pallai Katalin (1999): *„Financial Management and reform of the Municipality of Budapest 1990-1998*’. a Fővárosi Önkormányzat felkérésére készült tanulmány, Főpolgármesteri Hivatal, Budapest
33. Pickvance, C. (1995a): 'Marxists Theories of Urban Politics', in: Judge et al. (eds.) 1995: 253–275.
34. Pickvance, Chris (1995b): 'Decentralization and Democracy in Eastern Europe: A Sceptical Approach' Conference paper on the Conference on Democratization and Decentralization: From Years of Local Transformation in Central and Eastern Europe, 2–6 August 1995, Cracow, pp. 27.
35. Regulska, Johanna (1996): *Decentralisation and Deconcentration: Struggle for Political Power in Poland*. *Environment and Planning C: Government and Policy* 14.
36. Sharp, Elaine B. (1990): *Urban Politics and Administration: From Service Delivery to Economic Development*. New York: Longman
37. Stoker, Gerry (1991): 'Introduction: Trends in European Local Government', in Batley, R. and Stoker, G. (eds.) *Local Government in Europe: Trends and Developments*. Basingstoke: Macmillan
38. Stoker, Gerry (1997): 'From New Right to New Labour: Tensions and Hopes in the Reform of British Local Government.' Paper presented for International Seminar, Oslo, 12-13 December 1997

39. Stoker, Gerry (1998): 'From New Management to New Labour: Tensions and Hopes in the Reform of British Local Government.' Paper for the Norwegian Research Council's Workshop in Copenhagen, Denmark. 16 – 18 April, 1988, pp. 30
40. Valentiny Pál (2000a): 'Property Rights, Corporate Governance and Company Restructuring in Hungarian Energy Industries'. mimeo, January 2000, 25 p.
41. Valentiny Pál (2000b): 'Az univerzális szolgáltatás és a közszolgáltatások értelmezéséről az Európai Unióban'. Közgazdasági Szemle, XLVII. évf. 2000. április, 341-360. o.
42. Valentiny Pál (2000c): 'Economic regulation of public utilities in Hungary'. mimeo, October 2000, 28 p.

Dokumentumok

1. Szabad Demokraták Szövetsége (1990): A Szabad Demokraták budapesti programja. Választási program. Budapest
2. Alapítvány az Európai Magyarországi Önkormányzati Szakértői Iroda (1991): Demszky Gábor programja a Főváros számára.¹ Választási program. Budapest
3. Pénzügykutató Rt. (1991): Összefoglaló a tíz önkormányzati tulajdonban lévő közüzemi vállalat szervezeti és pénzügyi átvilágításáról. Budapest
4. Főpolgármesteri Hivatal (1991): Budapest Főváros Önkormányzata 1991. évi költségvetése. Budapest
5. Központi Statisztikai Hivatal (1991): Területi Statisztikai Évkönyv, 1990. Budapest
6. Főpolgármesteri Hivatal (1992a): Budapest Főváros Önkormányzata 1992. évi költségvetése. Budapest
7. Főpolgármesteri Hivatal (1992b): Budapest kiemelt középtávú fejlesztési céljai.² Budapest
8. Fővárosi frakciók pártközi dokumentuma (1992): 'Az összefogás programja.' Budapest
9. Főmterv Rt. (1993): A főváros hosszú távú komplex csatornázási és szennyvízkezelési terve. Budapest
10. Főpolgármesteri Hivatal (1993): Fejlesztési program 1993-94. Budapest
11. Főmterv Rt. (1994): A Főváros Vízgazdálkodási Terve. Budapest
12. Szabad Demokraták Szövetsége (1994): Budapest Jövője: Várospolitikai 2000-ig.³ Választási program. Budapest
13. Főpolgármesteri Hivatal (1994a): 'Privatizációs koncepció.' Közgyűlési előterjesztés, Fővárosi Közgyűlés, 1994. 07. 14. Budapest
14. Főpolgármesteri Hivatal (1994b): 'Budapest Városfejlesztési Koncepciója, térszerkezet.' Vitaanyag.⁴ Budapest
15. Fővárosi Közgyűlés SZDSZ és MSZP frakciója (1995): 'Budapest várospolitikai feladatterve, 1995-98'. Melléklet a koalíciós megállapodáshoz. Budapest
16. Főpolgármesteri Hivatal (1995a): 'A Főváros hitelpolitikája'. A főpolgármester-helyettes feljegyzése. Budapest

¹ Témavezetők: Atkári János, Kemény István, Pallai Katalin, Rév István, Teplán István.

² Témavezetők: dr. Schneller István. Munkatársak: dr. Arató Balázs, dr. Csorba Zoltán, Gyarmati Katalin, Hadházy Ábá, Hegedűs Viktória, dr. Oszkó Károly, Pallai Katalin, Pongrácz Katalin, Pólay István, Sági Zoltán, Schulek János, Simonyi Sándor, Sipos László, Soltész István.

³ Témavezetők: Hegedűs József, Pallai Katalin, Tosics Iván. Szakértők: Baros Pál, Barta Györgyi, Erő Zoltán, Foltányi Zsuzsa, Gazsó Ferenc, Illés Iván, Krémer Balázs, Locsmándi Gábor, Merker Viktor, Orosz Éva, Pikler Katalin, Pólay István, Schneider Péter, Schulek János, Szenczi Ottó, Vígvári András.

⁴ Témavezetők: dr. Schneller István főpolgármester-helyettes. Munkatársak: dr. Csorba Zoltán, Hegedűs Viktória, Raab József, Simonyi Sándor (a Főpolgármesteri Hivatal Városfejlesztési Ügyosztályáról); Lelkes Mihály, Liskai Krisztina, Szenczi Ottó (a BUVÁTI Rt. munkatársai).

17. Főpolgármesteri Hivatal (1995b): 'Fővárosi fenntartású intézmények gazdálkodási reformja'. Előterjesztés a főpolgármesteri kabinet részére. Budapest
18. Főpolgármesteri Hivatal (1995c): 'Koncepcióvázlat az 1996. évi költségvetéshez'. A főpolgármester-helyettes feljegyzése. Budapest
19. Főpolgármesteri Hivatal (1996a): 'Tervkoordinációs csoport létrehozásáról'. Előterjesztés a Főpolgármesteri Kabinet számára. 1996. április 24. Budapest
20. Főpolgármesteri Hivatal (1996b): 'Irányelvek az intézményracionálizálási célú célkeretek felhasználására.' A főpolgármester-helyettes feljegyzése. Budapest
21. Főpolgármesteri Hivatal (1996c): 'Javaslat Budapest Főváros Önkormányzata 1997. évi költségvetési koncepciójára.' Budapest
22. Eurostat (1996): Európa számokban. Budapest
23. Főpolgármesteri Hivatal (1998a): 'Hitel- és beruházáspolitiká'. A főpolgármester-helyettes feljegyzése. Budapest
24. Főpolgármesteri Hivatal (1998b): 'Javaslat Budapest Főváros Önkormányzata 1999. évi költségvetési koncepciójára.' Budapest
25. Főpolgármesteri Hivatal (1998c): 'Budapest Városfejlesztési Koncepciója.' Egyeztetési anyag.⁵ Budapest
26. Szabad Demokraták Szövetsége (1998): Világvárost építünk. Demszky Gábor programja. Választási program. Budapest
27. Központi Statisztikai Hivatal (1998): Az önkormányzati segélyezés és a segélyezett háztartások életkörülményei. Budapest
28. Főpolgármesteri Hivatal (1999a): 'Tájékoztató a normatív feladatfinanszírozásról és a nullabázisú költségvetés-tervezésről.' A főpolgármester-helyettes beszámolója a Pénzügyi Bizottságnak. Budapest
29. Főpolgármesteri Hivatal (1999b): 'Budapest Városfejlesztési Koncepciója.' Munkaközi anyag szakmai-társadalmi vitára.⁶ Budapest
30. Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium (1999): A közlekedés, hírközlés és a vízügy EU-csatlakozással összefüggő középtávú gazdaságstratégiai célkitűzései., Budapest
31. Központi Statisztikai Hivatal (1999): A kommunális ellátás fontosabb adatai – public utilities 1998. Budapest
32. Főmterv Rt. (1999): A főváros hosszú távú komplex csatornázási és szennyvízkezelési terve. Átdolgozás. Budapest,
33. Főpolgármesteri Hivatal (1999c): Javaslat Budapest Főváros Önkormányzata 2000. évi költségvetési koncepciójára. Közgyűlési előterjesztés. Budapest
34. IEA/OECD (1999): Energy Policies of Hungary – 1999 Review., Paris
35. Központi Statisztikai Hivatal (1999): Területi Statisztikai Évkönyv, 1998. Budapest
36. BM-TÁKISZ (2000): Az önkormányzatok ellátottságának főbb pénzügyi és természetes mutatói, 1989-1999. (Ország összesen, Fővárosi önkormányzat, Fővárosi kerületek.) Budapest
37. Magyar Távhőszolgáltatók Szakmai Szövetsége (2000): Magyar Távhő Évkönyv 2000. Budapest
38. Pénzügykutató Rt. (2000): 'A fővárosi távhőszolgáltatás egy lehetséges szervezeti modellje.' Budapest
39. Főpolgármesteri Hivatal (2000a): 'Alternatívák.' Előterjesztés a Főpolgármesteri Kabinet számára. Budapest

⁵ Témavezetők: Pallai Katalin, Tosics Iván. Stratégiai csoport: Baros Pál, Barta Györgyi, Bányai Judit, Erő Zoltán, Koszorú Lajos, Locsmándi Gábor, Molnár László, Pallai Katalin, Schuchmann Péter, Schulek János, Tosics Iván.

⁶ Témavezetők: Pallai katalin, Tosics Iván. Stratégiai csoport: Baros Pál, Barta Györgyi, Bányai Judit, Beleznay Éva, Erő Zoltán, Koszorú Lajos, Locsmándi Gábor, Molnár lászló, Pallai Katalin, Schuchmann Péter, Schulek János, Tosics Iván, Török András.

40. Központi Statisztikai Hivatal (2000): Szociális statisztikai évkönyv. Budapest
41. Főpolgármesteri Hivatal ((2000b): 'Javaslat Budapest Főváros Önkormányzatának 2001. évi költségvetési koncepciójára.' Közgyűlési előterjesztés. Budapest
42. Főmterv Rt. (2001): Budapest közlekedési rendszerének fejlesztési terve. Budapest
43. Főpolgármesteri Hivatal (2001): 'Javaslat a Budapest Fővárosi Önkormányzat 2002. évi költségvetési koncepciójára.' Közgyűlési előterjesztés. Budapest
44. ÖKO (2001): Az 1997-2000. évi csatorna-, távhő és hulladékkezelési közszolgáltatási díjmegállapítások értékelése. Budapest
45. Állami Számvevőszék (2001): '0123 sz. Jelentés a nagyvárosi tömegközlekedés feladatellátásának és finanszírozásának ellenőrzéséről.' Budapest
46. Főpolgármesteri Hivatal (2002a): Budapest Városfejlesztési Koncepciója.⁷ Budapest
47. Főpolgármesteri Hivatal (2002b): 'A Fővárosi Önkormányzat gazdálkodása az 1991-2001. évi tényleges teljesítések és a 2002. évi tervadatok tükrében.' Városházi füzetek – 1995 óta, évente. Budapest
48. Főpolgármesteri Hivatal (2002c): Budapest az első S&P által minősített magyar helyi önkormányzat. Fővárosi sajtóközlemény, 2002. augusztus 29. Budapest
49. Moody's Investor's Service (2002): 'Moody's assigns A3 issuer ratings to the city of Budapest'. Fundamental Credit Research, Rating Action, Published 29 Aug 2002. London
50. Központi Statisztikai Hivatal (2002): 'Háztartás-statisztikai közlemények, 20.' 2001. I-IV. negyedév. Budapest
51. Szabad Demokraták Szövetsége (2002): Fővárost Európának. Budapest európai fővárossá fejlesztésének programja. Demszky Gábor kampányprogramja. Budapest
52. Főpolgármesteri Hivatal (1998-2002): Jogi és pénzügyi információk, 1998-tól évente. Budapest
53. A Főpolgármesteri Hivatal honlapja: www.budapest.hu
54. Főpolgármesteri Hivatal (2003): 'A Fővárosi Önkormányzat gazdálkodása az elmúlt 10 évben.' A Főpolgármesteri Hivatal intranetes oldala (<http://www.fph.hu>). Budapest
55. Főpolgármesteri Hivatal, 2002-2003: A Főpolgármesteri Hivatal ügyosztályainak adatszolgáltatásai.
56. A Fővárosi Önkormányzat, 2003: A Fővárosi Önkormányzat közművállalatainak adatszolgáltatásai. Budapest
57. Magyar Közlöny, 1991-2001: A Magyar Köztársaság éves költségvetési törvényei. Budapest
58. Központi Statisztikai Hivatal (1992-2003): Budapest Statisztikai Évkönyvei az 1991 és 2002 közötti évekre. Budapest
59. A Belügyminisztérium honlapja: www.b-m.hu/onkormanyzat/
60. Az Állami Számvevőszék honlapja: www.asz.hu

⁷ Témavezetők: Pallai Katalin (2000 decemberéig), Tosics Iván. Stratégiai csoport: Baros Pál, Barta Györgyi, Erő Zoltán, Koszorú Lajos, Locsmándi Gábor, Molnár László, Pallai Katalin (2000 decemberéig), Schuchmann Péter, Schulek János, Tosics Iván.

Jogszabályok

1. Az 1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról
2. 1990. évi LXXXVII. törvény az árak megállapításáról
3. Az 1990. évi C. törvény a helyi adókról
4. Az 1991. évi XVIII. törvény a számvitelről
5. Az 1991. évi XXXIII. törvény egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról
6. Az 1991. évi XXIV. törvény a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról
7. Az 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról
8. Az 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról
9. Az 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról
10. 1994. évi LXX. törvény az "EXPO '96 Budapest" nemzetközi szakkiállítás megrendezésének lemondásáról
11. Az 1995. évi XLII. törvény egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről
12. Az 1996. évi XXV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról
13. Az 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
14. Az 1998. évi XVIII. törvény a távhőszolgáltatásról
15. 1071/1994. (VIII. 3.) Kormányhatározat az egyes kiemelt fővárosi beruházások állami pénzeszközök felhasználásával való megvalósításáról
16. 2067/1995. (III. 6.) Kormányhatározat a 1071/1994. (VIII. 3.) Kormányhatározat végrehajtásáról, az egyes kiemelt fővárosi beruházások állami pénzeszközök felhasználásával való megvalósítását biztosító megállapodás megkötéséről
17. A Fővárosi Közgyűlés 49/1997. (VIII. 13.) Főv. Kgy. rendelete a Budapest főváros területén alkalmazható távhő-szolgáltatási díjak megállapításáról és a díjalkalmazásról szóló 13/1994. (III. 31.) Főv. Kgy. rendelet módosításáról
18. A Fővárosi Közgyűlés 50/1998. (X. 30.) Főv. Kgy. rendelete Budapest Főváros Önkormányzata és intézményei beruházási és felújítási tevékenysége előkészítésének, jóváhagyásának, megvalósításának rendjéről, 1998

1. TÁBLÁZAT

BUDAPEST FŐVÁROS ÖNKORMÁNYZATÁNAK BEVÉTELEI, 1991–2002

FÜGGELÉK

1. TÁBLÁZAT BUDAPEST FŐVÁROS ÖNKORMÁNYZATÁNAK BEVÉTELEI, 1991–2002 (eFt)

MEGNEVEZÉS	1991. ÉVI		1992. ÉVI		1993. ÉVI		1994. ÉVI		1995. ÉVI	
	TÉNY	%	TÉNY	%	TÉNY	%	TÉNY	%	TÉNY	%
a) Működési célú állami hozzájárulás	14,040,993	24.63	15,354,632	22.72	18,245,734	23.30	19,750,802	20.71	20,850,253	21.99
b) Címzett és céltámogatás	1,635,000	2.87	1,949,484	2.88	1,772,615	2.26	2,007,987	2.11	2,380,030	2.50
Költségvetési támogatás összesen	15,675,993	27.50	17,304,116	25.60	20,018,349	25.56	21,758,789	22.81	23,230,283	24.49
Személyi jövedelemadó	9,403,148	16.49	12,139,737	17.96	9,338,667	11.93	11,682,912	12.25	13,720,264	14.61
TB-alapoktól eü. műk. célra átvett pénzeszköz	15,525,133	27.23	17,526,178	25.93	17,246,957	22.03	21,692,513	22.74	24,096,673	25.42
Központilag szabályozott források együtt	40,604,274	71.22	46,970,031	69.50	46,603,973	59.52	55,134,214	57.81	61,047,220	64.91
Tárgyévi saját bevételek	12,224,891	21.44	17,320,303	25.63	21,651,604	27.65	30,116,579	31.58	43,294,875	45.50
Folyó bevételek	9,336,569	16.38	15,271,366	22.60	18,810,928	24.02	19,534,022	20.48	23,265,719	24.37
a) intézményi működési bevétel (ÁFA-val)	5,344,742	9.37	5,773,940	8.54	6,444,167	8.23	8,149,888	8.54	8,748,339	9.12
b) helyi adó	281,194	0.49	3,930,131	5.82	6,527,347	8.34	7,425,780	7.79	9,897,501	10.36
– iparüzési adó	–	–	–	–	–	–	–	–	9,725,771	10.21
– idegenforgalmi adó	–	–	–	–	–	–	–	–	171,730	0.18
c) illetékek	2,894,892	5.08	2,850,908	4.22	2,708,010	3.46	1,897,676	1.99	2,972,929	3.11
d) környezetvédelmi bírság	–	–	30,267	0.04	15,466	0.02	19,529	0.02	32,863	0.03
e) egyéb sajátos bevételek	–	–	558,173	0.83	571,414	0.73	336,694	0.35	371,275	0.39
f) működési célra átvett pénzeszköz	815,741	1.43	2,127,947	3.15	2,544,524	3.25	1,704,455	1.79	1,242,812	1.28
Felhalmozási és töke jellegű bevétel	2,888,322	5.07	2,048,937	3.03	2,840,676	3.63	10,582,557	11.10	20,029,156	21.07
a) tárgyi eszközök értékesítése	–	–	231,701	0.34	524,417	0.67	1,270,518	1.33	1,042,150	1.09
b) önkormányzati lakások értékesítése	–	–	–	–	–	–	18,717	0.02	1,067,034	1.11
c) privatizációból származó bevételek	–	–	1,141,077	1.69	923,739	1.18	654,980	0.69	28,166	0.03
d) vállalatértékesítésből származó bevétel	–	–	–	–	–	–	–	–	1,300,365	1.36
e) egyéb vagyoni jog értékesítése	–	–	65,183	0.10	279,598	0.36	545,824	0.57	53,195	0.06
f) egyéb önkormányzati vagyon bérbeadása	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
g) pénzügyi befektetések visszatérülései	–	–	–	–	188,000	0.24	1,146,355	1.20	14,312,229	14.97
– részvény és részesedés eladása	–	–	–	–	–	–	–	–	13,927,726	14.53
– osztalék- és hozambevétel	–	–	–	–	–	–	–	–	384,503	0.40
h) felhalmozási célú átvett pénzeszköz	1,254,646	2.20	610,976	0.90	924,922	1.18	6,946,163	7.28	2,226,017	2.32
Tárgyévi bevételek összesen	52,829,165	92.66	64,290,334	95.13	68,255,577	87.17	85,250,793	89.38	104,342,095	109.83
Pénzmaradvány	2,539,237	4.45	1,962,258	2.90	3,696,056	4.72	2,871,940	3.01	2,993,365	3.13
Előző években vásárolt állampapírok visszaváltása	1,065,761	1.87	784,127	1.16	31,470	0.04	524,200	0.55	191,234	0.20
a) egy éven belüli lejáratúak	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
ebből: önkormányzati	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
intézményi	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
b) egy éven túli lejáratúak (önkormányzati)	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Bevételek összesen	56,434,163	98.98	67,036,719	99.19	71,983,103	91.93	88,646,933	92.94	107,526,694	112.46
Hitelek	578,870	1.02	546,953	0.81	6,321,141	8.07	6,732,771	7.06	11,835,253	12.47
Bevételek és hitelek mindösszesen	57,013,033	100.00	67,583,672	100.00	78,304,244	100.00	95,379,704	100.00	119,361,947	124.93

Forrás: Ügyosztályi adatszolgáltatás

%	1996. ÉVI		1997. ÉVI		1998. ÉVI		1999. ÉVI		2000. ÉVI		2001. ÉVI		2002. ÉVI	
	TÉNY	%	TÉNY	%	TÉNY	%	TÉNY	%	TÉNY	%	TÉNY	%	TÉNY	%
7.47	19,934,643	13.99	18,832,162	9.62	23,814,013	10.5	26,930,033	10.78	20,205,614	7.32	20,338,074	7.17	28,334,826	8.58
1.99	2,291,090	1.61	2,170,057	1.11	4,005,438	1.77	4,773,602	1.91	4,665,219	1.69	5,695,614	2.01	721,864	0.22
9.46	22,225,733	15.60	21,002,219	10.73	27,819,451	12.27	31,703,635	12.89	24,870,833	9.01	26,033,688	9.18	29,056,690	8.80
1.49	16,142,973	11.33	18,914,371	9.66	16,819,340	7.42	13,417,355	5.37	11,812,695	4.28	14,100,570	4.97	15,592,979	4.72
0.19	28,351,523	19.90	30,671,877	15.67	33,360,342	14.71	37,520,852	15.01	40,829,649	14.77	43,829,964	15.45	53,320,787	16.15
1.14	66,720,229	46.84	70,588,467	36.07	77,999,133	34.4	82,641,842	33.07	77,513,177	28.06	83,964,222	29.60	97,970,456	29.68
6.27	57,241,641	40.18	106,601,797	54.47	85,132,624	37.55	105,615,686	42.28	114,928,606	41.62	106,203,543	37.44	116,912,748	35.42
9.49	39,487,092	27.72	57,441,571	29.35	70,196,549	30.95	91,150,642	36.48	94,861,938	34.35	91,856,701	32.38	100,421,845	30.42
7.33	14,007,692	9.83	23,931,465	12.23	30,273,137	13.35	32,174,140	12.88	32,365,460	11.72	28,795,996	10.15	30,791,025	9.33
8.29	18,255,210	12.82	24,709,817	12.63	29,357,121	12.94	46,955,005	18.79	46,737,270	16.92	50,243,383	17.71	56,919,012	17.24
8.15	17,837,017	12.52	24,240,246	12.39	28,758,921	12.68	46,364,516	18.55	46,088,012	16.68	49,542,720	17.46	56,304,473	17.06
0.14	418,193	0.29	469,571	0.24	598,200	0.26	590,489	0.24	649,258	0.24	700,663	0.25	614,539	0.19
2.49	4,270,369	3.00	5,723,662	2.92	6,729,971	2.97	7,765,517	3.11	10,020,899	3.63	6,405,417	2.26	6,698,324	2.03
0.03	39,550	0.03	46,902	0.02	30,603	0.01	294	0.00	-	-	-	-	-	-
0.31	468,304	0.33	562,940	0.29	716,175	0.32	921,985	0.37	1,217,643	0.44	1,117,233	0.39	1,073,297	0.33
1.04	2,445,967	1.72	2,466,785	1.26	3,089,542	1.36	3,333,701	1.33	4,520,666	1.64	5,294,672	1.87	4,940,187	1.50
6.78	17,754,549	12.46	49,160,226	25.12	14,936,075	6.60	14,465,044	5.80	20,066,668	7.27	14,346,842	5.06	16,490,903	5.00
0.87	1,040,780	0.73	2,369,914	1.21	1,512,151	0.67	2,231,204	0.89	3,148,570	1.14	970,673	0.34	1,348,258	0.41
0.89	786,538	0.55	9,109,761	4.65	492,413	0.22	743,998	0.30	485,638	0.18	578,967	0.20	1,164,748	0.35
0.02	35,859	0.03	51,764	0.03	2,331,440	1.03	27,062	0.01	23,145	0.01	35,842	0.01	20,855	0.01
1.09	2,387,704	1.68	5,490,547	2.81	3,456,604	1.52	1,824,130	0.73	56,948	0.02	24,182	0.01	3,061,187	0.93
0.04	25,383	0.02	22,785	0.01	20,839	0.01	15,385	0.01	14,992	0.01	11,155	0.00	11,759	0.00
-	-	-	-	-	-	-	200,160	0.08	2,474,899	0.90	1,068,586	0.38	1,375,586	0.42
1.99	7,656,848	5.38	35,533,641	18.16	1,530,022	0.68	4,785,364	1.92	9,767,501	3.53	2,977,049	1.05	3,236,465	0.98
1.67	7,397,179	5.19	35,285,125	18.03	515,917	0.23	2,898,138	1.16	7,240,695	2.62	366,319	0.13	16,990	0.01
0.32	259,669	0.18	248,516	0.13	1,014,105	0.45	1,887,226	0.76	2,526,806	0.91	2,610,730	0.92	3,219,475	0.98
1.87	5,821,437	4.09	4,781,814	2.44	5,592,606	2.47	4,637,741	1.86	4,094,975	1.48	8,680,388	3.06	6,272,045	1.90
7.42	123,961,870	87.02	177,190,264	90.54	163,131,757	71.95	188,257,528	75.35	192,441,783	69.68	190,167,765	67.04	214,883,204	65.10
2.51	3,905,398	2.74	5,005,058	2.56	3,617,665	1.60	8,719,580	3.49	9,539,537	3.45	15,035,944	5.30	32,140,456	9.74
0.16	8,144,115	5.72	11,857,474	6.06	40,015,080	17.64	50,552,619	20.22	68,494,520	24.80	62,976,396	22.20	46,304,242	14.03
-	8,144,115	5.72	11,292,174	5.77	34,727,694	15.31	35,374,235	14.15	43,427,971	15.72	41,208,642	14.53	29,929,965	9.07
-	8,143,176	5.72	11,292,174	5.77	34,727,694	15.31	35,348,718	14.14	43,379,755	15.7	41,208,642	14.53	-	-
-	939	0.00	-	-	-	-	25,517	0.01	48,216	0.02	-	-	-	-
-	-	-	563,300	0.29	5,287,386	2.33	15,178,384	6.07	25,066,549	9.08	21,767,754	7.67	16,374,277	4.96
0.08	136,011,383	95.48	194,052,796	99.15	206,764,502	91.19	247,529,727	99.06	270,475,840	97.93	268,180,105	94.54	293,327,902	88.86
9.92	6,437,910	4.52	1,658,802	0.85	19,979,389	8.81	2,345,882	0.94	5,719,222	2.07	15,493,166	5.46	36,763,361	11.14
0.00	142,449,293	100.00	195,711,598	100.00	226,743,891	100.00	249,875,609	100.00	276,195,062	100.00	283,673,271	100.00	330,091,263	100.00



A BEVÉTELI JOGCÍMEK TARTALMI MEGHATÁROZÁSA

– Működési célú állami hozzájárulás

Itt kerül számbavételre az állandó népességszámhoz és feladatmutatóhoz kötött normatív hozzájárulás, a színházi támogatás, a központosított előirányzatok, a tűzoltóság támogatása és az egyes feladatokhoz kapcsolódó kiegészítő támogatások.

– Címzett és céltámogatás

Itt kerül számbavételre az Országgyűlés által az éves költségvetési törvényben egyes társadalmilag kiemelt célokra, illetve nagy költségigényű beruházásokra, fejlesztésekre biztosított cél-, illetve címzett támogatás.

– Személyi jövedelemadó

E jogcímen kerül számbavételre az Országgyűlés által az éves költségvetési törvényben megállapított, majd a kerületi önkormányzatokkal megosztott személyi jövedelemadó Budapest Főváros Önkormányzatát megillető összege.

– Társadalombiztosítási alapotól egészségügyi működési célra átvett pénzeszköz

Az államháztartás részét képező társadalombiztosítás a társadalom közös – biztosítási és szolidaritási elvek alapján működő –, kockázatvállaláson alapuló kötelező biztosítási rendszere.

A jogszabályi előírások értelmében az egészségügyi ellátó rendszernek része minden olyan egészségügyi szolgáltató, amely a szakmai normák alapján meghatározott egészségügyi szolgáltatás nyújtására működési engedéllyel rendelkezik. Az egészségügyi intézménytulajdonos helyi önkormányzatokat, valamint az Egészségbiztosítási Alap kezeléséért felelős szervet (OEP) ellátási kötelezettség terheli. E kötelezettség keretében a tulajdonos biztosítja a szolgáltatás nyújtásához szükséges tárgyi és személyi feltételeket, az OEP pedig közvetlenül az intézmény részére a teljesített szolgáltatások finanszírozását, röviden a működéshez szükséges kiadások fedezetét. Ez az összeg jelenik meg a Fővárosi Önkormányzat költségvetésében a „Társadalombiztosítási alaptól egészségügyi működési célra átvett pénzeszköz” címen, mely az érintett egészségügyi intézmények működési célú bevételeinek mintegy 90–95%-át teszi ki. Az éves előirányzat megtervezésére az intézmények adatszolgáltatása alapján – általában az előző évi tényleges teljesítést figyelembe véve – kerül sor. Az elkövetkező években a Fővárosi Önkormányzat költségvetésére ható lényeges változás a törvényi szabályozásban nem várható.

– Intézményi működési bevételek

E bevételek főbb jogcímei:

- alaptevékenység bevételei,
- az alaptevékenységgel összefüggő egyéb bevételek,
- az intézmények egyéb sajátos bevételei,
- az ÁFA-bevételek és visszatérülések,
- a vállalkozási bevételek,
- a kamatbevételek.

Itt kerül számbavételre a költségvetési szerv alapító okiratában meghatározott feladatai ellátása során realizált bevétel. A bevételek egyes típusait jogszabályok határozzák meg. Tekintettel arra, hogy az adott ellátást, szolgáltatást nagyszámú intézmény egyidőben nyújtja, a díjak szabályozása egységes elvek szerint történt. Az első két jogcímen szerepelnek a bentlakásos intézményeknél az ellátottak által az igénybe vett szolgáltatásért fizetett díjak, a kulturális intézményeknél a jegyárbevétel, a múzeumoknál a belépődíjak. Sajátos bevételként szerepel a költségvetési szerv tulajdonában vagy kezelésében levő helyiségek, eszközök bérbeadásának díja, illetve lízingdíjbevétele. ÁFA-bevételek tételként kerül elszámolásra intézményi körben az előzetesen felszámított ÁFA-ból az adóköteles tevékenységgel kapcsolatosan az adóhatóságtól visszaigényelt bevétel, és az értékesített termékekben, szolgáltatásokban, tárgyi eszközökben kiszámlázott, a vevők által megfizetett általános forgalmi adó összege. A Főpolgármesteri Hivatalnál jelentkező ÁFA-bevétel az egyes csatornaberuházások adóelszámolásához kapcsolódik. A kamatbevételek a Főpolgármesteri Hivatalnál részben a költségvetési elszámolási számlán átmenetileg szabad pénzeszközök, részben az elkülönített számlákon kezelt pénzeszközök lekötéséből származnak.

– **Helyi adó (mint önkormányzati sajátos működési bevétel)**

A jogszabályi előírások értelmében Budapest Főváros közigazgatási területén a Fővárosi Önkormányzat helyi iparűzési adót és idegenforgalmi adót vezetett be. A helyi iparűzési adóról szóló – többször módosított – 21/1991. (IX. 5.) Főv. Kgy. rendelet alapján a helyi iparűzési adó fizetése 1991. szeptember 5-étől esedékes mértéke az évek során változott. Mindkét adóból a kerületi önkormányzatokkal történt megosztás után részesedik a Fővárosi Önkormányzat.

– **Illeték (mint önkormányzati sajátos működési bevétel)**

E jogcímen kerül számbavételre a jogszabályi előírások alapján az önkormányzatok bevételét képező illeték, figyelembe véve az éves költségvetési törvénynek az önkormányzatok részesedésére vonatkozó előírásait

– **Környezetvédelmi és műemlékvédelmi bírság (mint önkormányzati sajátos működési bevétel)**

E jogcímen szerepel az önkormányzat területén kiszabott környezetvédelmi és műemlékvédelmi bírságból befolyt bevétel.

– **Egyéb sajátos (működési) bevételek**

E jogcímen az önkormányzati tulajdonú lakások lakbérére, az ingatlanok, egyéb helyiségek bérbeadásából számított bevétel és a közterület-használati díj szerepel.

– **Működési célra átvett pénz**

Az intézményekben e jogcímen döntően a pályázatokon elnyert, illetve a Szakképzési Alaptól átvett pénzek szerepelnek. A Főpolgármesteri Hivatalnál egyebek között

egyres speciális feladatellátáshoz – hajléktalan munkanélküliek támogatása, közhasznú foglalkoztatása – közvetlenül kapcsolódó, illetve a BKV Rt.-től a világbanki hitelek kamatfizetési kötelezettségére, valamint a Parkolási Társulástól a parkolási rendszer működtetésére átvett pénzek szerepelnek.

– **Tárgyi eszközök értékesítése**

E jogcímen a számviteli fogalomrendszerhez igazodóan az önkormányzat tulajdonában, kezelésében, használatában levő anyagi értékű jogok, valamint szellemi termékek, ingatlanok, gépek értékesítéséből származó bevételek kerülnek számbavételre. Ez lehet: önkormányzati törzsvagyongba tartozó épület, föld, ingatlan, forgalomképes telek és ingatlan, illetve lakásépítési telek eladásából származó bevétel.

– **Önkormányzati lakások értékesítése (mint önkormányzati sajátos felhalmozási és tőkebevétel)**

Itt kerül számbavételre a kerületi önkormányzati lakások értékesítéséből származó bevétel 50%-a, a fővárosi önkormányzati lakások értékesítéséből származó bevétel, valamint a lakásmobilitásból, bérlőkijelölési jog átadásából származó bevétel.

– **Privatizációból származó bevétel (mint önkormányzati sajátos felhalmozási tőkebevétel)**

A korábban tanácsfi felügyelet alatt állt nem közüzemi vállalatoknak az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt. által történő értékesítése esetén a Fővárosi Önkormányzatot – mint az alapító jogutódját – a bevétel 50%-a illeti meg, mely részben készpénzben, részben kárptólási jegyben jelenik meg. Az e jogcímenen számba vett bevételeket tartalmazza a privatizációból származó bevétel.

– **Vállalatértékesítésből származó bevétel (mint önkormányzati sajátos felhalmozási és tőkebevétel)**

Itt kerül számbavételre az önkormányzat saját maga által értékesített vállalata privatizációjából származó bevétel, továbbá az állami tulajdonú beépített ingatlan értékesítése esetén a Fővárosi Önkormányzatot megillető 25%-os telekárész.

– **Egyéb vagyoni jog értékesítése (mint önkormányzati sajátos felhalmozási és tőkebevétel)**

E címen a volt szovjet ingatlanok hasznosításából, értékesítéséből származó bevétel kerül számbavételre.

– **Pénzügyi befektetések visszatérülései címén az alábbi jogcímeneken szerepel bevétel:**

- részvény és részesedés eladása, mely a közüzemi és portfóliórészvények (üzletrészek), értékpapírok eladásából származó bevételt tartalmazza;
- osztalék- és hozambevétel, mely a részvényekből származó bevételeket tartalmazza.

- **Felhalmozási célú átvett pénzeszköz**
Itt kerülnek számbavételre az önkormányzat és intézményei által a felhalmozási célra, beruházások finanszírozására átvett pénzeszközök.
- **Pénzmaradvány**
Az éves költségvetésben itt kerül számbavételre az előző évi pénzmaradványból a folyó évi kiadásokra tervezett összeg. Az éves beszámolóban itt szerepel az év során felhasznált pénzmaradvány.
- **Előző években vásárolt állampapírok visszaváltása**
Itt kerül számbavételre az átmenetileg szabad pénzeszközök hasznosítása érdekében – jogszabályok keretei között – vásárolt éven belüli és éven túli lejáratú értékpapírok visszaváltása során kapott összeg.
- **Hitelek**
Itt kell szerepeltetni a jogszabályok keretei között felvehető, illetve felvett hiteleket.

2. TÁBLÁZAT

BUDAPEST FŐVÁROS ÖNKORMÁNYZATÁNAK KIADÁSAI, 1991–2002

2. TÁBLÁZAT

BUDAPEST FŐVÁROS ÖNKORMÁNYZATÁNAK KIADÁSAI, 1991–2002 (mdFt)

MEGNEVEZÉS	1991. évi tény	Meg- osz- lási %	1992. évi tény	Meg- osz- lási %	1993. évi tény	Meg- osz- lási %	1994. évi tény	Meg- osz- lási %	1995. évi tény	Meg- osz- lási %
Működési kiadások	46.5	84.6	53.4	81.2	58.7	78.7	66.2	71.9	75.9	65.8
Felújítások	1.2	2.2	1.4	2.1	1.2	1.6	1.2	1.3	1.3	1.1
ebből: - út-, hídfelújítás*	-	-	0.5	0.8	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Felhalmozási kiadások	7.0	12.8	10.6	16.1	14.3	19.2	21.8	23.7	24.8	21.5
ebből:										
- beruházás	7.0	12.8	10.6	16.1	14.3	19.2	21.8	23.7	24.8	21.5
- értékpapír-vásárlás	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Felvett hitelek tőketörlesztése és kamata	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	2.5	2.7	5.3	4.6
Egyéb kiadások **	0.2	0.4	0.4	0.6	0.3	0.4	0.4	0.4	8.1	7.0
Kiadások összesen	54.9	100.0	65.8	100.0	74.6	100.0	92.1	100.0	115.4	100.0

* Az 1991-es adat nem áll rendelkezésre.

** Éven belüli lejáratú értékpapírok év végi állománya.

Forrás: Ügyosztályi adatszolgáltatás

	1996. évi tény	Meg- osz- lási %	1997. évi tény	Meg- osz- lási %	1998. évi tény	Meg- osz- lási %	1999. évi tény	Meg- osz- lási %	2000. évi tény	Meg- osz- lási %	2001. évi tény	Meg- osz- lási %	2002. évi tény	Meg- osz- lási %
	88.2	64.2	102.3	53.5	115.2	53.0	130.0	54.4	138.0	53.1	147.3	59.0	188.1	68.2
	2.2	1.6	4.3	2.2	3.5	1.6	6.4	2.7	7.4	2.8	6.0	2.4	12.2	4.4
	1.1	0.8	2.6	1.4	2.1	1.0	3.4	1.4	5.0	1.9	3.7	1.5	7.8	2.8
	24.9	18.1	44.3	23.1	50.7	23.3	58.2	24.3	73.1	28.1	64.1	25.7	59.7	21.6
	20.6	15.0	26.4	13.8	35.8	16.5	37.2	15.6	44.3	17.0	42.2	16.9	55.5	20.1
	4.3	3.1	17.9	9.3	14.9	6.9	21.0	8.8	28.8	11.1	21.9	8.8	4.2	1.5
	10.8	7.9	5.8	3.0	12.6	5.8	1.2	0.5	0.5	0.2	2.4	1.0	2.7	1.0
	11.3	8.2	34.8	18.2	35.4	16.3	43.4	18.1	41.2	15.8	29.9	12.0	13.1	4.7
	137.4	100.0	191.5	100.0	217.4	100.0	239.2	100.0	260.2	100.0	249.7	100.0	275.9	100.0



3. TÁBLÁZAT

A FŐVÁROSI ÖNKORMÁNYZAT HITELFELVÉTELEI

FÜGGELÉK

3. TÁBLÁZAT A FŐVÁROSI ÖNKORMÁNYZAT HITELFELVÉTELEI, 1990–2002

MEGNEVEZÉS	Típusa	Teljes keret	
1992. év előtti átvállalt hitelek:			
Budapest Kongresszusi Központ	project	120 000 000 Ft	
Észak-pesti forgalomirányító központ	project	63 100 000 Ft	
1992. évi hitel:			
BKV járműbeszerzés támogatása	project	880 000 000 Ft	
1993. évi hitelek:			
9 kereskedelmi banki szerződésből összesen	fejlesztési hitelek	4 937 500 000 Ft	
	project hitelek	5 500 000 USD	
	project hitelek	8 000 000 DEM	
EBRD Tömegközlekedés-rehab. Program	project	38 204 462 USD	
	projekt	58 415 855 DEM	
1994. évi hitelek:			
5 kereskedelmi bank szerződésből összesen	fejlesztési hitelek	6 000 000 000 Ft	
1995. évi hitelek:			
3 kereskedelmi bank szerződésből összesen	fejlesztési hitelek	3 500 000 000 Ft	
Világbank, Városi Közlekedési program	project	38 000 000 USD	
Hitelek 1998-tól			
Euro-kötvénykibocsátás	fejlesztési hitel	150 000 000 DEM	
Világbank, Fővárosi Szennyvíz Project	project	27 600 000 EUR	
EIB, Környezetvédelmi és Infrastrukturális project	project	110 000 000 EUR	
EIB II., Infrastrukturális és Szolgáltatás fejlesztési hitel (5 alproject)	project	370 000 000 EUR	
Szindikált hitel	fejlesztési hitel	130 000 000 EUR	

Forrás: Ügyosztályi adatszolgáltatás

Futamidő	Türelmi idő	Megjegyzés
1986-2000		átvállalt hitelrész
1995-2004		BKV-tól átvállalt hiteltörlesztési részlet (Világbank)
1992-1997	2 év	1996-ban visszafizetésre került
1992-1998		1996. év végéig visszafizetve a 2 md Ft kötvény kivételével, amely szerződés szerint
1993-2008	3 év	1998-ban teljes összegű előtörlesztés történt
1993-2008		
1994-2000		1996-ban és 1997-ben visszafizetésre kerültek
1995-2001		tényleges igénybevétel:2,5 md Ft 1996-ban visszafizetve
1995-2010	5 év	2003.teljes összegű előtörlesztés történik
1998-2003	5 év	egyösszegű visszafizetés lejáratkor
1999-2014	5 év	
1998-2003	6 év	a szerződés 2001-ben lépett életbe
2003-2028	7év	
2002-2009	2 év	



4. TÁBLÁZAT

KÖZMŰSZOLGÁLTATÁSOK BEVÉTELEI, 1991–2002

FÜGGELÉK

4. TÁBLÁZAT KÖZMŰSZOLGÁLTATÁSOK BEVÉTELEI, 1991–2002 (mdFt)

MEGNEVEZÉS	1991	1992	1993	1994
BKV Rt				
Fogyasztói árbevétel	5,547	6,741	7,231	8,381
Ártámogatás (állami)	3,214	4,403	4,940	5,835
Működési támogatás	9,580	11,500	11,377	11,250
Fejlesztési támogatás	0	547	261	1,801
Egyéb bevételek	1,187	820	1,313	2,442
BKV bevételei összesen	19,528	24,011	25,122	29,709
Fővárosi Vízművek Rt				
Fogyasztói árbevétel	3,451	4,289	5,686	6,697
Fejlesztési támogatás	140	64	26	2,090
Egyéb bevételek	29	31	121	501
A vállalat bevételei összesen	3,636	4,339	5,890	7,390
Fővárosi Csatornázási Művek Rt				
Fogyasztói árbevétel	1,899	2,423	3,936	4,314
Egyéb bevételek	644	677	1,166	870
A vállalat bevételei összesen	2,543	3,100	5,103	5,184
Fővárosi Gázművek Rt				
Fogyasztói árbevétel	25,692	23,916	25,702	24,035
Egyéb bevételek			398	852
A vállalat bevételei összesen	25,692	23,916	26,100	24,886
Fővárosi Közterület-fenntartó Rt				
Árbevétel				
Hulladék fogyasztói árbevétele				
Fővárosi megrendelés	2,587	3,966	4,310	4,874
hulladékok	1,970	2,165	2,444	2,601
köztisztaság	616	974	932	1,102
útfenntartás		827	934	1,171
Fejlesztési támogatás	70	48	94	213
Egyéb bevételek	1,161	561	591	823
A vállalat bevételei összesen	3,747	4,527	4,901	5,698
Fővárosi Távhőszolgáltató Rt				
Fogyasztói árbevétel	7,100	8,702	10,254	11,521
Egyéb bevételek	666	232	875	1,776
Működési támogatás	2,881			
A vállalat bevételei összesen	13,142	11,109	12,744	14,868
Budapest Gyógyfürdői és Hévízei Rt				
Fogyasztói árbevétel	683	761	670	850
Működési támogatás	80	0	113	120
Fejlesztési támogatás	0	0	5	0
Egyéb bevételek	30	52	67	35
A vállalat bevételei összesen	793	812	854	1,005
FTSZV Kft				
Fogyasztói árbevétel	280	303	298	317
Működési támogatás	0	0	0	0
Fejlesztési támogatás	0	0	0	19
Egyéb bevételek	20	15	17	8
A vállalat bevételei összesen	299	318	315	345
Közművállalatok bevételei	69,380	72,133	81,029	89,084
Fogyasztói árbevételek	47,866	51,539	58,717	61,950
Árbevétel+támogatás	63,204	67,664	74,898	82,317
Fogyasztói árbevétel az árbevétel+támogatás %-ában	76	76	78	75
Az önkormányzat tárgyévi bevételei	52,829	64,290	68,256	85,251
Fogyasztói árbevétel és az önkormányzat bevételeinek aránya	0.91	0.80	0.86	0.73

Forrás: Vállalati és ügyosztályi adatszolgáltatás

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
10,098	13,460	16,804	18,753	22,413	25,057	26,885	27,453
7,485	9,441	10,995	12,606	13,550	14,538	15,779	16,798
11,804	12,794	11,567	12,995	14,204	14,200	14,205	16,202
6,904	4,585	1,948	2,748	5,999	8,039	14,948	12,844
2,524	1,932	2,266	2,089	2,055	7,752	12,995	7,050
38,815	42,212	43,580	49,191	58,221	69,586	84,812	80,347
8,869	10,188	12,069	13,836	14,789	17,684	20,419	20,986
2,499	1,033	104	103	60	37	0	42
548	2,821	3,428	844	1,161	820	1,106	754
9,792	13,222	16,549	16,768	17,198	19,386	21,971	22,253
6,839	8,728	10,976	12,652	13,879	16,279	17,758	18,410
849	1,199	3,940	4,725	6,007	7,247	9,582	8,825
7,688	9,927	14,916	17,377	19,886	23,526	27,340	27,235
31,525	41,943	54,194	59,224	61,151	63,189	76,722	81,723
1,128	2,007	2,819	3,382	4,618	4,175	5,220	2,789
32,653	43,950	57,013	62,606	65,769	67,364	81,942	84,512
	4,518	5,328	6,527	8,548	9,854	11,536	12,717
5,190	2,222	2,706	3,321	3,534	3,911	4,485	6,723
3,184							
1,146	1,381	1,689	2,083	2,066	2,234	2,745	4,334
861	841	1,017	1,238	1,468	1,677	1,740	2,389
268	832	670	440	3,161	1,864	161	777
800	1,731	1,779	6,561	8,291	9,015	10,691	11,202
5,990	8,470	9,813	16,409	20,372	22,780	26,712	30,642
16,488	20,201	26,138	28,324	28,210	29,280	32,584	34,931
4,769	5,357	7,423	9,783	2,804	1,122	885	1,101
23,171	27,902	36,594	41,395	34,289	33,801	37,252	40,086
1,202	1,464	1,747	2,093	2,357	2,848	3,656	3,940
252	282	282	282	232	182	152	164
0	0	26	216	1,125	1,294	1,604	2,477
74	137	102	171	84	179	168	156
1,527	1,883	2,157	2,762	3,797	4,503	5,581	6,737
303	252	369	358	427	502	492	573
0	35	35	43	46	49	49	53
16	3	6	5	5	6	8	7
15	25	20	16	28	71	33	48
334	315	430	423	506	629	582	681
119,970	147,882	181,051	206,929	220,037	241,575	286,190	292,493
82,809	110,195	138,619	154,374	165,324	179,232	205,831	217,530
109,741	131,980	155,937	174,311	192,565	207,521	239,838	254,340
75	83	89	89	86	86	86	86
104,342	123,962	177,190	163,132	188,258	192,442	190,168	214,883
0.79	0.89	0.78	0.95	0.88	0.93	1.08	1.01



5. TÁBLÁZAT

KÖZMŰSZOLGÁLTATÁSOK KIADÁSAI, 1991–2002

FÜGGELÉK

5. TÁBLÁZAT KÖZMŰSZOLGÁLTATÁSOK KIADÁSAI, 1991–2002 (mdFt)

MEGNEVEZÉS	1991	1992	1993	1994
BKV Rt				
Vállalat működési kiadásai	19,898	23,378	25,118	28,818
Vállat rekonstrukciós kiadásai	0	1,791	1,741	2,309
Vállalat saját fejlesztés kiadásai	1,944	3,399	4,163	6,723
Vállalati kiadások összesen	21,842	28,568	31,022	37,850
Vízszolgáltatás				
Vállalat működési kiadásai		4,340	5,645	8,403
Vállat rekonstrukciós kiadásai	487	396	685	390
Vállalat saját fejlesztés kiadásai	167	163	248	218
További fejlesztések	0	40	415	271
A szolgáltatás kiadásai összesen	653	4,940	6,994	9,282
Csatorna szolgáltatás				
Vállalat működési kiadásai	2,526	3,041	3,720	5,151
Vállat rekonstrukciós kiadásai	622	538	444	547
Vállalat saját fejlesztés kiadásai	335	899	1,648	2,904
További fejlesztések*	83	96	112	125
A szolgáltatás kiadásai összesen	3,566	4,574	5,924	8,727
Fővárosi Gázművek Rt				
Vállalat működési kiadásai	24,078	22,973	24,851	24,018
Vállat rekonstrukciós kiadásai	337	291	307	172
Vállalat saját fejlesztés kiadásai	523	968	1,464	2,534
Vállalati kiadások összesen	24,937	24,232	26,623	26,723
Fővárosi Közterület-fenntartó Rt				
Vállalat működési kiadásai	3,588	4,605	4,998	5,847
ebből hulladék	1,681	1,525	1,972	2,352
köztisztaság	677	1,094	1,141	1,032
útfenntartás	0	0	103	1,244
egyéb	1,231	1,987	1,782	1,219
Vállat rekonstrukciós kiadásai	0	0	0	0
Vállalat saját fejlesztés kiadásai	1,003	571	544	957
További fővárosi kiadások	1,323	1,644	1,742	469
Vállalati kiadások összesen	5,914	6,820	7,283	7,273
Fővárosi Távhőszolgáltató Rt				
Vállalat működési kiadásai	10,313	8,847	9,022	10,230
Vállat rekonstrukciós kiadásai	736	289	418	787
Vállalat saját fejlesztés kiadásai	372	198	206	512
Vállalati kiadások összesen	11,421	9,334	9,645	11,529
Budapest Gyógyfürdői és Hévízei Rt				
Vállalat működési kiadásai	787	883	894	998
Vállat rekonstrukciós kiadásai	0	57	0	14
Vállalat saját fejlesztés kiadásai	98	116	87	76
Vállalati kiadások összesen	886	1,056	981	1,088
FTSZV Kft				
Vállalat működési kiadásai	278	376	332	374
Vállat rekonstrukciós kiadásai	0	0	0	0
Vállalat saját fejlesztés kiadásai	23	9	6	30
Vállalati kiadások összesen	301	385	338	403
Közművállalatok kiadásai	68,114	78,130	86,541	102,011
Főv. Önk. költségvetési kiadásai	54,700	65,400	74,200	89,200
Közművállalatok és önkormányzat kiadásainak aránya	1.25	1.19	1.17	1.14
közműszolgáltatások kiadásai	69,520	79,910	88,809	102,876

Forrás: Vállalati és ügyosztályi adatszolgáltatás

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
35,653	44,739	51,471	57,074	63,479	68,472	76,978	79,860
2,812	2,267	2,550	4,783	3,903	5,302	5,526	6,387
12,442	10,000	9,459	13,678	14,799	15,093	26,647	19,616
50,907	57,006	63,480	75,535	82,181	88,867	109,151	105,863
9,167	13,487	16,712	16,272	16,523	17,778	20,061	20,021
1,148	1,884	1,960	2,862	2,403	2,875	2,135	2,806
366	1,101	350	278	1,564	581	413	1,223
694	237	106	239	550	955	879	1,005
11,374	16,709	19,127	19,651	21,041	22,189	23,488	25,055
6,320	7,383	12,254	12,274	13,821	17,123	18,617	18,908
1,402	1,682	1,732	1,811	2,966	4,558	4,544	4,614
3,150	2,494	1,655	910	410	2,424	805	1,236
116	141	693	610	780	1,755	1,632	1,870
10,988	11,700	16,334	15,605	17,977	25,860	25,598	26,628
30,144	39,779	51,072	57,442	57,421	58,941	72,562	76,773
281	421	886	781	944	804	566	956
2,061	1,726	3,083	3,032	4,061	3,887	4,590	4,668
32,487	41,926	55,040	61,255	62,426	63,631	77,717	82,396
6,453	8,470	9,810	16,240	19,852	22,330	26,272	29,951
3,128	4,158	4,940	6,199	7,495	8,859	9,975	11,378
1,397	1,481	1,757	2,055	2,264	2,341	2,881	4,316
959	1,468	1,141	1,299	1,734	1,900	2,045	2,807
969	1,363	1,972	6,686	8,360	9,230	11,371	11,451
0	0	0	0	0	0	0	0
313	971	2,282	1,364	2,162	7,144	3,605	3,846
1,235	2,338	1,576	1,179	1,472	1,186	1,412	1,115
8,002	11,779	13,668	18,782	23,486	30,660	31,289	34,912
13,895	18,512	23,727	25,748	25,687	25,460	29,195	29,411
1,287	2,012	1,562	1,907	2,139	2,122	1,382	2,004
935	426	579	991	803	2,713	1,648	3,130
16,118	20,950	25,868	28,647	28,628	30,296	32,225	34,545
1,532	1,883	2,127	2,545	2,797	3,288	3,911	4,463
27	12	13	35	27	57	69	106
125	190	124	416	1,228	1,309	1,759	2,704
1,684	2,085	2,263	2,995	4,052	4,654	5,739	7,274
374	342	442	438	519	622	623	667
0	0	0	0	0	0	0	0
17	14	24	35	30	131	129	41
391	356	466	474	549	753	753	708
129,906	159,795	193,871	220,916	237,538	263,015	302,037	313,391
102,000	115,300	150,900	169,400	194,600	218,500	217,400	260,000
1.27	1.39	1.28	1.30	1.22	1.20	1.39	1.21
131,951	162,511	196,246	222,944	240,339	266,912	305,961	317,381



6. TÁBLÁZAT

KÖZMŰSZOLGÁLTATÁSOK DÍJHÁTRALÉKAINAK ALAKULÁSA, 1991–2002

FÜGGELÉK

6. TÁBLÁZAT KÖZMŰSZOLGÁLTATÁSOK DÍJHÁTRALÉKAINAK ALAKULÁSA, 1991–2002 (mdFt)

MEGNEVEZÉS	1991	1992	1993	1994	
Fővárosi Vízművek Rt					
Adott évben keletkezett díjhátralék					
Adott évben kumulatív díjhátralék*	552	849	1,508	2,197	
Kisfogyasztói díj**				76	
Kisfogyasztói díjbeszedés**				70	
Fővárosi Csatornázási Művek Rt					
Adott évben keletkezett díjhátralék*	-48	97	382	444	
Adott évben kumulatív díjhátralék*	379	476	858	1302	
Kisfogyasztói díj**					
Kisfogyasztói díjbeszedés**					
Fővárosi Gázművek Rt					
Adott évben keletkezett díjhátralék	-	-	-	-	
Adott évben kumulatív díjhátralék	-	-	-	-	
Adott évben eladott tartozás névértéke	-	-	-	-	
Adott évben eladott tartozás eladási érték	-	-	-	-	
Faktoring tevékenység vesztesége					
Fővárosi Közterület-fenntartó Rt					
Fogyasztói díj*					
Fogyasztói díjbeszedés*					
Fővárosi Távhőszolgáltató Rt					
Adott évben keletkezett díjhátralék	120	320	141	431	
Adott évben kumulatív díjhátralék	467	787	915	723	
Adott évben eladott tartozás névértéke	0	0	176	1,186	
Adott évben eladott tartozás eladási érték	0	0	158	913	
Faktoring tevékenység vesztesége			18	273	

* A vállalat által számlázott nagyfogyasztók díjaira vonatkozó adatok.

** A vállalat számára a kisfogyasztók díjbeszedését a Díjbeszedő vállalat végzi.
Évente szerződés rögzíti a Díjbeszedő által vállalt beszedési hányadot.

Forrás: Vállalati és ügyosztályi adatszolgáltatás

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
2,961	2,708	2,742	2,897	2,797	3,485	3,027	3,163
1,289	2,521	3,191	3,983	7,021	10,524	11,723	13,010
1,110	2,295	2,904	3,625	6,370	9,546	10,725	12,139
907	363	340	83	215	198	2	60
2209	2572	2912	2995	3211	3409	3411	3471
	1664	2291	2955	3528	4542	5157	5935
	1523	2096	2718	3327	4296	4894	5639
-	981	1265	1302	1998	1361	1449	1645
-	1433	1730	1782	2573	2015	2081	2164
-	-	-	-	-	-	112	369
-	-	-	-	-	-	31	125
						81	244
	3,280	4,160	4,926	5,898	6,739	8,004	8,983
	2,985	3,785	4,482	5,497	6,294	7,492	8,427
456	961	718	1,254	1,233	2,227	1,325	1,363
484	1,445	2,163	1,461	407	1,828	1,806	1,734
3,581	3,622	5,345	8,339	2,287	806	1,347	1,435
3,119	3,368	4,971	6,875	1,098	182	380	402
463	254	374	1,464	1,189	624	967	1,033



RÉSZLETES TARTALOM

<i>Bevezető</i>	5
<i>Szerzők, közreműködők</i>	8
VÁROSPOLITIKA	11
Demszky Gábor: LIBERALIZMUS A GYAKORLATBAN	13
Credo I	14
A polgári Budapestért	16
Értékrend	18
Politikai erőterben	19
Partikularitás és összesség	20
Egy alapelv és technika	21
Apparátus	22
Visszarendezési törekvések	22
A helyi demokrácia legnagyobb csatája	22
Credo II	24
Megújulás	26
Önkormányzati innovációs kényszer	26
A budapesti gazdálkodási reform vázlata	29
Napjaink problémája	31
Pallai Katalin: VÁROSPOLITIKAI STRATÉGIA ÉS MEGVALÓSÍTÁSÁNAK ESZKÖZEI	33
Értékrend és célok	34
Értékrend	34
Cél és módszer	35
A kontextus	36
A rendszerváltás teremtette politikai és gazdasági környezet	36
A magyar önkormányzati rendszer	38
Budapest helyzete és állapota	41
Hagyományos megközelítések	44
Stratégiai tervezés	45
A stratégiai tervezés fogalma	45
A stratégiai tervezés folyamata	46
A Budapest-modell elemei a startégiai tervezésben	48
A konzekvens politika értelmezése és a folyamatszabályozás	48
Stratégiai reáltervezés	50
Kabinetrendszer	51
Várospolitikai Budapest	52
Első lépések: értékválasztás és célok – 1990–91	52
Tervezés az első választási ciklusban – 1990–94	54
Az első szűrők – 1992–93	55
Integráló próbálkozások – 1994	57
A gazdálkodási stratégia mint irányvonal – 1996	59
A fejlesztési programozás bevezetése – 1996	60
Az ágazati tervezés átalakulása	61
A városfejlesztési koncepció – 1997–2002	62
A stratégiai tervezés állapota – 2002	65
Értékelés és további adalékok	66
Szakmai munka	68
Politikai folyamat	68
A politikai vezetés szerepe	70

KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁS	73
Pallai Katalin: A KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁS REFORMJA	75
Alapfogalmak	76
A fenntartható gazdálkodási egyensúly	77
A fenntarthatóság feltételei a tervezésben	78
A fenntartható gazdálkodás sarokpontjai	78
A működési eredmény	81
A strukturális deficit	82
A folyamatszabályozás	82
Normativitás a finanszírozásban	83
Az intergovernmentális feltételrendszer	84
Az önkormányzati feladatok	84
Az önkormányzati finanszírozás rendszere	86
Az önkormányzati gazdálkodás szabályozása	91
Az önkormányzati finanszírozási rendszer gyengeségei	91
Önállóságértelmezések és következményeik	92
Az államháztartás strukturális deficitje	93
A finanszírozási rendszer kiszámíthatóságának hiánya	94
Az önkormányzati finanszírozási rendszer normativitásának gyengeségei	95
A helyi gazdálkodás kiinduló feltételei	97
Az öröklött rendszer	97
A helyi gazdálkodás strukturális deficitje	98
Célok és stratégia	99
Értékrend	100
A kihívás	101
A stratégiai cél	101
A stratégia	103
A reformfolyamat felépítése	106
A kiinduló állapot – 1990–92	106
A kétéves fejlesztési program – 1993	109
A likviditási válság – 1994–95	110
Stratégiai költségvetés-tervezés – 1995	113
Eszköztárépítés – 1995	114
Az államháztartási reform várható irányainak figyelembevétele	115
A mozgástér növelése – saját bevételek	115
„Lengéscsillapítás” a fejlesztésben	116
Reális munkaterv és középtávú fejlesztési tervezés	116
Az intézményrendszer reformja	116
A hétéves tervezés bevezetése – 1996	117
A gazdálkodási reform stratégiája – 1996–97	118
Eredmények és lehetőségek – 1997–98	121
Drasztikus forráscsökkenés – 1999–2002	123
Az egyensúly fenntartásának stratégiája	127
Értékelés és tanulságok	128
A viszonyítási alap	128
A stratégiai cél megfogalmazása	128
A stratégiaválasztás és a módszerek	130
A stratégiai folyamat	133
A stratégia megvalósításának ütemezése	134
A megvalósítási folyamat belső logikája	134
A külső körülmények hatása	136
Eredmények	138

Pallai Katalin: A KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁS ELEMEI	143
Pénzügyi tervezés	143
A CLI-modell	144
A CLI-modell működése	146
A CLI-modell továbbfejlesztése	147
A CLI- modell alkalmazása krízisben	148
A pénzügyi tervezés állapota	149
A működési költségvetés átalakítása	150
A folyó bevételek növelése	151
Helyi adók	151
Közműdíjak	151
Intézményi bevételek	152
A folyó kiadások csökkentése	152
Feladatellátási koncepciók	153
Az Intézményracionizálási Alap	155
Az Intézményracionizálási Alap működése	155
Egy szép gondolat halála	156
Normatív feladatfinanszírozás és nullabázisú költségvetés-tervezés	158
A feladatfinanszírozás kidolgozására tett kísérlet	159
A kudarc okai	161
A beruházások tervezése	163
Projekt-előkészítés és -ütemezés	165
A fejlesztések finanszírozásának tervezése	167
A tartalmi szelekció és koordinálás	168
Hitelpolitika	169
A Főváros hitelpolitikájának alapelvei	171
A Főváros hitelfelvételi stratégiája	172
A hitelfelvelek alakulása	173
Mérlegelés a kötvénykibocsátással kapcsolatban	178
KÖLTSÉGVETÉSEN KÍVÜL KEZELT KÖZSZOLGÁLTATÁSOK	181
Pallai Katalin: INFRASTRUKTÚRA-POLITIKÁK	183
Az örökség	183
A kihívás	185
Fenntartható, piacorientált és igazságos szolgáltatás	185
Stratégia	188
A díjszabás átalakítása	189
A vállalati működés átalakítása	192
A privatizáció	194
A nem privatizált vállalatok esetei	197
A nem privatizált közművállalatok átalakításának eredményei	204
A fejezetben szereplő tanulmányok tartalma	205
Értékelés és tanulságok	207
Díjpolitika	208
Díjkompenzáció	209
Vállalatirányítás	211
Privatizáció	211
Az infrastruktúra-fejlesztés kérdései	216

Valentiny Pál: KÖZSZOLGÁLTATÁSOK DÍJSZABÁSA	219
A piaci körülmények között nyújtott közszolgáltatások egyes jellemzői	220
Az árszabályozás típusai	222
Szolgáltatási kötelezettség, méltányossági megfontolások	223
Keresztfinanszírozás	223
Az egyetemes szolgáltatások	224
Néhány alapelv a közszolgáltatások árszabályozásához	226
Árszabályozás a Fővárosi Önkormányzatnál	227
Kormányzati szint	229
Fővárosi szint	230
Árszabályozás és támogatási rendszerek	233
Győri Péter: A BUDAPESTI DÍJKOMPENZÁCIÓ RENDSZERE	237
Előzmények	237
A BLT bemutatása	239
Eredmények és tanulságok	243
Vince Péter:	
ÖNKORMÁNYZATI SZEREP EGY NEM PRIVATIZÁLT KÖZMŰVÁLLALAT ESETÉBEN	245
A budapesti távfűtés sajátosságai	245
A fővárosi funkciók kialakulása	246
Önkormányzat tulajdonosi szerepben	247
A díjszabás alakulása	250
Egyéb hatósági jogosítványok	253
A gazdálkodás stabilitása és a szociális felelősség	254
Záró megjegyzések	255
Voszka Éva: A BUDAPESTI KÖZLEKEDÉSI VÁLLALAT ÁTALAKÍTÁSA	257
Részvénytársaság – felemás piacokon	257
Szervezeti és működési reformok	260
Formaváltás	262
A szervezet karcsúsítása	263
A belső szervezet és irányítás átalakítása	264
A reorganizáció eredményei és korlátai	265
Pénzügyi helyzet, finanszírozás	267
Kísérletek a költségvetési korlát keményítésére	267
Javaslatok az alternatív finanszírozási rendszerre	269
Padlássöpprés: a stabilizációs program	271
Új kísérletek és kitörési pontok	272
A vállalati stratégia	273
A reorganizáció folytatása és kiigazítása	274
A privatizáció új szintjei	275
Merre tovább?	277
Szűcs Ferenc: KÖZÜZEMI PRIVATIZÁCIÓ	283
Bevezető megjegyzések	283
Kezdeti lépések	283
A privatizáció előkészítése	284
Megkezdett, de megrekedt privatizációs kísérletek	285

Eredményesen lezárt privatizációs tranzakciók	289
A Fővárosi Gázművek Rt. privatizációja	289
A Pharmafontana Gyógyszerészeti Rt. privatizációja	291
Privatizáció a víziközmű-ágazatban	292
A víziközmű-szolgáltatások sajátosságai	292
A szolgáltatás folyamatos fenntartásával összefüggő követelmények	292
Természetes monopólium	293
Az önkormányzati szerepvállalás összetevői	294
A privatizáció lehetősége, kritériumai	295
A privatizáció gyakorlati lebonyolítása	295
A fővárosi víziközmű-szolgáltató társaságok privatizációjának koncepciója	296
Az egységes szervezeti struktúra megőrzése mellett megvalósított részleges privatizáció jellemzői	297
Az értékesítendő tulajdoni hányad mértékével kapcsolatos megfontolások	299
A részvények eladása	299
A befektetők szakmai irányításával összefüggő jogok	300
A privatizációhoz kapcsolódó ármechanizmus, illetve a befektetők jövedelemjogosultságának elvei	302
A privatizációs modell működésének gyakorlati tapasztalatai	304
Pallai Katalin: INFRASTRUKTÚRA-FEJLESZTÉS	309
Az örökség és a kihívás	310
Örökség	310
Kihívás	312
Piacorientált tervezés	313
Integrált tervezés	314
A környezeti elvárások változása	315
Az infrastruktúra-politikák átalakulása	316
Városfejlesztés	316
Közlekedés	320
Víziközművek	323
Ivóvíz	324
Csatorna	326
Gáz	327
Távfűtés	328
Hulladék	332
Záró gondolatok	333
A KERETFELTÉTELEK ÉRTÉKELÉSE	335
Horváth M. Tamás–Péteri Gábor: EGY ÉVTIZEDNYI MŰKÖDÉS KERETFELTÉTELEI	337
Kormányok önkormányzat-politikáia nemzetközi környezetben	338
Trendek Nyugat-Európában	339
Önkormányzati átalakulás a rendszerváltásban	342
Ellenhatások	346
Gazdasági és urbanizációs feltételek	350
Gazdaságpolitikai szakaszok	351
Szerkezetváltás	351
Gazdasági visszaesés	352
Az egyensúlyi növekedés megindulása	354
Költségvetés-politikai szakaszok	354
Intézményépítés	354
Költségvetési restrikció	355

Központosítási törekvések	356
Urbanizációs folyamatok	357
A fővárosi önkormányzati rendszer szabályozási változásai	364
Jogi szabályozás	364
Képviselő	364
Területfejlesztés	365
Térségi kapcsolatok	366
Kerületi törekvések	367
Övezeti feszültségek	369
Költségvetési mozgástér	373
Helyi önkormányzati pénzügyek alakulása	374
Budapest költségvetési helyzete	379
FÜGGELÉK	385
Felhasznált források	387
Táblázatok	
1. A Fővárosi Önkormányzat bevételei, 1991–2002	393
A bevételi jogcímek tartalmi meghatározása	395
2. A Fővárosi Önkormányzat Kiadásai, 1991–2002	399
3. A Fővárosi Önkormányzat hitelfelvételei, 1990–2002	401
4. Közműszolgáltatások bevételei, 1991–2002	403
5. Közműszolgáltatások kiadásai, 1991–2002	405
6. Díjhátralékok, 1991–2002	407
Részletes tartalomjegyzék	409



GRAFIKA ÉS DTP
SmartWorks Grafikai Stúdió

TÖRDELŐSZERKESZTŐ
Baranyi Viktor

NYOMDA
Arktisz Design Stúdió