A koronavírus-veszélyhelyzet pénzügyi vetületei a helyi önkormányzatok esetében

Kovács Sándor Zsolt[1]

ABSTRACT

A 2020-as év a gazdaság, a társadalom és a közigazgatás területén is sokkszerű változásokat hozott a koronavírus megjelenésével és gyors terjedésével. A tanulmány célja ezen hatások közül a helyi önkormányzati szintet érintő költségvetési változások elemzése, alapját pedig egy településvezetőkkel lefolytatott mélyinterjú-sorozat adja. Felmérésünk alátámasztja a korábbi évek statisztikai adatain végzett elemzések eredményeit, azonban a bevételkiesések volumenének becslése mellett arra is lehetőséget adott, hogy azokat helyi kontextusba helyezzük, megértsük, mit jelent egy-egy település életében az elvonás, milyen plusz forrásokra, stratégiákra lenne szüksége a helyi szintnek ebben a helyzetben.

Financial implications of the coronavirus emergency for local governments

The economy, the society and the public administration underwent shock-like changes in 2020 due to the coronavirus pandemic and its rapid spread. The aim of this study is to analyse the budgetary changes at the Hungarian local governments based on an interview series with local leaders (mayors and notaries). Our survey supports the results of the analysis carried out on the previous years' statistical data, moreover, in addition to estimating the volume of revenue losses, it also provided an opportunity to understand the local context; what these budget reductions mean to the municipalities, what kind of additional financial resources need to be brought, and what strategies need to be implemented at the local level.

1. A kutatás előzményei

A jövőben a 2020-as évről valószínűleg mindenkinek a koronavírus-járvány és az annak kapcsán kialakult gyakorlatok fognak eszébe jutni, hiszen ez a pandémia-időszak több volt egy egyszerű betegséghullámnál, de több egy gazdasági recessziónál is. Minden egyén, gazdasági és állami szereplő, így a hazai települési önkormányzatok is megérezték hatásait, ki könnyebben, ki nagyobb áldozatok meghozatalával.

Magyarország Kormánya gyors reagálással hirdette ki a veszélyhelyzetet, majd ezt követően több olyan kormányzati rendelkezés született, amely a helyi önkormányzatokat érintette. Ezek közül némelyek a járványhelyzet elleni védekezésbe vonták be a helyi szintet (pl. idősek, szociálisan rászorulók segítése, óvodai ügyelet fenntartása stb.), míg mások a költségvetésüket érintették. Utóbbiak közé sorolhatók például a 87/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet[2] (ingyenes közterületi parkolás), a 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet[3] (gépjárműadó eddig helyben maradó 40 százalékának központosítása) és a 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet[4] (idegenforgalmi adó felfüggesztése) okozta kiesések.[5]

[1] Tudományos segédmunkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete (KRTK), Dunántúli Tudományos Osztály, Pécs. Közgazdász, a Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Karán szerzett diplomát gazdálkodási szakon 2009-ben, majd doktori abszolutóriumot a Pécsi Tudományegyetem Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskolában. Kutatási területe a pénzügyek területi kérdései.

[2] 87/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet a várakozási díj megfizetésének a veszélyhelyzet során alkalmazandó eltérő szabályairól.

[3] 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól.

[4] 140/2020. IV. 21.) Korm. rendelet a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében szükséges adózási könnyítésekről.

[5] Kovács Sándor Zsolt (2020): Települési önkormányzatokat érintő bevételkiesések a járványhelyzetben. *Tér és Társadalom,* 2020/2. 189–194.

A gazdasági visszaeséshez (is) vezető helyzetek, így a koronavírus-járvány is kihatással van a helyi önkormányzatok gazdálkodására. A közöttük levő demográfiai eltérések tovább mélyíthetik a gazdasági különbségeket, hiszen a pandémia által generált többletfeladatok aránytalan mértékben róhatnak költségeket a nagyobb gyermek- vagy időskorú lakosságaránnyal bíró településekre.[6]

A bevételkiesések elemzésére a jogszabályi keretek kihirdetését követően kísérletet tettünk, az elérhető statisztikai adatok, első sajtónyilatkozatok alapján elemeztük azok mértékét a hazai helyi önkormányzatok költségvetésében. A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) a tagjai körében két kérdőíves felmérést is folytatott a témában. Az első felmérés kifejezetten a gépjárműadóra koncentrált, a kitöltők 63,7 százaléka érzett azonnali likviditási problémát a feladatellátásban, a költségvetés szerkezetében pedig a legnagyobb részt ez a bevétel a kistelepüléseknél jelentette.[7] A második kérdőív az önkormányzatok pénzügyi helyzetét szélesebb spektrumban vizsgálta, a gépjárműadó kiesése mellett kitért az idegenforgalmi adó 2020. évre való felfüggesztésére, az iparűzési adó prognosztizált csökkenő volumenére, a közterület-használat díjmentesítésére és az egyéb típusú bevételkiesésekre (pl. térítési, helyiségbérleti, parkolási díjak stb.) is.[8]

2. Kutatási keret

A koronavírus okozta pandémia a kutatói közösségeket is ösztönözte arra, hogy saját tudományterületükön elemezzék és értékeljék a bekövetkezett hatásokat. A KRTK Regionális Kutatások Intézete korábban is nagy hangsúlyt fektetett az önkormányzati rendszer kutatására, legyen szó akár a feladatfinanszírozás, a közszolgáltatások szervezése,[9] a helyi gazdaságfejlesztés[10] vagy pusztán az önkormányzatiság[11] témaköréről. Ezek a kutatások alapozták meg a veszélyhelyzet okozta változások kutatásának empirikus alapját, a korábban kialakult kapcsolatok segítették hozzá az intézeti kollektívát az elkészült kérdőívünk lekérdezéséhez.

2.1. táblázat:
A kutatásban részt vevő települések lakosságszám szerinti megoszlása, db

	Lakosságszám	0–1000 fő	1000–2000 fő	2000 fő felett
Község	Önálló önkormányzati hivatal	–	–	3
	Közös önkormányzati hivatali székhely	4	5	4
	Közös önkormányzati hivatali tag település	4	1	–
	Lakosságszám	**0–10 000 fő**	**10 000–100 000 fő**	**100 000 fő felett**
Város	Megyei jogú város	–	3	2
	Járásszékhely	3	10	–
	Nem járásszékhely	3	2	–

Forrás: Saját szerkesztés

A több körben módosított kérdőívünk végül 19 félig strukturált kérdéskört tartalmazott, kitérve a helyi szint újonnan bevezetett intézkedésekre, a működés megváltozott feltételeire, a partnerségekre s természetesen a jelen tanulmány fókuszát jelentő pénzügyi vonatkozásokra is. 50 településvezető (polgármester, jegyző) került felkeresésre, majd a kezdeti visszautasítások után újabb települések kerültek kiválasztásra, míg végül 44 – a veszélyhelyzet miatt telefonon lefolytatott – mélyinterjú készült el.[12] A települések közül 21 község és 23 város, településméret szerinti megoszlásukat a *2.1. táblázat* mutatja.

3. Eredmények

A felmérés eredményei alátámasztják a TÖOSZ fent bemutatott eredményeit, további bevételi típusok csökkenése markánsan nem rajzolódott ki. Néhány *„klaszter"* alakítható ki, úgymint a turisztikailag jelentős térségekben az ágazat jelentős visszaesése, vagy másutt a nagyvállalati leállások miatt jelentkező fiskális problémák. Találkoztunk egyedi esetekkel is, volt, ahol az önkormányzati gépjárműpark bérbeadásából származó bevételek maradtak el a szolgáltatás igénybevétele híján, másutt a nyereségesre tervezett rendezvények elmaradása is kiadásként került nyilvántartásra. A közterülethasználati díjak nullázása mellett esetenként a helyiségbérleti díjakat is csökkenteni kellett, hiszen az még így is bevételt jelent, mintsem ha a partner felmondja a bérleti szerződését a likviditási problémái miatt. Összességében az egyik városi vezető szavaival élve: *„Minden önkormányzatot azonos dönté-*

[6] Warner, Mildred E. – Aldag, Austin M. – Kim, Yunji (2020): Pragmatic Municipalism: U.S. Local Government Responses to Fiscal Stress. *Public Administration Review.*

[7] A TÖOSZ felmérésében részt vevő önkormányzatok többségénél likviditási problémát okoz a gépjárműadó elvonása. http://xn--tosz-5qa.hu/news/567/73/A-ToOSZ-felmereseben-resztvevo-onkormanyzatok-tobbsegenel-likviditasi-problemat-okoz-a-gepjarmuado-elvonasa/ (Letöltve: 2020. július 1.)

[8] A TÖOSZ felmérésében részt vevő önkormányzatok több mint felének legfeljebb kéthónapnyi tartaléka van. http://xn--tosz-5qa.hu/news/594/73/A-ToOSZ-felmereseben-resztvevo-onkormanyzatok-tobb-mint-felenek-legfeljebb-kethonapnyi-tartaleka-van/ (Letöltve: 2020. július 1.)

[9] Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása című ÁROP program: http://arop.rkk.hu/

[10] Pálné Kovács Ilona (2019): A magyar önkormányzatok korlátai a helyi gazdaságfejlesztésben. *Tér és Társadalom,* 2019/2. 3–19.

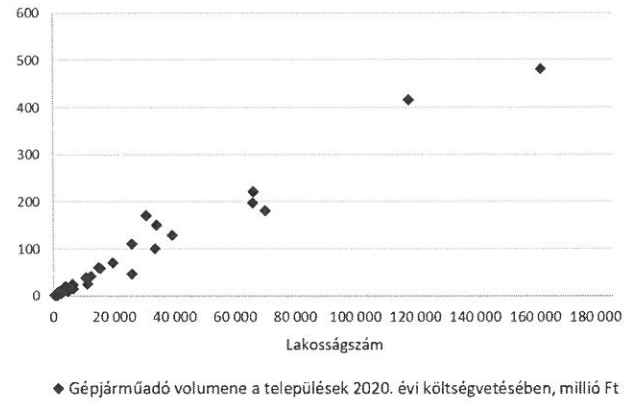
[11] Finta István (2018): Az önkormányzási képesség dimenziói. *Új Magyar Közigazgatás,* 2018/4. 20–29.

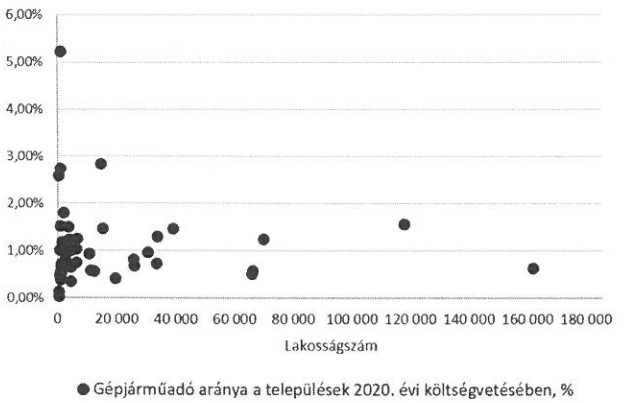
[12] A telefonos interjúk elkészítésében és rögzítésében részt vett Baranyai Nóra, Finta István, Gál Zoltán, Hajdú Zoltán, Hardi Tamás, Horeczki Réka, Jóna László, Keller Judit, Koós Bálint, Kovács András Donát, Kovács Katalin, Kovács Sándor Zsolt, Kováts Bence, Lados Mihály, Lennert József, Mezei Cecília, Mezei Katalin (Széchenyi István Egyetem), Németh Krisztina, Póla Péter, Velkey Gábor, Zsibók Zsuzsanna.

sek érintettek, azonban azok hatása a település gazdasági erejétől, méretétől függően más." Eredményeinkből érzékelhető, hogy egyik-másik forrás elapadása mellett nagy problémát jelentett a bizonytalanság, az attól való félelem, az eddig nem látszó változások fontossága.

A konkrétumokat tekintve, kérdésünkre minden esetben első helyen került említésre a gépjárműadó-bevételek kiesése, a válaszok diverzitása miatt (pontos érték, nagyságrend, költségvetési arány megjelölése) azonban célszerű volt az érintett települések 2020. évi költségvetésének áttekintése kontrollvizsgálat gyanánt. Azt érzékelve, hogy ez a típusú kiesés mindenhol realizálódott, elmondható, hogy volumenében a település méretével növekvő trend mutatható ki, míg a költségvetésekben betöltött aránya a kistelepüléseknél jelentősebb *(3.1. ábra)*.

3.1. ábra:
A gépjárműadó szerepe a lekérdezett települések költségvetésében





Forrás: Települési költségvetési rendeletek alapján saját szerkesztés

Az idegenforgalmi adó volumenét vizsgálva a megyei jogú városok és néhány járásszékhely emelkedik ki, viszont költségvetési arányát tekintve a kisebb vízparti és egyéb turisztikailag fontos településeknek is problémát jelent ez a kiesés. Pontosabban az idegenforgalmi adó elmaradása csak egy kis része a problémakörnek, nagyobb gondot az idegenforgalom önmagában való visszaesése okozza, ezért kalkulálni kell például a strand- és jegybevételek, a vendéglátás bevételeinek jelentős csökkenésével is. Az elmaradó turizmussal részben összefügg a nagyrendezvények, színházi, színpadi előadások elmaradása, a múzeumok, tárlatok, állat- és növénykertek zárva tartása miatti bevételkiesés is.

Néhány alanyunk konkrét mérleget vont: így például egy másfélezres falu esetében a mintegy 3 millió forint elvesztése az idei többszáz méteres útjavítás, kátyúzás terveit lehetetlenítette el, egy középváros esetében az éves járdafelújítási alappal megegyező az elvesztett forrás.

A válaszadók mintegy 20–25 százaléka külön felhívja a figyelmet a normatívák csökkenésére is, így például a gyermekétkeztetés területén, ahol a csökkenő igénybevétel miatt kevesebb az állami hozzájárulás, viszont a higiéniai és egyéb járványügyi szabályok miatt a költségek jelentősen emelkedtek (rövidebb munkaidő, több alkalmazott, egyszer használatos ételhordók stb.).

Több interjúban is megfogalmazódott az intézkedésekkel kapcsolatos aggály, miszerint a helyi szintre lettek delegálva a védekezés helyi feladatai, ezáltal azok többletköltségei is, mégis tőlük vonnak el forrásokat, vagyis a mérleg elbillen az egyensúlyi helyzetből.

Érdekesség, hogy azon települések esetében, ahol korábban volt már lokális gazdasági sokk – pl. egy nagyvállalat kivonulása –, ott gyorsabban és konkrétabb intézkedések, forgatókönyv indult el a bevételkiesés okozta problémák enyhítésére.

A megnövekedett védekezési kiadásokkal és az elmaradó bevételekkel összefüggésben merült fel kérésünk, hogy mindez mivel kompenzálható, milyen plusz forrásokkal tudtak számolni a veszélyhelyzetben a települési önkormányzatok. A válaszok egyértelműen, nagyrészt megerősítik az állami kompenzáció, kiegészítő forrás teljes hiányát, eddigi elmaradását. Egy község és egy nagyközség esetében került említésre, hogy pályáztak kiegészítő forrásokért, további két esetben bíznak egy későbbi kompenzációban, illetve szintén elenyésző számban került megjegyzésre, hogy az Államkincstár kérésére alszámlanyitásra került sor, s oda terhelik a plusz kiadások számláit, egy jövőbeli visszatérítés reményében. Így összességében a megkérdezettek mintegy 9 százaléka jelezte a kormányzati segítség megvalósulásának reményét. A válaszok a városok esetében valamivel pozitívabbak, 13 százalékot tett ki a pozitív hozzáállás *(3.1. táblázat)*. Az állami kompenzáció létjogosultságát növeli a TÖOSZ már idézett felmérésének eredménye is, mely szerint a felmérésben részt vevő mintegy 400 település több mint 50 százaléka legfeljebb 2 hónapra elegendő pénzügyi tartalékkal rendelkezik, s míg 73 önkormányzat egyáltalán nem rendelkezik tartalékkal, mindössze 54 számolt be arról, hogy több mint fél év működésére elegendő tartalékkal rendelkezik.

Az általunk lekérdezett települések mintegy negyede nyitott (vagy az interjú készítésekor tervezte a nyitást) alszámlát magánadományok gyűjtésére, hasonló koreográfiával: az önkormányzat vezető tisztségviselői felajánlottak kisebb-nagyobb összegeket, majd nyilvánossá tették a lehetőséget. A felhasználás módja már különbözik, egyes települések a védekezés közvetlen költségeit fedezik (tisztítósszerek és védekezéshez használt felszerelések, fertőtlenítési munkák stb.) az alapból, míg mások a rászorulók, a járványhelyzet miatt munkanélkülivé vált lakosok segítését célozzák meg.

3.1. táblázat:
Honnan érkeztek többletforrások, adományok?

	Összes településen, %	Városokban, %	Községekben, %
Kormányzat	9,1	13,0	4,8
Vállalkozók	56,8	65,2	47,6
Külföld	4,5	8,7	0,0

Forrás: Saját szerkesztés

A magán- és civil szféra szerepvállalása az adományozáson kívül megjelenik a tárgyi adományozásban (eszközök, alapanyagok) és az önkéntes munkában is. Utóbbi a felmért kistelepülések esetében már-már evidencia, a helyi önkénteseknek hála a vizsgált falvak szinte teljes lakossága házilag varrt maszkokkal lett ellátva. Nagyobb települések esetében inkább a piaci forgalomban is kapható maszkok felajánlása volt jellemző, illetve szintén a városok esetében jelentek meg a helyi vállalkozások adományai is nagyobb arányban. Három település esetében a kínai testvér vagy partnertelepülés tárgyi adományai is segítették az önkormányzat védekezését *(3.1. táblázat)*.

A megkérdezett településvezetők felszabadult forrásként megemlítették a legtöbb esetben az elmaradt rendezvények eddig ki nem fizetett tervezett költségeit is.

A nemzetközi szakirodalomban az érintett forráskiesésekkel kevés cikk foglalkozik, az azzal összefüggő lehetséges stratégiák már megjelennek, Maher, Hoang és Hindery (2020) eredményei alapján a helyi hatóságok elsősorban a diszkrecionális kiadásaikat fogják vissza, karbantartási és tőkeköltségeiket ütemezik át, csökkentik a munkavállalói óraszámokat és befagyasztják bérleti kiadásaikat. Ezzel szemben a legkevésbé nyúlnak az adó- és díjemelések gyakorlatához, elbocsátásokhoz, egyes szolgáltatások szüneteltetéséhez.[13]

Tekintve, hogy a forráselvonások egyes elemei minden településre kihatnak, várható a helyi költségvetési rendeletek módosítása, bár ezt minden interjúalany nem jelentette ki egyértelműen. Ezenfelül számos, a költségvetés egyensúlyát fenntartó intézkedés és stratégia is előkerült: több esetben pályázatok vagy önköltséges beruházások halasztása, elmaradása várható, a kiadások újbóli átgondolása, felülvizsgálata, egy esetben került említésre hivatali vagy intézményi létszámcsökkentés.

A tervezett beruházások felülvizsgálata, halasztása széles körben megnevezett stratégia, kisebb települések esetében rendezvényekkel kapcsolatos beszerzések, kisebb útjavítások kerültek említésre, de városi körben már nagyobb volumenű, 100 millió forint nagyságrendű panelház-felújítási program vagy éppen járdaépítések maradnak el az idén. A szabályoknak megfelelően a veszélyhelyzet alatt elmaradtak a települési rendezvények, a válaszokból azonban az is kiderült, hogy több önkormányzat ezt követően sem tervez (őszig, karácsonyig) rendezvényeket egyrészt megelőzési céllal, másrészt költséghatékonysági megfontolásból.

Általában a kisebb, közös hivatal tagjaiként nyilvántartott települések nyilatkozták, hogy kisebb módosításokkal, nagyon feszesen, de tudják tartani a költségvetésüket, tartalékaik fedezik a plusz kiadásaikat. A TÖOSZ vizsgálatában[14] feltárt tiszteletdíj-megvonások, -csökkentések a lekérdezésünk folyamán nem merültek fel mint takarékossági stratégia, nem tervezett ingatlaneladás is csak egy település esetében történt.

A járványhelyzet összességében való megítélésekor a falu–város eltérések mellett még egy dualitás érzékelhető a válaszok alapján, mégpedig a településvezetés politikai hovatartozása (szimpátiája) mentén kialakult eltérések. A kormánypárti vezetésű települések inkább élték meg az elvonásokat a közös teherviselés missziójában való részvételként, mintsem sarcolásként, az önkormányzatok kizsigereléseként. Érdekes, hogy bár a lehetőség megvolt, a pénzügyi vonatkozások meghozatalában a legtöbb esetben nem döntött egyedül a felhatalmazással bíró polgármester, hanem kikérte a képviselő-testület véleményét is.

4. Záró gondolatok

Eredményeinkből látható, hogy minden települést érintett a pandémia költségvetési oldalról, a kitettség mértékében viszont jelentős eltérések mutathatók ki, melyek a település mérete mellett a lakosság összetételére (idősek, veszélyeztett korúak aránya), a térség profiljára (turisztikai, ipari desztináció) és sok egyéb gazdasági és társadalmi kérdésre visszavezethetők. Jelen tanulmány a KRTK Regionális Kutatások Intézete felmérésének csak egy kis szeletét érintette, további kérdésköreinek (önkormányzati intézkedések, partnerség, viszonyrendszerek) eredményei is hamarosan publikálásra kerülnek a kutatásban részt vevők által.

Felhasznált irodalom

Finta István (2018): Az önkormányzási képesség dimenziói. *Új Magyar Közigazgatás,* 2018/4. 20–29.

Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása című ÁROP program: http://arop.rkk.hu/

Kovács Sándor Zsolt (2020): Települési önkormányzatokat érintő bevételkiesések a járványhelyzetben. *Tér és Társadalom,* 2020/2. 189–194. https://doi.org/10.17649/TET.34.2.3263

Maher, Craig S. – Hoang, Trang – Hindery, Anne (2020): Fiscal Responses to COVID-19: Evidence from Local Governments and Nonprofits. *Public Administration Review*. https://doi.org/10.1111/puar.13238

Pálné Kovács Ilona (2019): A magyar önkormányzatok korlátai a helyi gazdaságfejlesztésben. *Tér és Társadalom,* 2019/2. 3–19. https://doi.org/10.17649/TET.33.2.3088

Warner, Mildred E. – Aldag, Austin M. – Kim, Yunji (2020): Pragmatic Municipalism: U.S. Local Government Responses to Fiscal Stress. *Public Administration Review*. https://doi.org/10.1111/puar.13196

[13] Maher, Craig S. – Hoang, Trang – Hindery, Anne (2020): Fiscal Responses to COVID-19: Evidence from Local Governments and Nonprofits. *Public Administration Review*. https://doi.org/10.1111/puar.13238

[14] Uo., 8.