

Javaslat az önkormányzati árindexre

Galbács Péter,

a Budapesti Gazdasági Főiskola
egyetemi adjunktusa

E-mail: pgalbacs@upcmail.hu

Kozma Gábor,

az Állami Számvevőszék
tanácsosa

E-mail: kozmag@t-online.hu

Vigvári András,

az ÁSZKUT tudományos
tanácsadója, a Budapesti
Gazdasági Főiskola egyetemi
docense

E-mail: vigvaria@asz.hu

A szerzők az infláció mérésnek ismert módszertani problémáiból kiindulva, a gazdasági szereplők jól körülhatárolható csoportjára vonatkozó mezoszintű inflációs mérőszám kialakítására tesznek kísérletet. Ezen önkormányzati árindex a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) más árindexeinek felhasználásával származtatott, amely ily módon viszonylag kis költséggel állítható elő, és az elemzés mellett szabályozási célú felhasználásra is alkalmas. Az önkormányzati források reálérték-alakulásának pontosabb becslése nemcsak az elemzés szempontjából fontos, de a mainál jobb és átláthatóbb forrásszabályozási rendszer megalkotásánál is lehetne alkalmazni. Ugyanakkor nem perdöntő, csupán egy tényező abban a vitában, hogy az önkormányzatok finanszírozása elégséges mértékű-e.

TÁRGYSZÓ:

Árindex.

Önkormányzati gazdálkodás.

A pénz vásárlóerejének változása „átárazza” a különböző gazdasági szereplők folyó jövedelmeit és vagyonát, befolyásolva ezzel az egyes szereplők, illetve a szereplők csoportjainak jövedelmi, vagyoni helyzetét, relatív pozícióit. Az infláció mint jelenség mérőmódszertani szempontból nehezen megragadható fogalom.

A gazdálkodás mindennapjaiban természetes igény tehát e hatások számszerűsítése. A fogyasztói árindex (Consumer Price Index – CPI), a makroszinten legtöbbször hivatkozott inflációs mérőszám mint adat is csak korábbi önmagával és más makroökonómiai indikátorokkal együttesen jelent az elemzők és a döntéshozók számára tényleges információt. Az infláció mérése rendkívül összetett problémák megoldását és különböző szempontok érvényesítését, összeegyeztetését igényli, természetesen kompromisszumok kényszerű elfogadása mellett.

A problémák egyik része tisztán módszertani, s az indexszámításhoz kapcsolódó jól ismert dilemmák körét öleli fel. A téma fontossága ellenére jelen cikk keretei között ennek elemzésére sem szükség, sem lehetőség nincs. (Erről bővebben lásd Köves [1981] és Szilágyi [2002].)

A problémák másik része abból adódik, hogy e mérésnél is jelentkezik a gyorsaság és a pontosság közti átváltásból adódó konfliktus, hiszen az egyik téren elért sikerek csak a másik területen elszenvedett engedmények árán könyvelhetők el. A pontosabb mérés eredménye azonban az esetek többségében későn áll rendelkezésre, s csak az utólagos elemzéshez ad támpontot, vagyis nem orientálja a gazdasági döntéshozókat. Ezt a dilemmát a gyakorlat úgy oldotta fel, hogy a pontosabb mérőszám (a GDP-deflátor) helyett a gazdálkodás mindennapjaiban a fogyasztói árindexet használják az infláció mérőszámaként. Ez a meglehetősen durva eszköz módszertani egyszerűségével, az ebből adódó transzparenciájával és egyszerűségével képes a jelenség gyors mérésére.

A problémák harmadik típusa abból az általános tapasztalatból adódik, hogy ugyanaz a jelenség (vagyis az árszínvonal általános változása) a különböző szereplőkre rendre másként hat. Ez a fajta különbség érvényesül egyedi szereplő, csoport, sőt, területi szinten is. Az itt vizsgált kérdés szempontjából e probléma úgy fogalmazható át, hogy bár a fogyasztói árindex kielégítően becsli az átlagos háztartás fogyasztó kosarának időszakok közötti drágulását, léteznek olyan gazdálkodó egységek, akiknek szempontjából ez az inflációs mutató nem egyszerűen csak durva becsléseket nyújt, hanem teljesen irreleváns. Jól ismert gyakorlat e probléma kezelésére az ágazati árindexek, illetve a fogyasztói árindex esetében a különböző rétegindexek számítása (vagy a kisebb területi egységekre definiált árindexek alkalmazása, akár gazdaságtörténeti összefüggések tisztázása érdekében is – erről lásd bővebben Haines [1989]). Az Európai Unió belüli egységes valuta és egységes piac, a regio-

nális fejlesztési és kohéziós politika működtetése is világos igényt fejez ki arra vonatkozóan, hogy a jelenség területi vonatkozásait is behatóan vizsgálják.

A magunk részéről e többféle szempontból tárgyalható és sokféle összefüggérendszerbe ágyazott problémakörből az inflációnak a helyi önkormányzatok jövedelmi és vagyoni helyzetére gyakorolt hatását jobban kifejező mérőszám kialakítására tettünk kísérletet.

1. A probléma

Az elmúlt évtizedben folyamatos vita tárgya volt a helyi önkormányzatok rendelkezésre álló források nagysága, ezek elégségessége (*Vigvári* [2008], [2009]), ezen belül is a reálérték alakulásának kérdése, általában véve az önkormányzatok finanszírozási rendszerének túlzott komplexitása (vö. *Goglio* [2009]). Az állam az infláció fegyverét nemcsak a magánszektor szereplőivel, de az alsóbb kormányzati szintekkel szemben is használhatja relatív jövedelmi és vagyoni helyzetének javítására. Erre egyik jó példa a reálértékben nem növekvő állami hozzájárulások folyósítása. A gyakran változó központi forrásszabályozás egyik „áldásos hatása” a reálértékben csökkenő állami hozzájárulások eltakarása. Az inflációt használja az állam az adómegosztás olyan rendszerét követve, amelyben személyi jövedelemadót kétéves késleltetéssel folyósítják.¹ Közismert, hogy az elmúlt húsz esztendő alatt a fogyasztói árindex alapján mért infláció is megközelítette az 1 000 százalékot, s így a nominális értékek nem jelentenek semmiféle kapaszkodót abban a vonatkozásban, hogy miként alakult a szektor tényleges jövedelmi helyzete. Az elégtelen, illetve túlságosan nagyvonalú finanszírozás kérdése több módon megközelíthető, például a bevételek (források) reálértékének fogyasztói árindexszel számított becslésével. Ezen inflációs mutató alkalmazásának végső célja az, hogy segítségével az önkormányzati szektor átlagos inputköltségeinek alakulása megragadható legyen. Ezzel közelítő válasz adható arra a kérdésre, hogy adott bevételből milyen mennyiségű input fogyasztásra „futja”. Mivel a fogyasztói árindex az átlagos háztartás fogyasztási szerkezetét tükrözi, az általa készített becslések használhatósága megkérdőjelezhető az eltérő szerkezet szerint fogyasztó gazdálkodók esetében. Praktikus szempontból ez azt jelenti, hogy az önkormányzatok (is) olyan gazdasági szereplők, akik olyan jószágokat is megvásárolnak, amelyek természetes módon nincsenek jelen a hétköznapi fogyasztók kosarában, ám ha benne is vannak, az egyes jószágcsoportokhoz rendelődő súlyok mások, valamint mások lesznek az önkormányzatok és a háztartások esetében is (*Department of Management Services* [2004]). Közismert például, hogy a fogyasztói árindexen alapuló becslések jelentős torzításokhoz vezethetnek, azon egyszerű okból is, mert az önkormányzatok kiadásai között a felújítási és be-

¹ Az önkormányzatok adott költségvetési évben a két évvel korábbi személyi jövedelemadót kapják, ráadásul gyakran változó megosztási szabályok szerint.

ruházási költségek, illetve bérkifizetések jelentős hányadot képviselhetnek (*Municipal Association of Victoria* [2009]). Ez a mérőeszköz – az eszköz alkalmazói szerint is – tehát csak meglehetősen durva eredményeket szolgáltat, ám mégis széles körűen használják gyakorlati és konvencionális okokból. (Lásd az 1. táblázatot.) A fogyasztói árindex alapján mért reálérték – amellet, hogy az eljárás számos módszertani nehézséget felvet – nem ad választ arra a kérdésre, hogy az önkormányzati feladatok ellátásához szükséges források megfelelő nagyságúak-e. Ha elfogadjuk, hogy a források reálérték-változását a fogyasztói árindex alapján mért inflációval korrigálva jól meg tudjuk ragadni, abból még nem következik, hogy a források induló szintje – amelyhez képest a reálérték így vagy úgy változik – megfelelő volt. További problémát jelent, hogy az önkormányzati feladatok köre nem volt állandó. 1991-hez képest 2008-ban már jelentősen eltért a kötelező önkormányzati feladatok köre (a két időszak között egyebek mellett idekerült a tűzoltóságok fenntartása és számos szociális ellátás is). A kérdéskör komplexitását fokozza annak ténye is, hogy az önkormányzatok adott feladattömeghez szükséges erőforrásigénye sem változatlan. A termelékenységi viszonyok változásából adódó hatások hosszabb távon jelentősen módosíthatnak ugyanazon feladat erőforrásigényén. Legkézenfekvőbb példa talán a számítógépes technológia elterjedése, amely az ügyviteli feladatok nyilvánvalóan megváltozott termelékenységi viszonyai mellett számos más területen is gyökeresen átalakította a szolgáltatások erőforrásigényeit. Gondoljunk csak az okmánykiadástól kezdve, az érettségi vizsgák lebonyolításán keresztül, a különböző hatósági engedélyezési eljárásokra! Úgy gondoljuk, hogy a reálérték statisztikailag korrekt számítása önmagában még nem biztosíték arra, hogy szakmailag megalapozott véleményt formáljunk a szektor megfelelő forrásellátottságáról. Ugyanakkor – látszólag ellentmondva eddigi érvelésünknek – mégis azt kell mondanunk, hogy érdemes olyan mérőszám megalkotásán fáradozni, amely a fogyasztói árindexnél pontosabban méri az önkormányzati bevételek reálértékének változását. Az érv rendkívül egyszerű: ameddig a forrásallokálásban az inflációra vonatkozó becslésnek szerepe van, addig nem elégedhetünk meg a fogyasztói árindex alapján készíthető durva közelítéssel. Az önkormányzatokat érintő infláció lehető legpontosabb mérésének kényszere – figyelembe véve persze a gyorsaság és a gazdaságosság szempontjait is – csakis akkor lenne megkerülhető, ha a finanszírozási mechanizmus teljesen nélkülözné az árszínvonal változására történő hivatkozást. A reálérték változása azonban – az önkormányzati árindex szükségességét alátámasztva – rövid távon, az egyes költségvetési évek között jó tájékoztatást nyújt az önkormányzatok jövedelempozíciójának változásáról. Emellet a reálérték egy új szemléletű forrásszabályozási rendszer reálhorgonya² is lehet.

² Az itt alkalmazott reálhorgony fogalmi párját, a nominális horgony fogalmát a monetáris politika, ezen belül is az inflációs célkövetés szakirodalma vezette be, amely azt fejezi ki, hogy bizonyos célok megvalósítását nominális változók alakulásához kötik. A mi esetünkben a nominális horgony fogalmának használata félrevezető lenne, hiszen a jelen cikkben említett rögzítési pont éppen *nem* nominális változó, vagyis feladata az önkormányzati források reálértékének stabilizálása.

1. táblázat

A helyi önkormányzati szektor kiadásainak alakulása 1990 és 2008 között

Év	A helyi önkormányzatok GFS-rendszerű** kiadásai* (milliárd forint)	A kiadások nominális változása	Fogyasztói árindex*	Reálérték-változás
		(előző év=100,0 százalék)		
1990	315	–	–	–
1991	374	118,5	135,0	87,8
1992	489	133,3	123,0	108,4
1993	599	120,4	122,5	98,3
1994	750	125,2	118,8	105,4
1995	800	106,7	128,2	83,2
1996	913	114,1	123,6	92,4
1997	1 135	124,3	118,3	105,1
1998	1 348	118,8	114,3	103,9
1999	1 476	109,5	110,0	99,5
2000	1 651	111,9	109,8	101,9
2001	1 902	115,2	109,2	105,5
2002	2 286	120,2	105,3	114,1
2003	2 533	110,8	104,7	105,8
2004	2 689	106,0	106,8	99,0
2005	2 972	110,5	103,6	106,7
2006	3 210	108,0	103,9	103,9
2007	3 203	99,2	108,0	91,8
2008	3 135	97,8	106,1	92,2
2009	3 208***	102,4	104,1	98,4
2009/1990*	–	1 018	1 013	100,5

* A feladatok bővülése és a termelékenységi viszonyok változása miatt ez csak fenntartással kezelhető.

** GFS (Government Financial Statistics): az IMF által kifejlesztett államháztartás-statisztikai rendszer. A GFS-szemléletű indikátorszámítás alapelve a hiányfinanszírozási tételek kiszűrése mind a bevételi, mind a kiadási oldalon. A GFS-rendszerű kiadásokat eszerint minden finanszírozási művelettől megtisztítják, azonban a nettó kamatkidadások a rendszer részét képezik.

*** Előzetes adat.

2. A módszer nemzetközi előzményei

Bár az önkormányzatokra – mint szolgáltatásokat nyújtó és gazdasági javakat vásárló piaci szereplőkre – vonatkozó speciális árindex számításának szükségessége

felismert igény, nemzetközi szinten mégis csak elszigetelt módszertani kísérletekkel találkozhatunk.

A talán legkiterjedtebb koncepcionális és módszertani kísérletek a dél- ausztráliai önkormányzati csoporthoz köthetők. A Dél-Ausztráliai Önkormányzatok Szövetsége (Local Government Association of South Australia – LGASA) a fogyasztói árindex módszertanát követő – vagyis kosáralapú – önkormányzati árindexet (Local Government Price Index – LGPI) dolgozott ki az ausztráliai statisztikai hivatallal közösen. A kezdeményezés tehát itt is a gyakorlati tapasztalatok talaján sarjadt, hiszen szembevetővé váltak a fogyasztói árindex alapján készített számítások gyengeségei. A módszertan alapját egy önkormányzati fogyasztói kosár meghatározása jelenti, amelyekhez a kiadási adatok szerinti súlyokat rendelnek. E súlyokat, valamint a statisztikai szolgálat által közölt árindexeket figyelembe véve kalkulálják a Laspeyres-indexként értelmezett önkormányzati árindexet, amely a tökejellegű és folyó kiadásokat egyaránt tartalmazza, habár e két kiadási típusra elkülönített adatsort is publikálnak, amelyek kompozíciójaként áll elő végső soron az önkormányzati árindex (*Local Government Association* [2010])

A szintén dél- ausztráliai Victoria állam településszövetsége (Municipal Association of Victoria – MAV), észelve a helyi önkormányzatok költség- eszközációját, olyan jelzőszám kialakítására tett javaslatot, amely alkalmas e folyamatok lehető legpontosabb közelítésére (Local Government Cost Index – LGCI). Az itt végzett számítások alapvetően más irányban haladtak tehát, hiszen nem olyan inflációs mutatót kerestek, amely jól megragadja az önkormányzatok által érzékelt inflációt, hanem olyan helyettesítő változót igyekeztek azonosítani (vagy létrehozni), amely alapján viszonylag jól következtethetnek a releváns árváltozási folyamatokra. Empirikus vizsgálatok alapján a helyi önkormányzatok költségeinek alakulását legmegfelelőbb módon az átlagos heti bérek, valamint az útépitési és útfenntartási költségek figyelembevételével kalkulált kompozit változó követte, ami újabb meggyőző bizonyítékokat szolgáltatott a fogyasztó árindex ezen célra történő alkalmazásának nem megfelelő voltára. A kísérletezés egyes fázisaiban a módszertan kidolgozói igyekeztek újabb költségváltozókat is bekapcsolni (például irodai felszerelések, közlekedés). E törekvések nyomán a módszertan komplexitása erőteljesen nőtt, ráadásul voltak olyan költségelemek, amelyek időbeli lefutása meglehetősen szorosan követte a bérváltozásokat – vagyis ezek esetében a bérindex kiváló proxyváltozónak bizonyult (*Municipal Association of Victoria* [2008]).

Az Egyesült Államokban az *American City and County Magazine* közli időközönként a települési költségindexnek (Municipal Cost Index) nevezett mutatóját, amelynek célja – az előzőekhez hasonlóan – az inflációnak a települési szinten nyújtott szolgáltatások költségeire gyakorolt hatásainak megragadása (*Clemson University* [1998]).

3. Az önkormányzati árindex származtatása

Az önkormányzati bevételek (így a jövedelmi helyzet) mérését szolgáló reálérték-számítás finomítására alkalmas és a forrásallokációban is használható speciális indexszámot önkormányzati árindexnek nevezzük. Az általunk javasolt eljárás az árindexek számításának módszertanán alapul (KSH [2000]). A kiindulópont az önkormányzatok kiadásain alapuló fogyasztói kosár. Ezt a kiadások közgazdasági osztályozására támaszkodva hoztuk létre. Az önkormányzati kiadásokat három főcsoportba (bérek és bérjellegű kiadások; dologi kiadások; beruházások) soroltuk. Az egyes főcsoportokhoz a KSH által publikált hivatalos ár- és bérindexeket rendeltük.

Az önkormányzati árindex számítása tehát két lépcsőben történik. Elsőként az egyes főcsoportokra, tehát a bér-, és bér jellegű, a dologi és a beruházási kiadásokra vonatkozóan határozzuk meg egy-egy árindexet, majd pedig e három részindexből hozzuk létre – szintén megfelelő súlyozás alkalmazásával – a már teljes önkormányzati árindexet.

A főcsoportok kiadásokon belüli súlyát az adott év GFS-kiadási szerkezetekből nyerhetjük, bármely tetszőleges évre vonatkozóan. Nyilvánvaló, hogy miként nem feltétlenül létezik átlagos fogyasztó, úgy nem feltétlenül van átlagos önkormányzat sem. Ahogyan a CPI-számítás is lehetővé teszi, hogy a különböző fogyasztói csoportokra elkülönítetten számítsunk árindexet, úgy az önkormányzattípusokra is lehetséges ez, sőt egyedi jellemzők szerint is, ami különösen lényeges szempont, hiszen az egyes önkormányzatok erősen eltérő költségváltozásokkal szembesülhetnek fogyasztói kosaruk összetételétől függően. A következőkben bemutatjuk, hogy milyen módon származtattuk a javasolt árindexet.

A *bérjellegű kiadáshoz* háromféle bérindexet kapcsolunk. A súlyok a tényleges foglalkoztatási adatokból adódnak. 10 százalékos súllyal a köztisztviselők és szolgálati viszonnal rendelkezők „Közigazgatás, védelem, társadalombiztosítás (*L*)” bérindexét, 45–45 százalékkal pedig a „szociális/egészségügyi (*N*)”, illetve az „oktatási (*M*)” szektor alkalmazottainak bérindexét vettük alapul. Itt a rendelkezésre álló adatok alapján a főcsoportokon belüli súlyarányokat az adott időszakban állandónak vettük.³

A *dologi kiadásokhoz* a könyvviteli mérlegek feldolgozásával a fogyasztói kosárban az egyes tételekhez kapcsolódó KSH árindexeket rendeltük. A dologi kiadások súlyainak meghatározására vonatkozó szempontrendszer – kiindulópontként – a kincstári adatoknak a KSH szerinti fogyasztói kosár alkotóelemeinek való megfeleltetése jelentette. A KSH-osztályozás és a kincstári beszámolók sorai közé beiktattuk a kötelező főkönyvi számlakeret hivatkozásait, a minél pontosabb tartalmi megfelelés érdekében. A következő lépésben a számlakeret egyes közgazdasági szempontú kiadáscsoportjait, illetve főkönyvi számláit egyértelműen megfeleltettük a kincstári

³ Hosszabb időszakra vonatkozó számításoknál ez nyilván erős leegyszerűsítés volna.

beszámolók soraival. (A megfeleltetés során használt áttétel nem okozott problémát, a kincstári beszámoló minden sora azonosítható volt.) Egy változás történt, ez sem okozott zavart: 2006-ban a kincstári beszámoló 03-as táblázat 21-es során megjelentek a PPP-vel (public-private partnership – köz- és magán-együtműködés) kapcsolatos dologi kiadások.⁴

A KSH-osztályozást követve a kincstári beszámolórendszer 03-as űrlapjának soraival a következő összefüggések és csoportosítási lehetőségek adódtak:

– Az *Élelmiszereknél* (*É*) együtt mutattuk be a vásárolt élelmiszereket és a vásárolt élelmézést (1 és 19-es sorok). Utóbbi szolgáltatástartalmú, kérdéses azonban, hogy a felhasznált szolgáltatás (étkeztetés) árképzése milyen erősséggel kötődik a nyersanyagként felhasználható élelmiszerárakhoz. Valószínűsítettük a szoros összefüggést.

– A *Ruházatra* (*R*) egyetlen kincstári kód adata használható (12-es sor), ez a dologi kiadások terén a legegyszerűbb eset.

– A *Tartós fogyasztási cikkek* (*T*) gondot okoztak, a 11-es sor (kis értékű tárgyi eszközök, szellemi termékek beszerzése) tűnt használhatónak. További elemzést igényelt az e soron könyvelt tételek összetétele, tényleges megfelelése a tartós fogyasztási cikk kritériumainak. Biztosra vehető, hogy a súly további pontosítást igényel.

– A *Háztartási energia* (*E*) körében a tüzelőanyagok beszerzése (8) mellett ide soroltuk a gáz- és villamos energia szolgáltatást, illetve a távhőszolgáltatást is (23–25). Az önkormányzatok energiagazdálkodását ezek a könyvelési tételek fedik le, tényleges tartalmuk és megfelelésük a KSH-súllyal további elemzést és pontosítást igényel.

– Az *Egyéb cikkek, üzemanyagok* (*Ü*), valamint a *Szolgáltatások* (*Sz*) lényegében maradékelven álltak össze. Előbbibe került minden, ami nem szolgáltatástartalmú és más kategóriába sem sorolható, utóbbiba a szolgáltatástartalmú „maradék” kincstári sorok. Magyarázatot igényelnek a kincstári beszámoló kiküldetéssel és reprezentációval kapcsolatos sorai, ezeket nem tekintettük szolgáltatástartalmúnak, ugyanis az önkormányzatoknál ezek jellegzetesen (de nem reprezentatív minta alapján) gépkocsi-használathoz, illetve étel és ital fogyasztásához kötődnek; nem jellemző a szállodai szolgáltatás, utazási szolgáltatás stb. A pontos összetétel, illetve a korrekt megfeleltetés további tájékozódást és vizsgálatot igényel. A reklám- és propagandakiadásokat nagy biztonsággal a szolgáltatásokhoz sorolhattuk.

⁴ Amennyiben az elmúlt húsz esztendőre ki szeretnénk számítani az önkormányzati árindexet, akkor az ilyen természetű változások kezelése több problémát is felvet.

2. táblázat

*Az önkormányzati árindex komponensei, a főcsoportok szerinti és a főcsoportokon belüli összetétel súlysámai 2002 és 2009 között
(százalék)*

Komponens	2002.		2003.		2004.		2005.		2006.		2007.		2008.		2009.	
	KSH-index*	Súly	KSH-index*	Súly	KSH-index*	Súly	KSH-index*	Súly	KSH-index*	Súly	KSH-index*	Súly	KSH-index*	Súly	KSH-index*	Súly
Bérindex																
<i>L</i>	114,1	10	107,7	10	107,1	10	107	10	108,6	10	107,5	10	91,3	10	111,5	10
<i>M</i>	147,6	45	126,4	45	101,9	45	108,7	45	105,8	45	97,4	45	103,3	45	98,8	45
<i>N</i>	144,3	45	126,7	45	101,8	45	107,6	45	106	45	102,7	45	104,9	45	97,8	45
Bérindex Σ	142,8	100	124,7	100	102,4	100	108,0	100	106,2	100	100,8	100	102,7	100	99,7	100
Főcsoport súly Σ		48		54		53		52		50		52		51		52
Dologi kiadások																
<i>É</i>	105,4	15,0	102,7	15,0	106,5	15,0	102,5	14,5	107,7	14,1	111,5	15,0	110,2	15,0	104,4	15,0
<i>R</i>	104,0	0,7	103,0	0,7	103,4	0,7	100,2	0,5	99,3	0,5	101,0	0,5	100,0	0,5	100,5	0,5
<i>T</i>	98,4	1,5	98,6	1,5	99,4	1,5	97,7	1,5	96,0	1,7	98,7	1,7	99,3	1,7	102,6	1,7
<i>E</i>	105,5	14,5	107,3	14,5	114,1	14,5	106,2	15,0	106,4	16,2	124,6	16,9	112,7	16,9	108,2	16,9
<i>Ü</i>	104,1	24,3	103,9	24,3	103,9	24,3	104,5	23,5	102,7	22,9	104	22,2	104,6	22,2	101,1	22,2
<i>Sz</i>	106,4	44,0	105,9	44,0	107,6	44,0	105,5	45,0	104,1	44,6	107,4	43,7	105,0	43,7	104,6	43,7
Dologi kiadások Σ	105,4	100,0	105,0	100,0	107,3	100,0	104,8	100,0	104,50	100,0	110,0	100,0	106,7	100,0	104,4	100,0
Főcsoport súly Σ		29		27		29		27		27		28		30		28
Beruházás	110,0		101,0		108,9		104,3		98,8		100,4		98,1		91,4	
Főcsoport súly Σ		23		19		18		20		23		20		19		20
Önkormányzati																
árindex	124,5		114,8		105,0		106,4		104,0		103,2		102,4		100,9	
CPI	105,3		104,7		106,8		103,6		103,9		108		106,1		104,2	

* Előző év = 100,0 százalék.

Megjegyzés. A táblázat az önkormányzati árindex számítását szolgáló munkatábla stilizált változata, kerekítéseket tartalmaz.

A dologi kiadásokban bekövetkezett szerkezetváltozások a kincstári beszámoló rendszerből követhető volt. Így ennek a főcsoportnak a belső súlyai számításainkban változtak.

A *Felhalmozási kiadások* esetében nem volt különösebb probléma, itt a KSH beruházási árindexével szoroztunk.

A 2. táblázatban bemutatjuk az önkormányzati árindexet, valamint azok komponenseit a 2004 és 2009 közötti időszakra⁵. Mindegyik évnél szerepeltettük az alkalmazott KSH-indexeket. A táblázat a szektor egészére számított önkormányzati árindex értékeit mutatja be. A 2009. évre vonatkozó költségvetési számok előzetes adatok.

A főcsoportok súlya, vagyis az önkormányzatok közgazdasági osztályozás szerinti kiadási szerkezete a vizsgált időszakban folyamatosan változott. Az első főcsoportban a 2002-es közalkalmazotti béremelések eredményeztek ugrásszerű változást. A beruházási kiadások arányának ingadozása jól láthatóan igazodik az önkormányzati választásokhoz. A dologi kiadások aránya relatív stabilitást mutat. Ugyanez a számítássorozat elvégezhető az önkormányzati szektor egyes szereplőire, illetve különféle szereplőcsoportokra.

3. táblázat

A magyar önkormányzatok árindexei típusonként 2004 és 2009 között
(Előző év=100,0)

Árindex	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.
	év					
Önkormányzati árindex	105,0	106,4	104,0	103,2	102,4	100,9
Fővárosi önkormányzat árindexe	105,3	106,0	103,1	103,1	101,5	100,0
Fővárosi kerületek árindexe	105,1	106,4	104,3	103,7	102,4	101,4
Megyei jogú városok árindexe	104,9	106,4	104,0	103,2	102,2	101,2
Egyéb városok árindexe	105,0	106,4	104,0	103,1	102,4	101,2
Nagyközségek árindexe	105,0	106,4	103,9	103,0	102,6	101,0
Községek árindexe	105,3	106,4	104,0	103,0	102,5	101,3
Megyei önkormányzatok árindexe	104,6	106,7	104,9	103,9	103,0	103,1

Forrás: saját számítás.

⁵ A szerzők köszönetet mondanak a Helyi Obszervatórium közhasznú Kft. munkatársainak az adatbázis kezeléshez nyújtott segítségükért.

E cikkben az egyes önkormányzati típusokra végzett számítások eredményeit mutatjuk be. A hazai gyakorlatban a közigazgatási besorolás és az ezzel kapcsolatos tényleges feladateltérések alapján külön önkormányzati típusokat különböztetünk meg. Ezek a fővárosi önkormányzat, fővárosi kerületek, megyei jogú városok, egyéb városok, nagyközségek, községek, illetve a megyei önkormányzatok. A számítási eljárás megegyezik a korábbiakban bemutatottakkal. Rendelkezésre állnak az egyes típusok csoportok „fogyasztói kosarai”, amelyek alapján a KSH hivatalos árindexeivel határoztuk meg az így képzett önkormányzati csoportok árindexeit. A csoportok árindexeiből levezethető a szektor egészére számított önkormányzati árindex oly módon, hogy ezekhez hozzárendeljük az egyes csoportok összes kiadásokból képviselt súlyarányát. Az önkormányzattípusok önkormányzati árindexeinek értékei együtt mozognak a szektor egészére vonatkozó adattal, bár az országos átlagtól néhány tízed pontos eltérések tapasztalhatók. (Lásd a 3. táblázatot.) A számítás során láthatóvá vált, hogy az egyes típusok fogyasztói kosarában eltérések vannak, így a forrásszabályozás változásai is eltérően érintik a különböző csoportokat. Az eltérés a megyei önkormányzatok esetében a legnagyobb.

4. Milyen bevételre számítsunk reálértéket?

Az árindex kiszámítása után felmerül a kérdés, hogy az önkormányzati bevétel egészére vagy esetleg meghatározott részére számítsunk az önkormányzati árindex segítségével reálértéket. A költségvetési gazdálkodásban alkalmazott „globális fedezet elve” szerint – amit a számvitel bruttó elszámolás elveként ismert – a konkrét bevétel nem állítható szembe a konkrét kiadással. Ez azt mondatja velünk, hogy az összes bevétel jelenti az összes kiadás fedezetét, tehát a reálértéket is az összes bevételre célszerű számolni. Ezt az érvet erősíti az a hazai szabályozási gyakorlat, amely – eltérően a nemzetközi gyakorlattól – szabad átjárást enged a folyó és a felhalmozási költségvetés között, lehetővé téve ezzel a tőkebevételeknek a folyó költségvetési deficit finanszírozásába történő bevonását. Közgazdasági nézőpontból azonban értelmes meggondolás az is, ha ennél szűkebb bevételi kategóriára számítunk reálértéket. Ilyen lehet a folyó bevétel. Ebben az esetben persze olyan árindexet kell konstruálni, amelynek „fogyasztói kosarában” nem jelennek meg a beruházási kiadások. Ugyanúgy jelentős információtartalommal rendelkezik az állami hozzájárulások reálértékének alakulásáról szóló adat. Ez – azon túl, hogy információt szolgáltat az állami hozzájárulásokkal kapcsolatos fiskális magatartásról – alkalmas arra is, hogy a központi forrásszabályozásban reálhorgony legyen. A 4. táblázatban a 2004 és 2009 közötti időszakra mutatjuk be külön az önkormányzat-

ok GFS-bevételeinek⁶ és az államilag szabályozott működési bevételeinek a reálértékét. Az előbbi kategória az önkormányzatok számára különféle finanszírozási műveletek nélkül rendelkezésére álló bevételeket; az utóbbi a kötelező állami feladatok ellátásához történő állami hozzájárulásokat és az átengedett személyi jövedelemadót tartalmazza.⁷ A táblázatban szereplő reálértékek értékelése két szempontból végezhető el. A számok egyfelől megerősítik, hogy a javasolt önkormányzati árindex és a fogyasztói árindex más-más önkormányzati reálbevételt mér, tehát van jelentősége a pontosabb mérce kiszámításának. A számok másfelől jelzik az önkormányzati szektor „elszegényedését”. A GFS-bevételek reálérték-csökkenése mögött egyfelől a saját bevételek (különösen a helyi adóbevételek) elégtelen növekedése, másfelől a beruházásokkal kapcsolatos pályázati pénzek gyenge abszorpciója húzódik meg.

4. táblázat

*A magyar önkormányzatok állami hozzájárulásainak és GFS- bevételeinek reálérték alakulása
2004 és 2009 között évenként*

Megnevezés	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.
	év					
Normatív állami támogatások és átengedett személyi jövedelemadó (milliárd forint)	1 163	1 210	1 180	1 166	1 075	1 108
Normatív állami támogatások és átengedett személyi jövedelemadó reálértéke (önkormányzati árindexszel számolva)	100,0	97,7	93,3	94,9	89,1	103,7
Normatív állami támogatások és átengedett személyi jövedelemadó reálértéke (CPI)	98,3	100,4	93,3	90,7	86,7	98,8
Összes GFS-bevétel (milliárd forint)	2 674	2 891	3 053	3 080	3 268	3 125
Összes GFS-bevétel reálértéke (önkormányzati árindexszel számolva)	101,9	101,6	101,9	95,8	102,7	96,6
Összes GFS-bevétel reálértéke (CPI)	100,4	104,4	102,0	93,5	99,9	92,1

Forrás: KSH és pénzügyminisztériumi adatok alapján saját számítás.

⁶ A hazai gyakorlatban ez az önkormányzati saját bevételeket, helyi adókat, használati díjakat és kamatbevételeket, valamint sajátos bevételeket, a megosztott adókat és az állami hozzájárulásokat, vagyonhasznosítási bevételeket foglalja magában – kizárva a hitelbevételeket és a folyó évben történt pénztartalék-felhasználást. Ez utóbbi két finanszírozási tétellel kiegészített GFS-bevételt tárgyévi bevételnek nevezik.

⁷ Az egészségügyi ellátásokat finanszírozó OEP-támogatásokat ez a tétel módszertani megfontolásokból nem tartalmazza.

5. Záró megjegyzések

Az önkormányzati árindex megpróbál olyan szakmai kompromisszumot kötni a mérés pontosságának igénye és a mérőszám gyakorlati alkalmazhatóságának célja között, amely megfelelő egyensúlyt biztosít a két szempont érvényesítésében. A javasolt mutatószám előállítási költségei nem jelentősek, a módszer transzparens. A számításnál a KSH hivatalos árindexeire építettünk, s ez a tény az előző két jellemzőt messzemenően erősíti. E koncepciót szakmai vitára szánjuk. Úgy gondoljuk, hogy a bemutatott eredmények ebben a fázisban is alkalmasak arra, hogy árnyaltabb választ tudjunk adni arra a kérdésre, hogy miként alakul a szektor forrásainak reálértéke és ezen keresztül pénzügyi helyzete. Ezen túlmenően úgy gondoljuk, hogy a beható szakmai viták eredményeként kialakuló önkormányzati árindex alkalmas tervezési segédeszköz a központi forrásszabályozás allokációs mechanizmusainak korszerűsítésében.

Az önkormányzati árindex súlyszerkezete a téma továbbgondolását igényli, illetve felveti az egyes súlyok további empirikus vizsgálatának a szükségességét. Nem zárható ki, hogy a kiadási szerkezet sztochasztikus összefüggést mutat egyes gazdálkodási jellemzők értékének önkormányzat típusonkénti, illetve területi jellegzetességeivel (demográfiai adatok, kistérségi GDP, foglalkoztatottsági és ellátottsági mutatók) valamint a típusos/területi adatok időbeni alakulásával. Értékes információkat szolgáltathatnak az egyes önkormányzati ágazatokra (szociális ellátás, közoktatás, helyi infrastruktúrafejlesztés) szétbontott súlyok és ezek idősorai önkormányzat típusonként, területi egységenként. A központi forrásszabályozás – mind az alkalmazott támogatási technikáival, mind a támogatási jogcímek és mértékek sűrű változtatásaival⁸ – az önkormányzatok gazdálkodási környezetéből származó bizonytalanságok fontos forrása. A költségvetési fegyelem csak a két államháztartási szint kölcsönös bizalma alapján teremthető meg. Ennek fontos feltétele volna az, ha a központi forrásszabályozás (beleértve a központi adók megosztását is) alapvető szabályozása nem az éves költségvetési törvényben, hanem külön törvényben történne, amely középtávra – mondjuk egy politikai ciklusra – rögzítené a forrásszabályozás alapvető „játékszabályait” (fixing). Szakmai körökben sokat vitatott kérdés a fixing, azaz a támogatási és adómegosztási rendszer kiszámíthatóbbá tételére vonatkozó javaslat. Ahogy a nemzetközi gyakorlat mutatja, nem mondhatjuk, hogy ez ne volna életszerű, a gyakorlatban megvalósítható (Illés [2005], OECD [2006]). A fixingen alapuló forrásallokáció értelmében az önkormányzatok rögzített szabályok szerint részesednének az egyébként (a GDP, az adóbevételek ingadozása stb. miatt) változékony államháztartási forrásokból. Ennek előnye a kiszámíthatóság mellett az átláthatóság növekedése. Ha a költségvetési törvény rögzíti az önkormányzati szektornak jutta-

⁸ Az Állami Számvevőszék számtalanszor jelezte ennek káros hatásait.

tandó források nagyságát, akkor ennek allokálási mechanizmusát nyugodtan lehetséges külön rögzíteni. E fixing finomítható volna – és erre jó szabályozást segítő mérőszám az önkormányzati árindex – olyan mechanizmussal, amely e változékonyságot a feladatellátáshoz kapcsolódó reálhorgonnyal, a hozzájárulás reálértékének stabilizálásával egészítené ki.

A kiszámíthatóbb forrásszabályozás nemcsak az önkormányzatoktól elvárt pénzügyi feyelmet teszi reális követelménnyé, de a helyi tervezési tevékenység stratégiai jellegének erősítését is szolgálná. Ez annál is fontosabb, mivel az államháztartásban a reál- és pénzfolyamatok összehangoltsága meglehetősen gyenge lábakon áll (ÁSZKUT [2010]).

Végül, de nem utolsó sorban úgy gondoljuk, hogy az ilyen jellegű számítások rávilágítanak az államháztartási információs rendszer néhány problémájára is. Az önkormányzati árindex számítása kapcsán néhány, az államháztartási információs rendszer sürgető korszerűsítése során is használható tapasztalatokhoz jutottunk.

Irodalom

- ÁSZKUT (ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK KUTATÓ INTÉZETE) [2010]: A nemzetgazdasági tervezés megújítása – Nemzeti igények, uniós követelmények.
[http://www.asz.hu/ASZ/tanulmanyok.nsf/0/E873BDD389343FCCC12577B60034B6E1/\\$File/t336.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/tanulmanyok.nsf/0/E873BDD389343FCCC12577B60034B6E1/$File/t336.pdf)
- CLEMSON UNIVERSITY [1998]: Government Needs a Price Index. In: *The Community Leader's Letter*. 7. évf. 2. sz. <http://www.strom.clemson.edu/teams/ced/econ/7-2No24.pdf>
- DEPARTMENT OF MANAGEMENT SERVICES [2004]: *Discussion and Analysis of Population plus Inflation as a Formula for Growth in City Expenditures and Other Measures*. Virginia Beach. <http://www.vml.org/LEG/05PropTax/issuescpipop2.doc>
- FERENCZI B. – VALKOVSKY S. – VINCZE J. [2000]: Mire jó a fogyasztóiár-statisztika? *Közgazdasági Szemle*. 47. évf. 10. sz. 751–774. old.
- GOGLIO, A. [2009]: A szubnacionális kormányzati szint hatékonyságának előmozdítása Magyarországon. *Pénzügyi Szemle*. 54. évf. 4. sz. 581–604. old.
- HAINES, M. R. [1989]: *A State and Local Consumer Price Index for the United States in 1989*. National Bureau of Economic Research. Cambridge.
- ILLÉS I. [2005]: Önkormányzati finanszírozás és adózás nemzetközi összefüggésben. In: Vigvári András (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. TIMP. Budapest.
- KSH (KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL) [2000]: *A fogyasztóiár-statisztika módszere*. Budapest.
- KÖVES P. [1981]: *Indexelmélet és közgazdasági valóság*. Akadémiai Kiadó. Budapest.
- LOCAL ASSOCIATION OF SOUTH AUSTRALIA [2010]: *SA Local Government Price Index*. <http://www.lga.sa.gov.au/site/page.cfm?u=977>
- MUNICIPAL ASSOCIATION OF VICTORIA [2008]: *Local Government Cost Index Report 2008-09*. Melbourne.

- MUNICIPAL ASSOCIATION OF VICTORIA [2009]: *CPI & Local Gov't Cost Index – Fact Sheet*. Melbourne.
- OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT) [2006]: *Fiscal Rule for Sub-national Governments: Design and Impact*. Paris.
- SZILÁGYI Gy. [2002]: Indexek és nemzeti számlák. *Statisztikai Szemle*. 80. évf. 1. sz. 5–21. old. http://www.ksh.hu/statszemle_archive/2002/2002_01/2002_01_005.pdf
- VIGVÁRI A. [2006]: A decentralizáció és az önkormányzati pénzügyi rendszer. In: *Vigvári András* (szerk.): *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság*. Magyar Közigazgatási Intézet. Budapest.
- VIGVÁRI A. [2008]: Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzatiság magyar modelljének korszerűsítéséhez. *Tér és Társadalom*. XXII. évf. 1. sz. 141–167. old. http://www.rkk.hu/TET/2008_1/TET_2008_1.pdf
- VIGVÁRI A. [2009]: Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*. LVI. évf. 7–8. sz. 709–730. old.

Summary

A medium level price index that regards an easily definable group of economic agents is to set out in this paper starting from the well-known methodological problems of measuring inflation. The local government price index is derived from other price indices published by the Hungarian Central Statistical Office (HCSO), so it can be calculated at a small expense. Moreover, it can be used not only for an analysis, but also for control purposes. However, the development of the real value of local government fiscal resources is not decisive, it is only a factor in the debate on the sufficiency of funding of local governments. A more accurate evaluation of the real value of local government fiscal resources is essential in terms of an analysis, and it can also be used in the creation process of a better and more transparent intergovernmental fiscal allocation mechanism.