

ÖNKORMÁNYZATI POLITIKA ÉS FINANSZÍROZÁS

BCE Közszolgálati Tanszék
Stecné Barati Izabella

A tananyag a TÁMOP-4.1.2/A/2-10/1-2010-0003 "Képzés- és tartalomfejlesztés a Budapesti Corvinus Egyetemen" projekt keretében készült.

Budapest, 2011



Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszechenyiterv.gov.hu
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Tartalomjegyzék

1. Önkormányzatok, társulások, méretgazdaságosság	7
1.1 Az önkormányzati rendszer szerkezete	7
1.2 Az önkormányzatok mérete, a méretgazdaságosság kérdése	8
1.3 A társulások típusai Magyarországon.....	12
2. Feladatok felosztása a kormányzati szintek között	18
2.1 A magyar önkormányzatok feladatai.....	19
3. Önkormányzatok bevételei.....	23
3.1 Helyi bevételek versus állami támogatások.....	24
3.2 A magyar önkormányzatok saját bevételeinek köre.....	26
3.2.1 A helyi adórendszer, a helyi adórendszer értékelésének paraméterei	27
3.3 A magyar önkormányzatok adóbevételei	29
3.4 A szolgáltatások díjai.....	37
3.5 Központi bevételek köre, támogatások, normatívák	38
4. Önkormányzati hitelminősítést előkészítő illetve hitelképesség becslést megalapozó pénzügyi elemzési módszer.....	41
4.1 A hitelminősítést előkészítő, a hitelképesség becslését megalapozó módszertan célja	41
4.2 A módszertan általános jellemzői, lényege	42
4.3 A módszertan tételes leírása	47
4.4 Összefoglaló megállapítások	50
5. A forrásigény kielégítése a hitelpiacról.....	51
5.1 Finanszírozás hitelből vagy saját forrásból	51
5.1.1 Érvek a hitelfelvétel mellett	51
5.1.2 Érvek a hitelfelvétel ellen.....	52
5.2 Az önkormányzat hitelpiaci megítéltsége.....	55
5.2.1 A hitelképesség feltételei helyi szinten	55
Az önkormányzati hitelképesség nemzeti szinten vizsgált feltételei	57
6. Az önkormányzatok pénzügyi részvételének szabályozása	59
7. Önkormányzati hitelek típusai, önkormányzati adósság.....	62
7.1 A hitelek fedezet és kibocsátó szerint csoportosított legfőbb kategóriái.....	62
7.1.1 Általános bevételek terhére kibocsátott kötvény.....	63
7.1.2 Bevételi kötvények.....	63
7.1.3 Double-barreled kötvények	64

7.1.4	Projektfinanszírozás	64
7.1.5	Beruházások finanszírozása rövid (egy évnél rövidebb) lejáratú hitelekkel.....	65
7.2	Lehetséges hitelnyújtók	65
7.2.1	Bankok	65
7.2.2	Magánszféra	66
7.2.3	Nyugdíjpénztárak, Befektetési Alapok, Egészségbiztosítási és egyéb Alapok..	67
7.2.4	Más önkormányzat	67
7.2.5	Lakosság.....	67
7.3	Befektetők vonzása.....	68
8.	Eszközök az önkormányzati hitelpiaci szereplés előmozdítására	69
8.1.1	Állami hitelgaranciák	69
8.1.2	Speciális bankok.....	70
8.1.3	Kötvénybankok	70
8.1.4	State Revolving Fund	71
	Önkormányzati Fejlesztési Alapok	72
9.	Magánszféra és közszféra kapcsolata.....	73
9.1.1	Közvetlen hivatali előállítás	74
9.1.2	Önkormányzati vállalkozás	74
9.1.3	Szolgáltatások kiszereződése	75
9.1.4	Menedzsment szerződések	75
9.1.5	Koncessziós szerződések.....	76
9.1.6	Önkormányzati-magán vegyes vállalat (társaság).....	76
9.1.7	A közszféra és a magánszektor közötti együttműködést akadályozó tényezők .	78
10.	Önkormányzati csőd.....	82
11.	Mellékletek.....	91
12.	Hivatkozások.....	99

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat	Az EU tagállamaiban jelenleg jellemző helyi kormányzati számadatok, valamint kötelező társítások útján elért csökkenés.....	9
2. táblázat	A körjegyzőségek számának alakulása 2000-től.....	15
3. táblázat	A régiókra bontás módjai és azok előnyei.....	16
4. táblázat	Támogatási rendszerek.....	39
5. táblázat	Önkormányzati adósságrendezési eljárások (1996-2008).....	84
6. táblázat	Önkormányzati adósságrendezési eljárások 2008 óta.....	85

Ábrák jegyzéke

1. ábra	OECD államok önkormányzatainak átlagos lakosság száma	8
2. ábra.	Önkormányzati feladatok “északon” és “délen”	22
3. ábra	Közszolgáltatások finanszírozási forrásai	23
4. ábra	A helyi adót és az adómérték maximumát kivető önkormányzatok aránya	30
5. ábra	Az iparüzési adó bevétel aránya a folyó bevételekhez viszonyítva	32
6. ábra	Az iparüzési adó bevétel aránya az összes önkormányzati bevételhez viszonyítva	33
7. ábra	Az iparüzési adó bevétel aránya az összes önkormányzati helyi adóbevételen belül	34
8. ábra	OECD államokban a helyi adóbevételi, összes adóbevételei és a GDP közötti összefüggés	36
9. ábra.	A normatív állami támogatások és az összes állami forrás arányát szemlélteti az önkormányzatok összes bevételei között	40
10. ábra	Az új pénzügyi elemzési módszer jellemzői	46
112. ábra	A működési eredmény összetétele	47
12. ábra	A nettó működési eredmény összetétele	48
13. ábra	A beruházási hiány meghatározása	49
14. ábra	A forráshiány meghatározása	50
15. ábra	Egy lakosra jutó önkormányzati adósság településtípusonként	54
16. ábra	Az adósságrendezési eljárás menete	88
17. ábra	A beruházási kiadások összege és az adó- és díjbevételek összefüggése. A mért és becsült adatok illeszkedése	90

A jegyzet célja, hogy segédletként használható legyen az Önkormányzati Politika és finanszírozás című, alapképzéses tantárgy oktatásához.

A jegyzetben összehasonlítjuk a magyar szabályozást az európai jogelvekkel, áttekintjük a helyi önkormányzatok típusaik szerint eltérő szolgáltatási és gazdálkodási feladatait, ezek megszervezésének módjait.

Átnézzük az önkormányzashoz fűződő alkotmányos alapelveket és ezek feltételrendszerét, különös tekintettel a helyi autonómia jogi, szervezeti és gazdasági feltételeire. Ennek keretében kiemelten foglalkozunk a helyi önkormányzatok gazdálkodásának az államháztartás rendszerében betöltött szerepével, az önkormányzatok gazdasági alapjaival, az önkormányzati források település-csoportonkénti összetételével.

Köszönettel tartozom Szegvári Péternek, aki szakmai tanácsaival sokat segített a jegyzet elkészülésében, valamint Dietz Ferencnek Szentendre város polgármesterének és Molnár Ildikónak, Szentendre város jegyzőjének, akik az önkormányzati lét gyakorlati oldalát nagyon jól ismerve, gyakorlati meglátásaikkal segítettek sokat.

1. ÖNKORMÁNYZATOK, TÁRSULÁSOK, MÉRETGAZDASÁGOSSÁG

1.1 Az önkormányzati rendszer szerkezete

Az önkormányzati rendszereken belül megkülönböztetünk északi, illetve déli típusú önkormányzati rendszereket. Az északi a nagyobb helyi kormányzatokat, és ezzel együtt a megvalósítandó feladatok szélesebb körét, míg a déli a szétszórtabb, apróbb településeket jelenti, kisebb feladatkörrel. A magyar rendszert nem lehet egyértelműen beleszorítani egyik kategóriába sem, az önkormányzatok mérete szerint ugyanis inkább a déli típushoz, az ellátandó feladatok köre alapján azonban már inkább az északihoz tartozik.

1990-ben az önkormányzati törvény új közigazgatási szerkezetet teremtett, ami lényege, hogy minden településnek joga van saját önkormányzat létrehozására, képviselői megválasztására, akik önállóan döntenek a hatáskörükbe utalt ügyekben.



A helyi önkormányzati rendszer szakított a korábbi gyakorlat település-hierarchiájával és az egységek vertikális egymásba épülésével, ami azt jelentette, hogy a nagyobb, gazdaságilag erősebb települések magasabb státusszal, több politikai befolyással rendelkeztek, mint a kisebbek, valamint minden egyes szint felett

mindenért, ami „alatta” volt. Hasonlóan a poszt-szocialista államokhoz, a magyar közigazgatásban is, megtették az első lépéseket a demokratikus intézményrendszer létrehozásához, a központi gazdaságirányításról a piacgazdaságra való áttéréshez.

A települési önkormányzatok

Az új rendszerben ugyanazon alapjogok illetnek meg minden települést. A jogszabályok általánosan állapítják meg a település által kötelezően ellátandó feladatok körét

is, és lehetőséget adnak arra, hogy amennyiben a település képes rá, olyan plusz feladatokat is magára vállalhat, amelyek ellátása egyébként a megye kötelezettsége lenne.

A rendszerben két kivétellel találkozunk, az egyik a megyei jogú városok intézménye, a másik a főváros, Budapest. A megyeszékhelyek és az 50000 főnél népesebb, azaz a megyei jogú városok többletjoga, hogy területükön elláthatnak egyébként megyei feladatokat is.

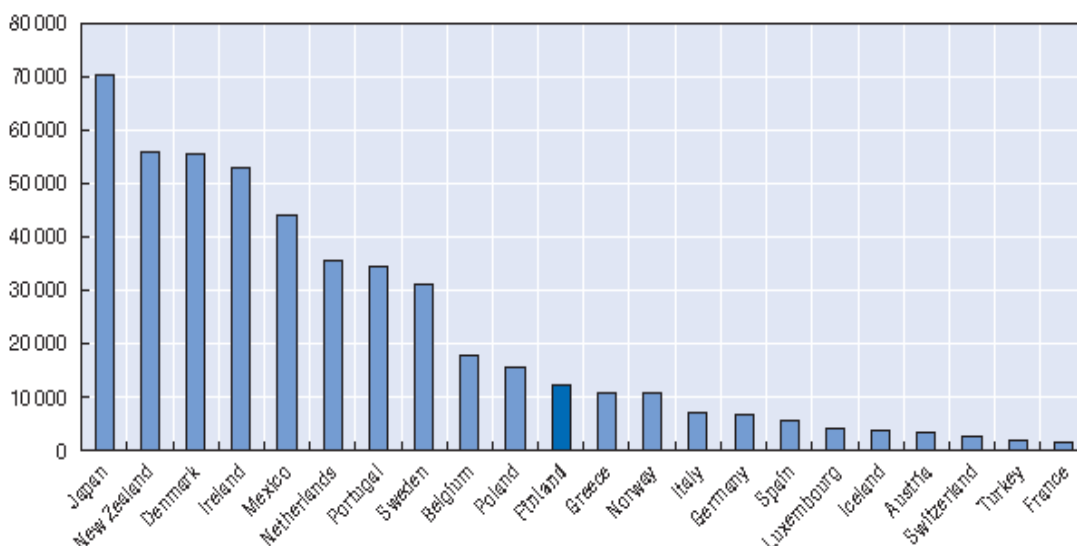
Budapest jogaival és státuszával az önkormányzati törvény külön fejezete foglalkozik, ami az országban betöltött speciális szerepe miatt indokolt.

Az új törvény értelmében a megyei önkormányzat az 1990 előtti szerepéhez képest jelentősen kisebb hatáskörrel rendelkezett. Olyan feladatokat lát el, amelyek megszervezése egy település méretét meghaladja, azonban a települési önkormányzatnak e feladatok ellátásakor is joga van a felelősség átvállalására. Lényeges, hogy a megyei önkormányzat nem rendelkezik saját bevételekkel.

1.2 Az önkormányzatok mérete, a méretgazdaságosság kérdése

Az alábbi ábra néhány OECD állam önkormányzatainak nagyságát mutatja be.

3. ábra OECD államok önkormányzatainak átlagos lakosság száma



Source: OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government database.

Forrás: OECD Public Governance Reviews, Finland, WORKING TOGETHER TO SUSTAIN SUCCESS, 2010. pp. 229.

A magyar önkormányzatok átlagos lakosság száma 2011. márciusában 3150 volt, ezzel az adattal, mint a fenti ábráról is látható, lényegesen kisebbek, mint a legtöbb OECD tagállam önkormányzatai, de találunk még a magyarnál is elaprózottabb rendszereket, mint például a francia, vagy a svájci önkormányzati rendszerek. Ehhez a megállapításhoz ugyanakkor azt is hozzá kell tennünk, hogy önkormányzatok méretéről csak az adott méretű önkormányzat által ellátandó feladatok függvényében érdemes beszélni. Amennyiben az önkormányzatok által ellátandó feladatok mennyiségét is figyelembe vesszük, megállapíthatjuk, hogy a magyar önkormányzatok a hasonló méretű, más OECD államban található társaiknál lényegesen több funkciót látnak el. Ez természetesen felveti a méretgazdaságosság problémáját. Sok kis önkormányzat, noha feladatai közé tartozik a szennyvíz tisztítása, hulladék gyűjtése és elhelyezése, önállóan nem képes ezeket a nagy beruházásokat igénylő feladatokat gazdaságosan ellátni.

A szakirodalom és gyakorlat a fenti probléma megoldására háromféle javaslattal él. Az első az önkormányzatok szabad társulásainak ösztönzése bizonyos feladatok ellátására, a második a körjegyzőségek létrehozása, végül harmadik az önkormányzatok kötelező egyesítése.

Önkormányzati társulások versus kötelező egyesítés

Az önkormányzati társulásos formában történő beruházás illetve közös feladatellátás már jól ismert fogalom és gyakorlat a magyar önkormányzatok számára.

Amikor bizonyos feladatokat nagyobb lakosság szám mellett látnak el, az egy főre visszaosztott költségek csökkennek. Ezt a „több ellátott–alacsonyabb fajlagos költség” elve foglalja össze, ami tipikusan azon szolgáltatások esetében igaz, ahol az állandó költségek nagyok, ilyenek például a személtalrakók, víztisztítók, a gázellátás közös beruházása, működtetése során.

Sok országban, ahol kicsik az önkormányzatok, a hatékony szolgáltatásméret érdekében az önkormányzatokat kötelezik a feladatok ellátásában való együttműködésre, társulások létrehozására.

Az 1. számú táblázat az Európai Unió tagállamaiban fellelhető átlagos település nagyságokat mutatja be.

A nagyobb önkormányzati egységek létrehozása nemcsak egy-egy szolgáltatás átlagköltségét csökkenti, de előnyei a településirányítás egyéb területein is megmutatkoznak. Ilyen például a településüzemeltetéssel járó adminisztratív költségek csökkentése. A kisebb önkormányzatok számára viszonylagosan magasabb költséggel jár a szükséges adminisztratív kapacitás fenntartása, amely költség azonban a nagyobb egységek létrehozásával gyorsabban csökken, mint ahogyan a vele járó plusz költség, például az ellenőrzés költsége, nő.

1. táblázat. Az EU tagállamaiban jelenleg jellemző helyi kormányzati szám adatok, valamint kötelező társítások útján elért csökkenés

	Helyi kormányzatok száma	Helyi kormányzatok átlagos lakosság száma	Egyesítések előtt a helyi kormányzatok száma	A csökkenés mértéke
Ausztria	2 301	3 400	3 500 (1970)	34 %
Belgium	589	17 200		
Dánia ¹	275	19 100	1 391	80%
Finnország	455	11,200		
Franciaország	36,559	1,600		
Görögország	5,922	1,800		
Hollandia	636	27,000	1,050 (1950)	39%
Írország	*			
Luxemburg	118	3,400		
Nagy-Britannia	*			
Németország	16,121	5,000		
Németország (Tartomány)	8512		24,000 (1965)	65%
Olaszország	8,104	7,000		
Portugália	275	34,200		
Spanyolország	8,082	4,800		
Svédország	288	30,900	2,500 (1950)	88%

* mivel az egyes szintek nagymértékben átfedik egymást, nincs értelme ezen adatok kiszámításának

Forrás: DEXIA – Credit Local de France – Credit Local de Belgium. [1999]: Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union. Műhelytanulmány. DEXIA. Belgium. pp. 26 - 29.

¹ Dániában például az önkormányzatok és megyék kialakításakor az egyik vezérelv az iskolák és az egészségügyi ellátás hatékony ellátásához szükséges, megfelelő méretű egységek kialakítása volt.

A helyi kormányzatok kötelező „összeházasításának” természetesen vannak árnyoldalai is. Egyik alapvető negatívuma az önkormányzati méret növelésének, hogy a választópolgárok messzebb kerülnek a döntéshozatal szintjétől, mint korábban voltak, így a fölötti ellenőrző képességük is csökken. A legtöbb államban, ahol kötelező volt az önkormányzatok egyesítése, a politikusok sokszor kritizálták a gyakorlatot, mert a fenti okok miatt bizonyos választói preferenciák nem érvényesülhettek.

Magyarországon az önkormányzatok kötelező társítása megvalósíthatóságának egyik legnagyobb akadálya a tanácsi rendszer rossz emléke. Az erőltetett együttműködés sok „csatolt” önkormányzatot nem egyszer fosztott meg olyan szolgáltatás nyújtásának jogától, mint az általános iskolai ellátás. Az egyes költségek növekedésén túl a nagyobb egységek létrehozásának más negatívumait is meg kell említenünk. Ilyen például a „túlhasználat”, azaz



amikor egyes szolgáltatásokat az optimálisnál nagyobb fogyasztói kör vesz igénybe, az a szolgáltatás minőségének romlásához vezet. Tipikus példái ennek az elégtelen iskolai, kórházi kapacitás.

Végül meg kell említeni, hogy minél nagyobb egy szolgáltatás igénybevevőinek száma, annál nehezebb az

esetleges konkrét igényeket kielégíteni, ami ellentétben áll a mai „szolgáltató önkormányzat” kialakításának elképzelésével. A kormányzás minősége, a kormányzat által nyújtott szolgáltatás annál jobb színvonalú, minél közelebb áll az állampolgárok igényeihez, azaz minél közelebb kerül a döntéshozatal szintje a polgárokhoz.²

² Huther és Shah (1998) létrehoztak egy mutatószámot a „jó kormányzás” mérésére, amely szerint Magyarország a jók, elfogadható és gyenge kategóriák közül a jó minősítést kapta. (Svájc pontszáma 75, Magyarországé 54 a 100-ból. A kategória határok az 50 és 40 pontoknál voltak. Huther és Shah, 1998. pp 7.)

1.3 A társulások típusai Magyarországon

Hazánkban a társulások kötelezővé tételét a rendszerválás után sokáig elkerülték a törvényhozók, mivel a történelmi háttér, a volt közös tanácsai rendszer emléke miatt ez nehezen volt végrehajtható. Ugyanakkor megadták a lehetőséget a társulások önkéntes alapon történő megszervezésére, arra, hogy a magyar önkormányzatok azokon a területeken, azon feladatok végrehajtására társuljanak, amelyeken valóban szükségét érzik a hatékonyság növelésének.

Az 1990. évi LXV. törvényben nevesített társulási formák a következők:

- körjegyzőség,
- hatósági igazgatási társulás,
- intézményi társulás,
- társult képviselő-testület.

A társulásoknak ezeken a nevesített formákon kívül természetesen más formái is létezhetnek.

Az önkormányzati társulások jelenleg létező típusai a következők:

- A leggyakoribb társulási forma, amikor az önkormányzat képviselőtestülete megállapodik más önkormányzattal abban, hogy annak szerve, intézménye, más szervezete meghatározott feladatot, hatáskört, szolgáltatást ellát a *megbízó* önkormányzat számára. Ebben az esetben nagyon fontos, hogy a *megbízás* pontos tartalmát, tehát azt, hogy megbízott önkormányzat a megbízó önkormányzat részére mely szolgáltatást nyújt, mely feladat és hatáskör ellátását biztosítja, pontosan meghatározzák. Részletesen kell szabályozni a megbízás teljesítésének szakmai és egyéb feltételeit, különösen a költségek viselését, illetőleg az elszámolás módját.

- Két vagy több önkormányzat képviselőtestülete megállapodhat intézmény vagy más szervezet fenntartásában úgy, hogy az egyik önkormányzat már meglévő intézménye a másik önkormányzat nevében jár el. Ez az együttműködési forma lényegesen szorosabb, mint a korábban tárgyalt megbízásos együttműködés.

Tekintettel arra, hogy itt az intézmény közös *érdekeket képvisel*, meg kell állapítani, hogy az a másik önkormányzat milyen átruházott jogai alapján jár el.

- Két vagy több önkormányzat képviselőtestülete *közös döntéshozó szerv létrehozásával* megállapodhat intézmény vagy *más szervezet közös fenntartásában*, egyes alapítói jogok közös gyakorlásában, munkavállalók közös foglalkoztatásában, illetve feladat, hatáskör, szolgáltatás közös ellátásában. Ezt a társulási megállapodást az eddig meghatározott típusoktól alapvetően az különbözteti meg, hogy ennél a típusnál a fenntartói jogokat nem a társulás egyik tagja gyakorolja, hanem külön erre a célra létrehozott döntéshozó szerv.

- Két vagy több önkormányzat képviselőtestülete megállapodhat *jogi személyiséggel rendelkező társulás* létrehozásában, ha a feladat, szolgáltatás közös ellátása, intézmény vagy más szervezet közös alapítása, fenntartása szükségessé teszi, hogy a társulás önállóan vállaljon kötelezettségeket, és rendelkezzen vagyoni jogokkal. Lényeges különbség az előzőekhez képest, hogy a társulási megállapodáson túl itt már alapító okirat is szükséges, hiszen ez a fajta társulás költségvetési szerv.

- A helyi önkormányzatok képviselőtestületei, bizottságai, polgármesterei, jegyzői, a képviselőtestületek intézményei, társulásai egymással, illetve más jogi személlyel és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel eseti és rendszeres kapcsolatot alakíthatnak ki, *együtműködhetnek*. A helyi önkormányzatok képviselő-testületei, illetőleg annak szervei a gyakorlatban a legváltozatosabb formában működnek együtt egymással, illetve más szervekkel. Tanácskozásokat tartanak, közösen szerveznek rendezvényeket, kicserélik szakmai tapasztalataikat, illetőleg egyéb fórumokat tartanak. E kezdeményezések nincsenek formához kötve, lehetnek esetiek és tartós jellegűek. Ennek megfelelően a törvény sem ír elő semmilyen formakényszert az ilyen típusú együtműködéshez.

- A társulások következő típusa az 1996 óta létező *területfejlesztési társulások*.

A települési önkormányzatok képviselő-testületei a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény értelmében a települések összehangolt fejlesztése, közös területfejlesztési programok kialakítása, a fejlesztések

megvalósítását szolgáló közös pénzalap létrehozása érdekében önálló jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési társulást hozhatnak létre

A központi költségvetés eszköze a társulások számának növelésére nem plusz támogatások nyújtása, hanem bizonyos támogatásoktól való elesés. Amennyiben az ellátotti létszám nem éri el a törvényben meghatározott szintet, a támogatást a pályázó nem kaphatja meg. 1994 óta létezik az ösztönzött társulások fogalma. Ez azt jelenti, hogy a különböző állami támogatások megítélésekor előnyt élveznek, és nagyobb összeget kapnak azok a települések, amelyek bizonyos feladatokat társulásos formában látnak el.

Az önkormányzatok viszonylag nagy mozgástere meghagyását az is indokolta, hogy előbb hozzá kellett szokniuk saját önállóságuk gyakorlásához, ami önmagában is hosszú, komoly feladatot jelentett.

Az önkormányzatoknak lehetőségük van arra, hogy az ellátandó feladatoknak megfelelően akár több társulás tagjai is lehessenek, így optimalizálva a kiszolgálandó lakosság számát minden szolgáltatás esetére. Ez természetesen magában hordozza a rendszer legnagyobb buktatóját, miszerint az egyszerre több céltársulásban is részt vevő önkormányzatok számára a munka megszervezése, adminisztrációja lényegesen bonyolultabb, így költségesebb lesz.

Egy 2000-ben készített felmérés szerint (Barati) az önkormányzatok 52%-ánál a beruházásokról szóló döntésekben lényeges szerepet játszott, hogy az így létrehozott vállalkozások üzemeltetési terhe kisebb. Az önkormányzatok 70%-a indokolta a társulás létrehozását azzal, hogy a beruházáskori egyszeri anyagi teher kisebb, és 76%-uk tartotta legfontosabbnak, hogy a beruházási támogatások társulásban elérhetőbbek. Az eredményekből leszűrhető, hogy bár a magyar önkormányzatok figyelembe veszik a költségek optimalizálásának lehetőségét, és ezzel a hosszú távú hasznok maximalizálását, amikor társulásaikról döntenek, a fő mozgatórugó mégis az egyszeri, induló költségek csökkentése, elsősorban pályázati pénzek elnyerése révén.

Körjegyzőségek

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 39.§-a szerint

Az ezernél kevesebb lakosú, a megyén belül egymással határos községek az igazgatási feladataik ellátására körjegyzőséget alakítanak és tartanak fenn. A körjegyzőség fenntartásának költségeihez az érdekelt képviselő-testületek - eltérő megállapodás hiányában - a településük lakosságszámának arányában járulnak hozzá.

Ez látszólag kötelező társulásnak tűnhet, ám a törvény következő bekezdése mindjárt hozzá is teszi: az ezernél kevesebb lakosú község képviselő-testülete is létrehozhat önálló hivatalt, ha a képesítési követelményeknek megfelelő jegyzőt nevez ki.

Az ezer fő fölötti települések is lehetnek körjegyzőségek tagjai, vagy akár székhelyei is. A körjegyzőségek tekinthetők az államigazgatási feladatok közös megszervezését és ellátását célul kitűző legátfogóbb társulási fajtának.

A körjegyzőségek létrehozásának indoka a település működésével kapcsolatos adminisztratív feladatok hatékonyabb ellátása.

Annak érdekében, hogy a kis önkormányzatok éljenek ezzel a lehetőséggel, a központi kormányzat költségvetési eszközökkel ösztönzi a körjegyzőségek létrehozását, azaz minél nagyobb lélekszámú a körjegyzőség, annál magasabb a központi költségvetésből neki jutott összeg.

A körjegyzőségek számának elmúlt évekbeli alakulását a 2. számú táblázat tartalmazza.

2. táblázat. A körjegyzőségek számának alakulása 2000-től

Évszám	Körjegyzőségek száma
2000	531
2001	577
2002	590
2003	601
2004	611
2005	626
2006	641
2007	667
2008	762

Forrás: BM és KSH adatok

Az önkormányzati társulások jogállása

A társulásokkal kapcsolatos és még tisztázandó kérdés a jogállásuk, azaz a társulások az önkormányzatok intézményei, vagy egy új, önálló kormányzati szintet alkotnak.

Amennyiben az első változatot fogadjuk el, tehát az önkormányzatok intézményeinek tekintjük őket (funkcionális regionalizmus (Péteri - Davey, [1998])), úgy a feladataik ellátásához szükséges források megszerzése nem tisztázott. Adókivetési joguk vitatott, és támogatásokat a központi kormányzattól csak tagjaikon keresztül, valamint kaphatnak, közvetlenül nem. Ez lényeges szempont, ha hitelre van szükség a társulásban létrehozott beruházások finanszírozásának tárgyalásakor, hiszen az önkormányzati hitelpiaci szereplés egyik alapfeltétele folyamatos bevételi forrás megléte, ami valamilyen adó is lehet, amit az önkormányzat rendszeresen beszed. A társulások folyamatos bevételi forrás nélkül nem lesznek képesek a hitelpiacon hitelfelvevőként megjelenni, holott a társulásban megvalósított feladatellátáshoz szükséges beruházások megvalósítása szempontjából ez kifejezetten kívánatos lenne.

A másik megoldás, amikor ezeket a társulásokat egy új, formális kormányzati szintként kezeljük. A külön szint követheti a régi területi struktúrát (megye, kisebb egységek), de lehet teljesen új, a korábbitól független szint is.

Az alternatívák fő jellemzőit a 3. számú táblázatban foglaltuk össze.

3. táblázat. A régiókra bontás módjai és azok előnyei

Funkcionális regionalizmus	Formális kormányzati szint
Rugalmasabb rendszer Egyedi igények figyelembevétele ⇒ „Versenyszellem” erős Jobban megfelel a magyar hagyományoknak (lakossági részvétel)	Egyenlőség Igények egyformán kezelése Nincs kivételezés Makro stabilizációs programok eszköze lehet Nagyobb adminisztrációs hatékonyság

Forrás: Kopányi et al. [2001]: Hungary. Modernizing the Subnational Government System. Világbank. 417. Vitatanulmány. Washington, D.C. pp 5.

A társulások jövőbeli szerepe

A társulások szerepe a jövőben megváltozhat. Az amerikai gyakorlat számára nem idegen a társulások adókivetési joga, ami, ha létezne Magyarországon is, a beruházások induló költségének megtakarításán túl még egy indoka lenne a közös finanszírozásnak.

Bár Magyarországon az önkormányzati társulások valószínűleg nem fognak a közeljövőben adót kivetni, a közös finanszírozásra az önkormányzatok által létrehozott társulás a ma érvényben levő örvények szerint kibocsáthat kötvényeket. A hitel visszafizetését ebben az esetben a befolyó díjakból fedezik (revenue bond), aminek, mint tudjuk az emelése általában kisebb ellenállásba is ütközik, mintha az adó szintjét emelnék. Ez biztosíthatná a társulásban létrehozott beruházások folyamatos működtetésének finanszírozását.

2. FELADATOK FELOSZTÁSA A KORMÁNYZATI SZINTEK KÖZÖTT

Egy ország kormányzati decentralizáltságának egyik lehetséges mutatószáma, hogy mely szolgáltatásokat hol, mely szinten végeznek.

Musgrave (1984) szerint három alapvető közfeladat van, ezek az allokáció, az újraelosztás és a stabilizáció. Ezek közül a két utolsó az, amelyeket célszerű központi kormányzati szinten ellátni.

Azon közigazgatási rendszerek, ahol kis autonóm önkormányzatok léteznek, előtérbe kerül egy speciális probléma, a közösségi feladatellátás közigazgatási határon túlra hatásának kérdése. Ez a probléma a magyar rendszerben is létezik, lényege, hogy az a tevékenység, amely az egyik település szempontjából közszolgáltatás, közjó, a másik, szomszédos település szempontjából pozitív vagy negatív externália, azaz olyan jószág, amelyet nem kértek, és amelyért nem fizettek, vagy olyan kár, amelyért nem kárpótolják őket. Ezeket a határokon túlra hatásokat nevezzük a feladatellátás „túlcordulásainak” (spillover-hatás). A különböző feladatokat arra a szintre célszerű telepíteni, ahol ezek a hatások minimálisak. (Huther- Shah [1998] pp. 10., Shah [1994].) Ezt fejezi ki a szubszidiaritás elve is.

A feladatok központi és a helyi kormányzati szintek közötti megosztásának három formáját különböztetjük meg.

- Tiszta feladatszétválasztás esetében az alsó szintek olyan funkciókat látnak el, amelyek esetében teljesen önállóan és diszkrecionálisan döntenek, és az állam e területek irányításában egyáltalán nem vállal szerepet.

- Közös felelősségről beszélünk akkor, ha az alsó és a felső szintek közösen, egymással együttműködve látnak el bizonyos funkciókat.

- Hivatalos kapcsolatról beszélünk, ha az alsó szint kötelezően vesz részt olyan funkciók ellátásában, amelyeket a felső szint irányít, és a programjait is a felső szint állapítja meg.

Magyarországon a legtöbb funkciót a kormányzati szintek megosztva látják el, és a feladatok delegálásánál előtérbe került a szubszidiaritás elvének érvényesítése, így biztosítható az igénybevevők preferenciáinak figyelembe vétele. A megye ebből következően csak azon feladatok ellátásáért lehet felelős, amelyek több, mint egy település igényeit elégítik ki, ugyanakkor a település, amennyiben bizonyítja, hogy képes ellátni egy bizonyos feladatot, amely korábban a megyére volt bízva, jogosult arra, hogy ezt a funkciót a megyétől átvegye. Ennek a gyakorlatnak azonban potenciális veszélye, hogy a megyei önkormányzat kezében nem egyszer csak a legdrágábban ellátható funkciók maradnak (például a kórházak működtetése). Annak függvényében, hogy a megye forrásnövelési lehetőségei jelentősen korlátozottabbak, mint a településé, mindez különös figyelmet érdemel.

2.1 A magyar önkormányzatok feladatai

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény külön fejezetekben foglalkozik a települési, a megyei és a speciális helyzetéből adódóan a fővárosi önkormányzatok hatáskörébe utal feladatokkal.



A „... törvény a nagyobb lakosságszámú és teljesítőképességű önkormányzatoknak - más helyi önkormányzatokhoz képest - több kötelező feladat- és hatáskört állapíthat meg. A kisebb lakosságszámú település önkormányzata - amennyiben saját maga vagy társulásával arról közösen gondoskodni tud - működési területén önként vállalhatja a törvény által a nagyobb lakosságszámú települési önkormányzatnak, illetve megyei önkormányzatnak kötelezően előírt közszolgáltatás megszervezését. Ilyen esetben költségvetése számára igényelheti az átvállalt feladattal arányos fedezet biztosítását.”(ÖTV, 6.§ (b).)

A települési önkormányzat feladataival a törvény II. fejezete (8.§) foglalkozik.

A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen:

- (i) a településfejlesztés,
- (ii) a településrendezés,
- (iii) az épített és természeti környezet védelme,
- (iv) a lakásgazdálkodás,
- (v) a vízrendezés és vízelvezetés,
- (vi) csatornázás,
- (vii) köztemető fenntartása,
- (viii) a helyi közutak és közterületek fenntartása,
- (ix) a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületeken közúti járművel történő várakozás (parkolás) biztosítása,
- (x) helyi tömegközlekedés,
- (xi) a köztisztaság és településtisztaság biztosítása;
- (xii) gondoskodás a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól;
- (xiii) közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában;
- (xiv) az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásáról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás;
- (xv) a közösségi tér biztosítása;
- (xvi) közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének biztosítása;
- (xvii) az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.

Budapest esetében meg kell említenünk, hogy a főváros és a fővárosi kerületek is törvényben meghatározott önálló feladat- és hatáskörű települési önkormányzatok. Budapest és a kerületek feladat - és hatáskörével a törvény 63.§-a foglalkozik.

A törvény értelmében a kerületi önkormányzat működési területén köteles gondoskodni:

- (i) az óvodai nevelésről,
- (ii) az általános iskolai nevelésről és oktatásról,
- (iii) egészségügyi és szociális alapellátásról,
- (iv) az egészséges ivóvízellátásról,
- (v) a helyi közutak fenntartásáról,

- (vi) a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom előtt nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületeken közúti járművel történő várakozás (parkolás) biztosításáról,
- (vii) nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesüléséről.

A fővárosi önkormányzat pedig azokat a feladat- és hatásköröket látja el, melyek a hatásai meghaladják az egyes kerületek nagyságát, vagy amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak.

A megyei önkormányzat azon feladatokat köteles ellátni, amelyek megoldására települési önkormányzat nem kötelezhető, amely egy település határain túlnő, a megye egy részére vagy akár egészére is kiterjed. Ezen kívül törvény kötelező megyei feladatként írhatja elő az olyan körzeti jellegű közszolgáltatás megszervezését, ahol a szolgáltatást igénybe vevők többsége nem a szolgáltatást nyújtó intézmény székhelye szerinti települési önkormányzat területén lakik.

A megyei önkormányzat kötelező feladatként gondoskodik különösen

- (i) a középiskolai, szakiskolai és kollégiumi ellátásról, amennyiben azt a külön törvény szerint ellátást biztosító települési önkormányzat nem vállalja;
- (ii) a természet és a társadalom megyében levő kulturális javainak, valamint a történeti iratoknak a gyűjtéséről, őrzéséről, tudományos feldolgozásáról;
- (iii) továbbá a megyei könyvtári szolgáltatásokról, a pedagógiai és közművelődési szakmai tanácsadásról és szolgáltatásokról;
- (iv) a megyei testnevelési-, sportszervezési, valamint a gyermek- és ifjúsági jogok érvényesítésével kapcsolatos feladatokról;
- (v) az egészségügyi intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek oktatásáról,
- (vi) a többi tanulóval együtt nem foglalkoztatható fogyatékos gyermekek oktatásáról, neveléséről, gondozásáról;
- (vii) az alapellátást meghaladó egészségügyi szakellátásról, amennyiben azt a külön törvény szerint ellátásra kötelezett települési önkormányzat nem vállalja, valamint a gyermek- és ifjúságvédelmi szakellátásról;
- (viii) a szakosított szociális szolgáltatások területi összehangolásáról; továbbá gondoskodik egyes, szakosított ellátás körébe tartozó feladatokról;
- (ix) az épített és természeti környezet védelmével, a térségi területrendezéssel kapcsolatos feladatok összehangolásáról,

- (x) a megyei idegenforgalmi értékek feltárásáról,
- (xi) a megyei idegenforgalmi célkitűzések meghatározásáról, a teljesítésükben részt vevők tevékenységének összehangolásáról;
- (xii) továbbá közreműködik a térségi foglalkoztatási feladatok és a szakképzés összehangolásában,
- (xiii) valamint részt vesz a területi információs rendszer kialakításában. (ÖTV. 70.§)

Mint láttuk, a magyar rendszerben a feladatok központi és a helyi kormányzati szintek közötti közösen, egymással együttműködve lának el egy-egy feladatot.

Az alábbi ábrán összehasonlítjuk, hogy mely feladatok ellátásáért felelősek az önkormányzatok az északi, és melyekért a deli típusú önkormányzati rendszerekben. A két rendszer jellemzőiről a fejezet elején olvashattak.

2. ábra. Önkormányzati feladatok “északon” és “délen”

	“Északi”	“Dél- európai” ¹	Magyar- ország
Óvodák	x		x*
Általános iskolák	x		x*
Középiskolák	x		x
Napközi	x		x*
Egészségügy	x		x*
Szociális ellátás	x		x*
Közbiztonság	x		x
Közvilágítás	x	x	x*
Utak	x	x	x*
Víz	x	x	x*
Csatorna	x	x	x
Szemétgyűjtés	x	x	x
Tűzoltóság	x		x
Parkok és pihenőhelyek	x		x
Temetők	x	x	x*
Lakásépítés	x	x	x
Kisebbségi jogok			x*

1) 5 000 lakosnál kisebb önkormányzatoknál

2) * Kötelező

Forrás: Gibson és Batley 1993, és Hermann és mások (1998)

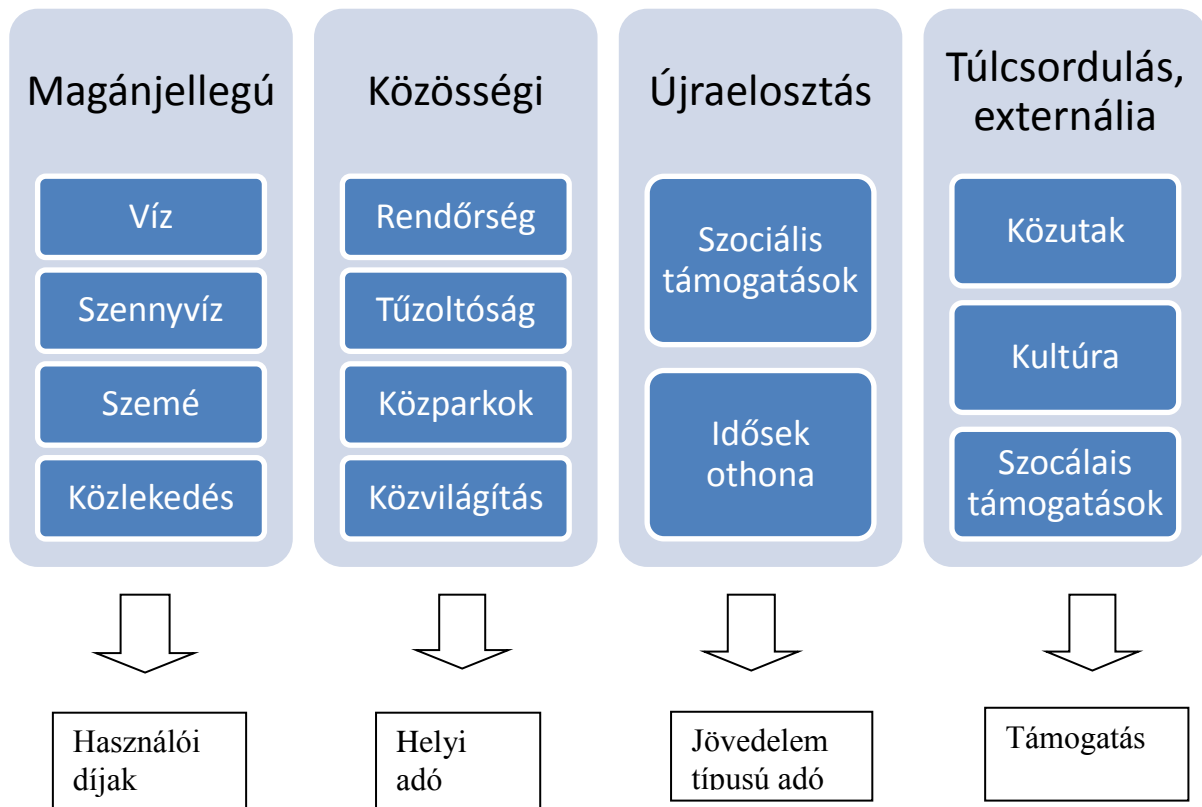
3. ÖNKORMÁNYZATOK BEVÉTELEI

Amikor eldől az, hogy a kormányzaton belül a közjövödelmeket milyen szintek, hogyan, mi alapján szedik be, ezekből melyek lesznek szabad felhasználásúak, melyek kötöttek, illetve milyen mértékben vesznek részt reallokációs funkciók betöltésében, az is eldől, hogy az adott kormányzati rendszer hatékony lesz-e, vagy sem.

Általában elmondható, hogy ahol a helyi bevételek (adók, díjak) összege nagyobb és a központi transzferek összege alacsonyabb, ott a szolgáltatások nagyobb részét delegálják helyi szintre, illetve fordítva. A magyar rendszer ebből a szempontból ellentmondásos, hiszen a viszonylag alacsony összegű helyi bevételek és magas szintű transzferek mellett – mint az előző pontban láttuk - a szolgáltatások széles körének helyi szintre delegálása jellemző rá.

Azt, hogy milyen típusú feladatokat milyen bevételi forrásból célszerű finanszírozni, az alábbi ábra részletezi.

3. ábra Közszolgáltatások finanszírozási forrásai



Forrás: Enid Slack (Principal Author): Guide to Municipal Finance (2009), UN-HABIAT, Kenya. pp.18. (Fordította: Barati Izabella)

A magyar Alkotmány és az Önkormányzati törvény is tartalmaz bekezdéseket arra vonatkozóan, hogy egyes szolgáltatások finanszírozásánál mennyire kell helyi forrásra támaszkodni, illetve az állam menyiben köteles a delegált szolgáltatás mellé forrást is biztosítani. A két törvény nem azonos szóhasználattal bír, így lehetséges ezek egymásnak ellentmondó magyarázata. Az Önkormányzati törvény szerint az államnak a „szükséges”, az Alkotmány szerint az „elégéses” forrásokat kell biztosítania egy-egy feladat ellátásához.



Paul Goody / FreeDigitalPhotos.net

A mi értelmezésünk szerint a feladat ellátásához szükséges *forrásnövelési lehetőséget* kell delegálni az önkormányzati szintre, azaz az önkormányzat legyen képes a helyi adók és díjak növelésére, beszedésére. Az állam ennek megfelelően nem köteles a kötelezően ellátandó feladatokat 100%-osan központi forrásból finanszírozni, de meg kell teremtenie az alapját annak, hogy az

önkormányzat más forrásból pénzt tudjon szerezni erre a célra. Ez a gyakorlat összhangban áll a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájával³, és ez érvényesül az Európai Unió tagállamaiban, és számos más, fejlett államban. (1. melléklet, a Karta szövege)

3.1 Helyi bevételek versus állami támogatások

Az önkormányzat költségvetésén belül a saját bevételek szintjének növelésére a szakirodalom két indokot is felsorol, az egyiket fiskálisnak, a másikat beszámoltathatósági indoknak nevezhetjük (Bahl, [2000]).

I. Az első azt jelenti, hogy a központi költségvetésre nehezedő nyomás és költségvetési deficit csökkentésének egyik módja, ha csökkentjük a különböző transzferek mértékét. A transzferek csökkentése a költségvetési hiányt növeli, ami a helyi bevételek növelésével oldható meg. A saját bevétellel rendelkező önkormányzat kevésbé van kiszolgáltatva a központi

³ A Helyi Önkormányzatok Európai Kartáját az Európa Tanács Konvenciójaként 1985-ben fogadtak el, és számos közép- és kelet-európai kormány alkalmazza irányadóként a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogalkotás elkészítése során.

döntéseknek, kevésbé függ a finanszírozási politika változásaitól, tudnunk kell ugyanis, hogy azok az államok, ahol a központi költségvetésre nagy nyomás nehezedik, inkább fogják a helyi szintre juttatott transzferek mértékét csökkenteni, mint a már elfogadott helyi adókat megszüntetni. (Ez utóbbi nem vihető végbe törvényváltoztatás nélkül.) Ezen túlmenően, amennyiben a helyi bevételek között megtaláljuk a megosztott adókat, a központi kormányzat egy idő után automatikusan azokat fogja nagyobb mértékben emelni, amelyeket nem kell megosztania a helyi szinttel.

II. Az elszámoltathatósági indok a költségvetésbe befizetett pénz útjának áttekinthetőségére vonatkozik. A helyi beruházásokat mindenképpen – közvetve vagy közvetlenül adóként beszedett pénzből finanszírozzuk. Amennyiben az adót a központi költségvetésbe fizetjük be, akkor a felhasználás szintjére kerülésének útja nehezen követhető, és az elszámoltatás az elköltött pénzzel nehezen érvényesíthető. Ha ugyanaz a pénz közvetlenül a helyi kasszába kerül, az adófizető inkább odafigyel arra, hogy hogyan költik azt el, milyen célra és milyen hatékonyan. Minél nagyobb az aránya a helyben befizetett összegnek, a befizető annál nagyobb ellenőrzési jogot kíván gyakorolni a helyi döntések meghozatala fölött és a helyi költségvetés elszámoltatásában.

Az előző két indokhoz harmadikként hozzátesszük, hogy

III. Amennyiben az önkormányzat helyi bevételeit növeli, növeli fiskális kapacitásait is. Ez alatt azt értjük, hogy mivel az önkormányzatnak saját, a központi döntésektől független bevétele lesz, ezáltal önmaga is függetlenebbé válik a központi döntésektől. Ez pozitívan hat az önkormányzat hitelminősítésére, így a kedvezőbb besorolás eredményeképp az önkormányzat hitelfelvételi költségei csökkennek, elérhetővé téve ezzel más finanszírozási forrásokat.

3.2 A magyar önkormányzatok saját bevételeinek köre⁴

A saját bevételek a számviteli előírások és további közgazdasági elvek, megfontolások szerint feloszthatók folyó és tőke jellegű bevételekre.

A folyó bevételek közé sorolható:

1. az intézmények alaptevékenységeinek bevételei (intézményi ellátás díja, alkalmazottak térítése, hatósági és eljárási bevételek, illeték jellegű bevételek, alaptevékenységgel összefüggő áru- és készletértékesítés, valamint szolgáltatás árbevétele),
2. helyiségbérleti díj, kölcsönzési díj,
3. kamatbevételek,
4. vállalkozások bevételei,
5. a helyi adók és illetékek,
6. a környezetvédelmi, műemlékvédelmi bírság.

A tőke jellegű bevételek közé tartozik:

1. az épületek, építmények, gépek, berendezések és felszerelések, járművek, egyéb tárgyi eszközök, immateriális javak értékesítéséből származó bevétel,

⁴ Az Ötv. szerint az önkormányzatok az alábbi saját bevételekkel rendelkeznek:
törvényben rögzített módon a települési önkormányzatok által megállapított és kivetett helyi adók;
saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hozadékaiból származó nyereség, osztalék kamat és bérleti díj;
illetékek a külön törvényben meghatározottak szerint;
átvett pénzeszközök;
az önkormányzat területén kiszabott és onnan befolyt környezetvédelmi és műemlékvédelmi bírság külön jogszabályban megállapított hányada;
az önkormányzatot megillető vadászati jog haszonbérbe adásából származó bevétel;
a helyi önkormányzat egyéb bevételei.

Saját bevételnek minősül továbbá – mint privatizációs bevétel – a tanácsok által alapított és a tanácsok felügyelete alatt állt, nem közüzemi vállalatoknak az Állami Vagyonügynökség által történt értékesítéséből származó összeg külön törvényben meghatározott része.

2. önkormányzati vállalkozások osztaléka- és hozama,
3. részvények, kárpótlási jegyek, államkötvények, egyéb értékpapírok értékesítése,
4. egyéb pénzügyi befektetések bevételei,
5. önkormányzati lakások értékesítése,
6. privatizációból származó bevétel,
7. egyéb vagyoni értékű jog értékesítéséből származó bevétel.

Általános, sok országban elfogadott szabály, hogy tőkebevételekből működési kiadásokat nem finanszírozhatnak, ennek következménye ugyanis az önkormányzati vagyon felélése lenne.

3.2.1 A helyi adórendszer, a helyi adórendszer értékelésének paraméterei

Amikor a helyi adórendszer paramétereiről döntünk, olyan lényeges kérdésekre válaszolunk, mint például milyen történelmi hagyománya a van egy meghatározott fajta helyi adó kivetésének az adott környezetben, melyek lesznek a helyi szinten, melyek a központi szinten beszedendő adók, hogyan kívánják szabályozni a helyi adók rendszerét, teljes vagy korlátozott lesz-e a helyi szint szabadsága a helyi bevételekről szóló döntéseket illetően.



Arvind Balaraman / FreeDigitalPhotos.net

mérlegelése után célszerű véleményt mondani⁵.

⁵Davey – Péteri, [1998], Ebel – Várfalvi – Varga, [1998], Boadway – Kitchen [1999], Tassonyi – Szalai [2001] tárgyalják bőven és adnak hasznos összefoglalót az adóztatással kapcsolatos elvekről.

1) Hatékonyság

Ez azt jelenti, hogy az adó bevezetésének nem lesz semmilyen hatása a közgazdasági döntésekre, azaz nem fogja torzítani a piacot. Ez természetesen soha nem igaz 100%-osan, de az egyik cél egy új adó bevezetésénél mindenképpen ez kell, hogy legyen. (Az úgynevezett „zöld adók” egyébként pont ennek a piactorzító hatásnak köszönhetően érik el, vagy közelítik meg céljukat.)⁶

2) Az adó igazságos volta

Beszélhetünk vízszintes (horizontális) és függőleges (vertikális) egyenlőségről, igazságosságról. Az első azt értjük, hogy az azonos helyzetben levő adófizetők azonos mértékű adót fizetnek. A vertikális egyenlőség azt jelenti, hogy a gazdaságilag jobb helyzetben levők magasabb, míg a rosszabb helyzetben levők alacsonyabb adót fizetnek. Az adó igazságos voltának megközelítése csak nagyon bonyolult újraelosztási rendszerrel lehetséges.

3) Az adminisztráció költsége

Az adó beszedésének költsége ne legyen magasabb annál a haszonnal, amit hoz. Minden egyes adó bevezetése és beszedése költségeket ró az adófizetőkre. Ilyen költségeket jelentenek a szükséges ellenőrzés, számvitel, adóbeszedés, illetve a kivételek meghatározása. A költségeket mindenképpen meg kell próbálni a lehető legalacsonyabb szinten tartani, és kiszámításuk minden adófajta esetében szükséges.

4) Az adószint leszoríthatóságának elkerülése

Amennyiben mobil alapot adóztatunk meg, lehetőség van arra, hogy az adófizető olyan helyre költözzék, ahol az adott típusú adó rátája kevesebb, mint ahonnan eljött. Ez a „22-es csapdája”, mivel az első önkormányzat adófizető, így helyi adóbevétel nélkül marad, ám a második önkormányzat, amely alacsonyabb rátájával vonzotta oda az adófizetőt, szintén nem lesz képes megfelelő mennyiségű helyi adó beszedésére, hiszen az ott megállapított adószint túl alacsony. Ez a folyamat addig tarthat, amíg a ráták olyan alacsonyak lesznek a településeken, hogy azokat a fellépő költségek miatt nem is érdemes beszedni.

⁶ A racionális fogyasztó kevesebbet fogyaszt, ha az árak felmennek.

5) Az adó exportálásának a lehetősége

Egy önkormányzat nem a helyi lakosokkal fogja megfizettetni a helyi adót, ha lehetősége van rá, hogy azt másokra terhelje. Ez akkor van így, ha a helyi adó alapja olyan tevékenység, amely az előállított szolgáltatás vagy termék árába beépíti az adót, így hárítva azt tovább a mindenkire, aki a terméket fogyasztja.

3.3 A magyar önkormányzatok adóbevételei

Az önkormányzati önállósággal összhangban lévő új típusú helyi adók rendszere 1991-ben lépett hatályba (1990. évi C. törvény), amelyet azóta csaknem minden évben módosított a parlament. Ennek megfelelően az önkormányzat autonóm módon dönt arról, hogy gazdálkodási feladatainak teljesítése és az ehhez szükséges forrásképzés érdekében él-e, és milyen mértékben – a törvény keretei között – a helyi adóztatás eszközével.

Maga az 1990. évi C. törvény meghatározza az önkormányzatok által megállapítható adófajtákat, részletezve az adóalanyokat és az adótárgyakat, valamint az egyes adókra vonatkozóan az adó mértékét, az önkormányzatok által megállapítható adómaximumot.

Az önkormányzat a köztételek mellett szabadon dönti el, hogy a törvényi keretek között állapít-e meg helyi adót, és ha igen, akkor melyiket⁷.

Az adóigazgatás sajátosságából adódóan biztosítani kell, hogy valamennyi helyi adóról szóló önkormányzati rendelet egyértelműen tartalmazza az adókötelezettséget, az adóalanyt, az adómentesség eseteit, az adókötelezettség keletkezése és megszűnése eseteit, az adó alapját, az adó mértékét. A felsorolt elemek csak a rendeleti minimumot jelentik, az önkormányzati rendeletek további, - például a helyi sajátosságokra alapozva -, méltányossági elemeket is tartalmaznak.

⁷ Jelenleg a magyar önkormányzatok a következő adókat vethetik ki:

(i) Iparüzési adó, amely alapja a vállalkozás bevétele. Ez általában az önkormányzati helyi adó bevételek 80 %-át teszi ki. (ii) Ingatlanadó, amelyet épületekre, illetve lakásokra vethetnek ki, annak területe, vagy értéke alapján. (iii) Idegenforgalmi adó, amely alapja a turistaéjszakák száma, vagy a turista fogadóhelyek száma lehet. (iv) Kommunális adó, amely alapja a lakóegység. Ezen kívül van még a vállalkozások kommunális adója, amely alapja a foglalkoztatottak száma.

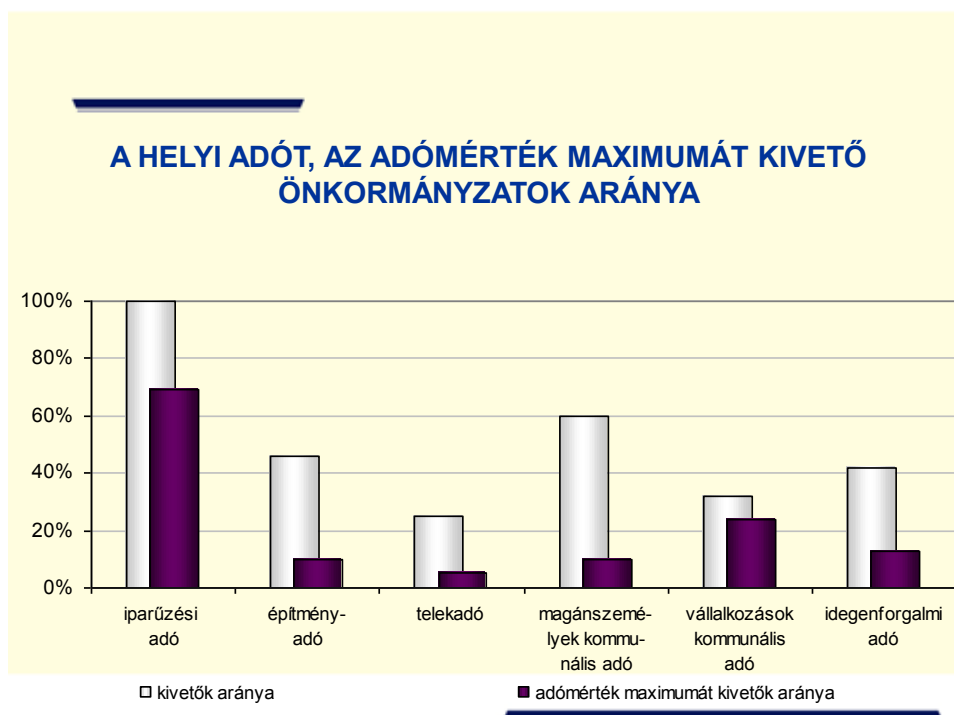
Amennyiben értékeljük a magyar helyi adókat a korábban leírt, öt pontos kritériumrendszer alapján, a következő eredményeket kapjuk.

Magyarországon háromféle fő helyi adóval találkozunk, az iparüzési adóval, a kommunális adóval valamint az ingatlanadóval (ide tartozik még a turisztikai adó és a földadó, ám az ezekből származó bevételek az önkormányzati szint egészét tekintve nem jelentősek). A személyi jövedelemadó megosztott adó, és helyben maradó részarányának változása iskolapéldája azoknak a folyamatoknak, amelyeket a hiányos költségvetésű államoktól elvárhatunk.

Az önkormányzatok eldönthetik, hogy kivetik-e az adott adó, és ha igen, azt milyen rátával eszik meg (valódi helyi adó).

Az alábbi ábra azon önkormányzatok arányát mutatja, amelyek kivetik az adott helyi adót, valamint azok arányát, akik maximális rátát alkalmaznak.

4. ábra A helyi adót és az adómérték maximumát kivető önkormányzatok aránya



Forrás: Dr. Sepsey Tamás, Főigazgató helyettes, Állami Számvevőszék előadása a 2008. április 3-i, 2008, az önkormányzati csődök éve című konferencián.

Iparüzési adó

Az iparüzési adó alapja nem helyhez kötött alap. Ebből következően könnyen „exportálható” oda, ahol az adó mértéke kisebb, ami az önkormányzatok között adóversenyt idéz elő. A közgazdasági elméletek szerint a helyi adó alapja immobil kell, hogy legyen.

Az iparüzési adót sokszor továbbhárítják az ipar által előállított termék fogyasztóira, ebből következően az adott településen megvalósított fejlesztéseket nemcsak azok haszonélvezői finanszíroznak.

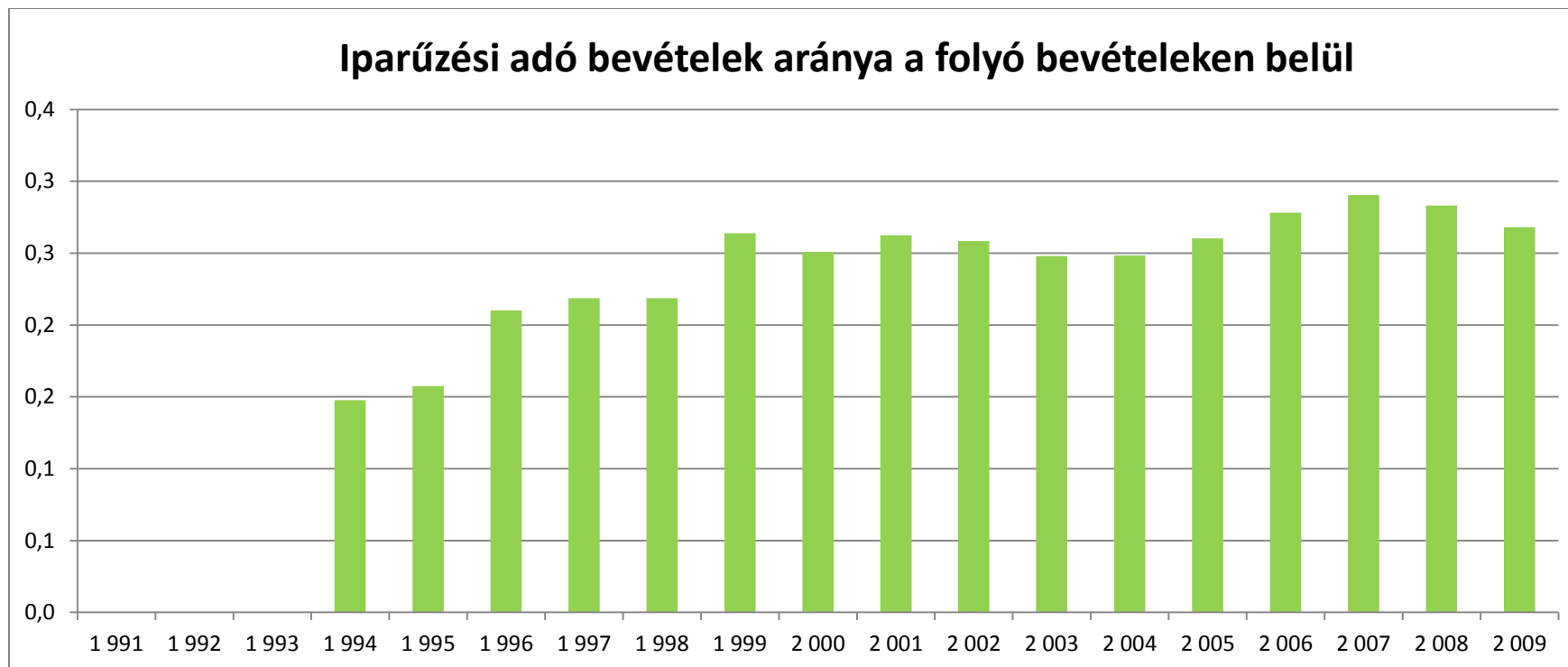
Az iparüzési adónak van egy nagyon rossz pszichológiai hatása is. Az adófizető cégek sokszor úgy érzik, hogy az adó egyfajta büntetés, holott a munkahelyek teremtésével, a helyi gazdaság fejlesztésével inkább segítik települést, és minél sikeresebben teszik ezt, annál nagyobb az adó alapja, nagyobb “büntetést” kell fizetniük.

Az iparüzési adó következő negatív tulajdonsága, hogy érzékeny a gazdasági ciklusokra, így amikor recesszió van, a település bevétele is csökken⁸. Az iparüzési adó mértéke nemcsak a helyi politika eredménye, változása függ a központi kormányzat gazdaság szabályozó döntéseitől is.

Az alábbi három, az 5. 6. és 7. számú ábra a magyar önkormányzatok iparüzési adóbevételeinek folyó bevételeken belüli arányát, az összes bevételen belüli arányát, valamint az adóbevételeken belüli arányát ábrázolja az 1994 és 2009 közötti időszakban. Az ábrákból jól látszik, milyen nagy jelentőséggel bír ez a fajta bevétel az önkormányzatok költségvetésében.

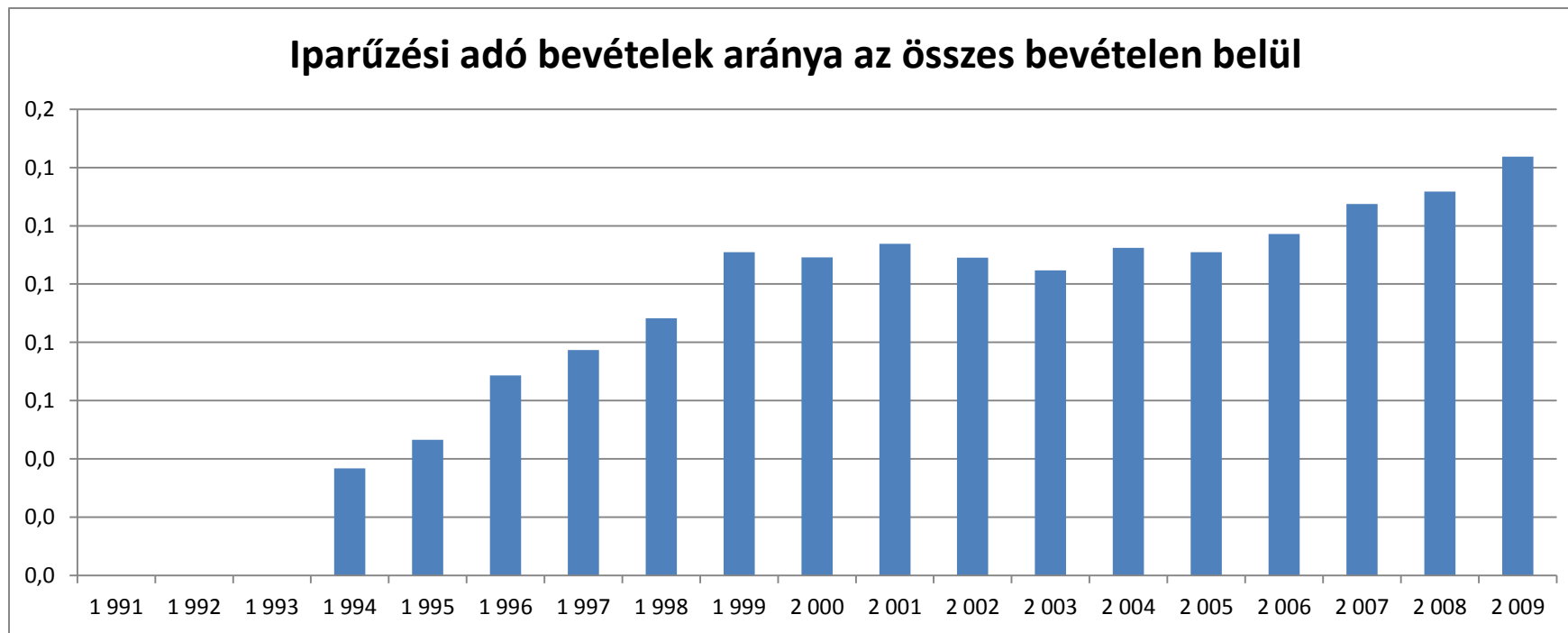
⁸ Például amikor az orosz piac összeomlott, néhány magyar település, ahol az erre a piacra építő adófizetők voltak többségben, ezt a változást nagyon megérezte.

5. ábra Az iparúzési adó bevétel aránya a folyó bevételekhez viszonyítva



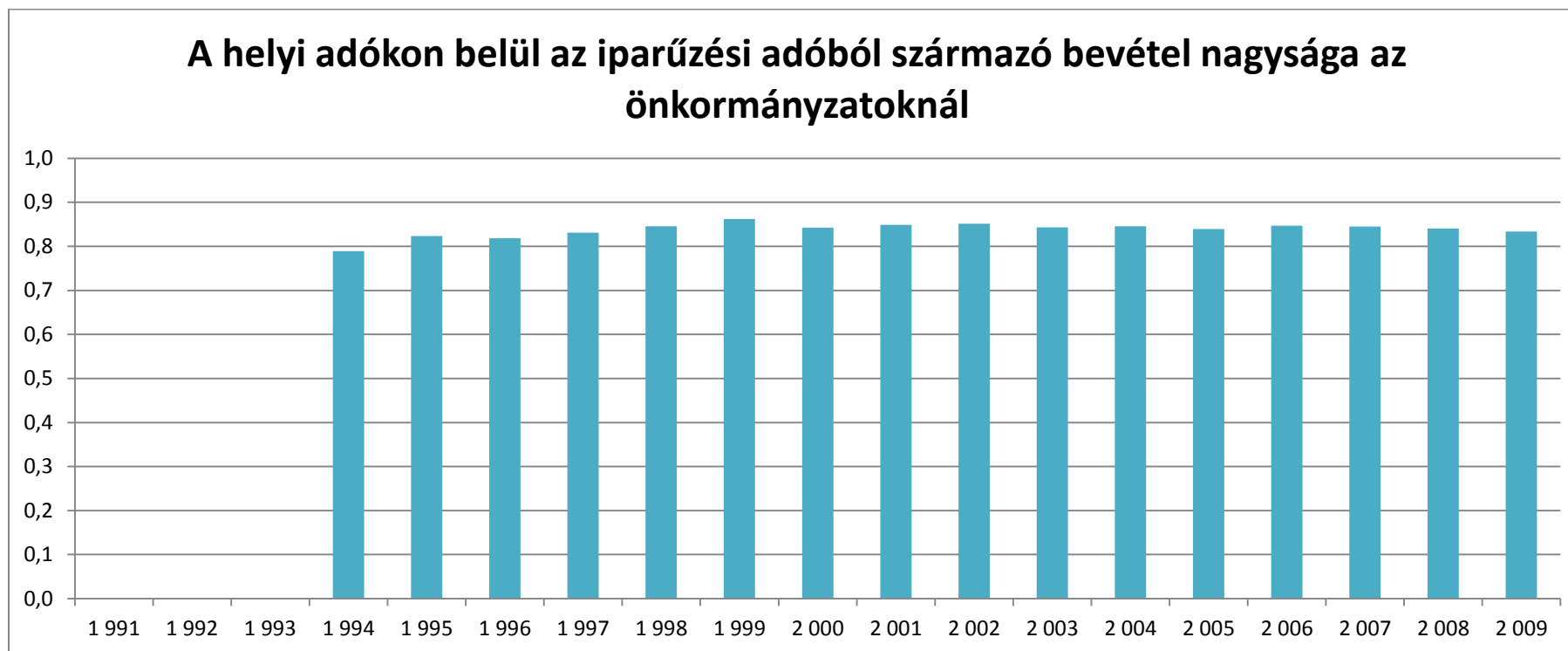
Forrás: Belügyminisztérium adatai

6. ábra Az iparűzési adó bevétel aránya az összes önkormányzati bevételhez viszonyítva



Forrás: Belügyminisztérium adatai

7. ábra Az iparúzési adó bevétel aránya az összes önkormányzati helyi adóbevételen belül



Forrás: Belügyminisztérium

Kommunális adó

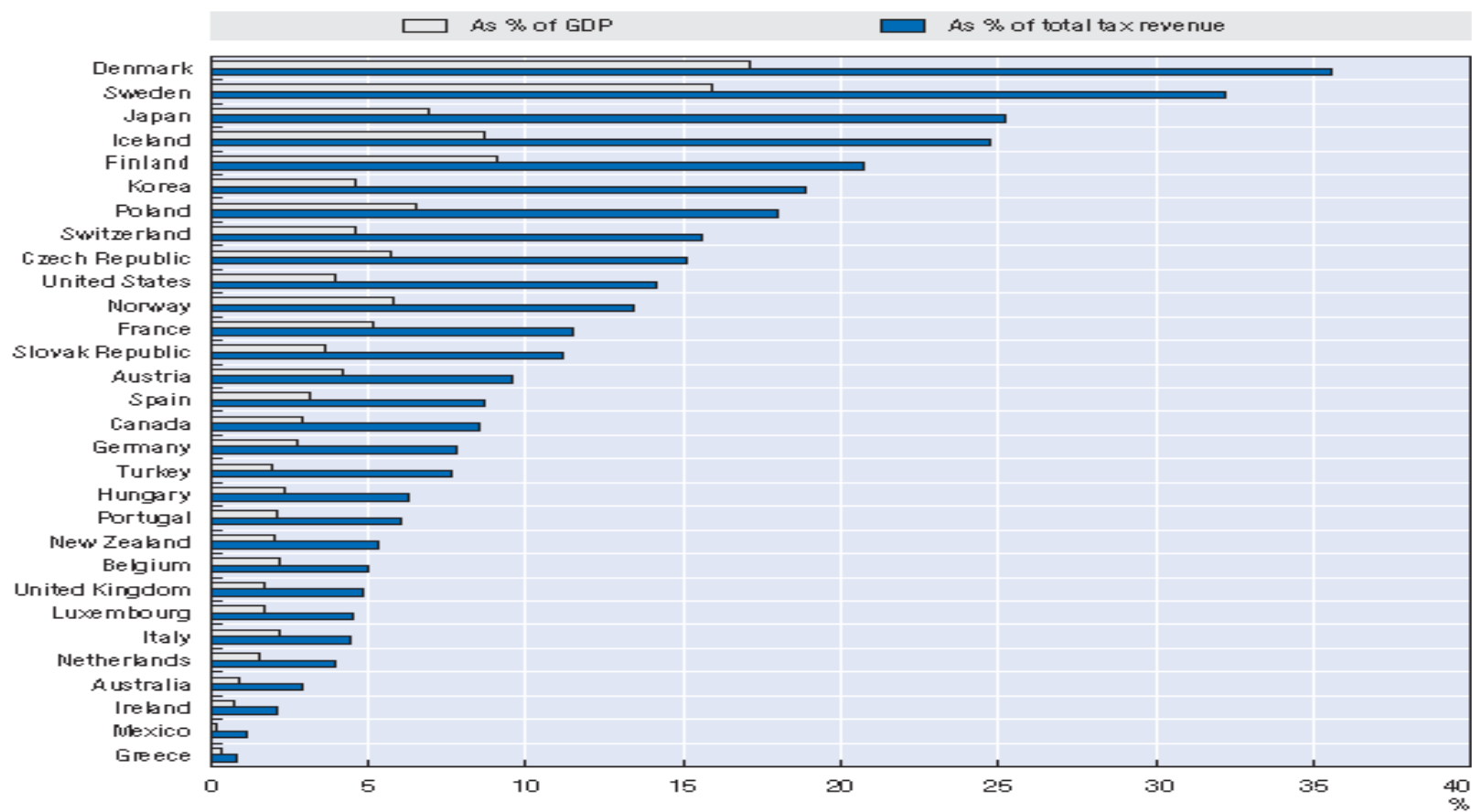
Ezen belül is megkülönböztethetjük a magánszemélyek és a vállalkozások kommunális adóját. A magyar kommunális adó a fejadó egy tipikus formája. Bár viszonylag sok önkormányzat bevezette (60%), az ebből származó jövedelem mindössze 2%-a a helyi adóbevételeknek. A szakirodalom ezt a típusú adót úgy kezeli, mint azon költségek internalizálását, amelyet azáltal okozunk másoknak, hogy egy adott területen „zsúfoltságot okozunk” azzal, hogy ugyanazokat a szolgáltatásokat vesszük igénybe.

Ingatlanadó

Ezt épületek tulajdonosaira vetik ki, és az önkormányzat választhat, hogy az ingatlan nagysága, vagy piaci értéke alapján számítja ki az adó értékét. A fenti kritériumrendszer alapján ez lenne az ideális helyi adó típus, mivel folyamatos, stabil bevételt biztosít, nem érzékeny gazdasági ciklusokra, de meg kell jegyeznünk, hogy bevezetése rengeteg nehézséggel is együtt jár, mint például az ingatlanok értékelési módszerének kidolgozása és az adatbázis folyamatos karbantartása. Mindemellett azt is tudnunk kell, hogy bevezetésekor ezzel szemben tapasztalható a legnagyobb ellenállás a helyi adók sorában.

Az alábbi, 8. számú ábra néhány OECD államban a helyi adóbevételek, az összes adóbevételek és a GDP közötti összefüggés mutatja. Mint látjuk, Magyarországon a mind a GDP-hez, mind az összes adóbevételekhez képest alacsony a helyi adóbevételek nagysága.

8. ábra OECD államokban a helyi adóbevételi, összes adóbevételei és a GDP közötti összefüggés



Source: OECD (2008), Revenue Statistics 1965-2007, 2008 Edition.

Forrás: OECD Public Governance Reviews, Finland, WORKING TOGETHER TO SUSTAIN SUCCESS, 2010. pp. 228.

3.4 A szolgáltatások díjai

A szolgáltatások díjai kifejezetten egy-egy szolgáltatás igénybevételéhez kötődnek, ellentétben a korábban tárgyalt adókkal, amelyek alkalmazásával inkább újraelosztási célokat kívánunk megvalósítani. A közszolgálati irodalom a díjak használatát, mint egyfajta helyi bevételi forrást kifejezetten javasolja, ám széles körű alkalmazásuknak van néhány gyakorlati akadálya (Barati – Szalai [1999]).

Ezek a következők:

i) Ritkán hatékonyak

A hatékonyság elérése közgazdaságilag azt követelné meg, hogy ismerjük a szolgáltatás, termék előállításának marginális költségét, amely általában nem igaz, sőt, ennek még megközelítése is igen nehéz feladat. Akkor járnánk el valóban hatékonyan a díjak alkalmazásánál, ha az adott tevékenység opportunity cost-ját is belevettük számításainkba.

ii) Pozitív externáliák figyelembe vétele

Ha egy tevékenységnek pozitív „mellékhatásai” vannak, akkor a kormányzatok annak előállítását inkább támogatják, semhogy minél “hatékonyabb” díjakat vessenek ki.

iii) Közös javak

Nagyon sok olyan szolgáltatás van, amelyek fogyasztásából nem lehet a nem-fizetőket kizárni, ilyen például a honvédelem. Ezeket eleve célszerűbb adóból finanszírozni.

3.5 Központi bevételek köre, támogatások, normatívák

A támogatások elosztásának kérdése a decentralizációt tárgyaló szakirodalomban mindig fontos szerepet kapott. A támogatások célja az egyes területek bevételi lehetőségei és kiadási szükségletei közötti egyenlőség megteremtése, az önkormányzati feladatokat ugyanis olyan területeken is el kell látni, ahol a település nem rendelkezik jelentős, vagy bármilyen bevételi forrással.

A támogatások fő formái a feltétel nélküli támogatás, a feltételekhez kötött, de saját forrást nem igénylő és a saját forrás meglétét feltételező támogatás.

I. Ezek közül az első típus hagyja meg a legnagyobb mozgásteret az önkormányzatnak döntései meghozatalában, és van a leginkább összhangban a Helyi Önkormányzatok Európai Kartája 9. cikkével. (ld I. melléklet)

II. A következő típus, a feltételekhez kötött, de saját forrást nem igénylő támogatás. Ezt csak bizonyos kiadások fedezésére használhatják az önkormányzatok. Eredményessége általában kisebb, mint amit a központi kormányzat elvár tőle, mert az önkormányzatok hajlamosak arra, hogy egy idő után csak a központi forrásból származó összeget fogják a kérdéses területre irányítani, és a saját forrásaikból korábban erre költött összeget máshova csoportosítják át.

III. A saját forrás meglétét feltételező támogatások esetében az önkormányzatnak anyagilag hozzá kell járulnia a támogatásból finanszírozott programhoz. Tipikus formája a saját forrás meglétét feltételező támogatásoknak a részleges költségtérítés, ami a központi kormányzat hatékony eszköze lehet arra, hogy a helyi forrásokat a központi politika által preferált területekre irányítsa.

A 4. táblázat a különböző támogatástípusokat és eredményességüket foglalja össze.

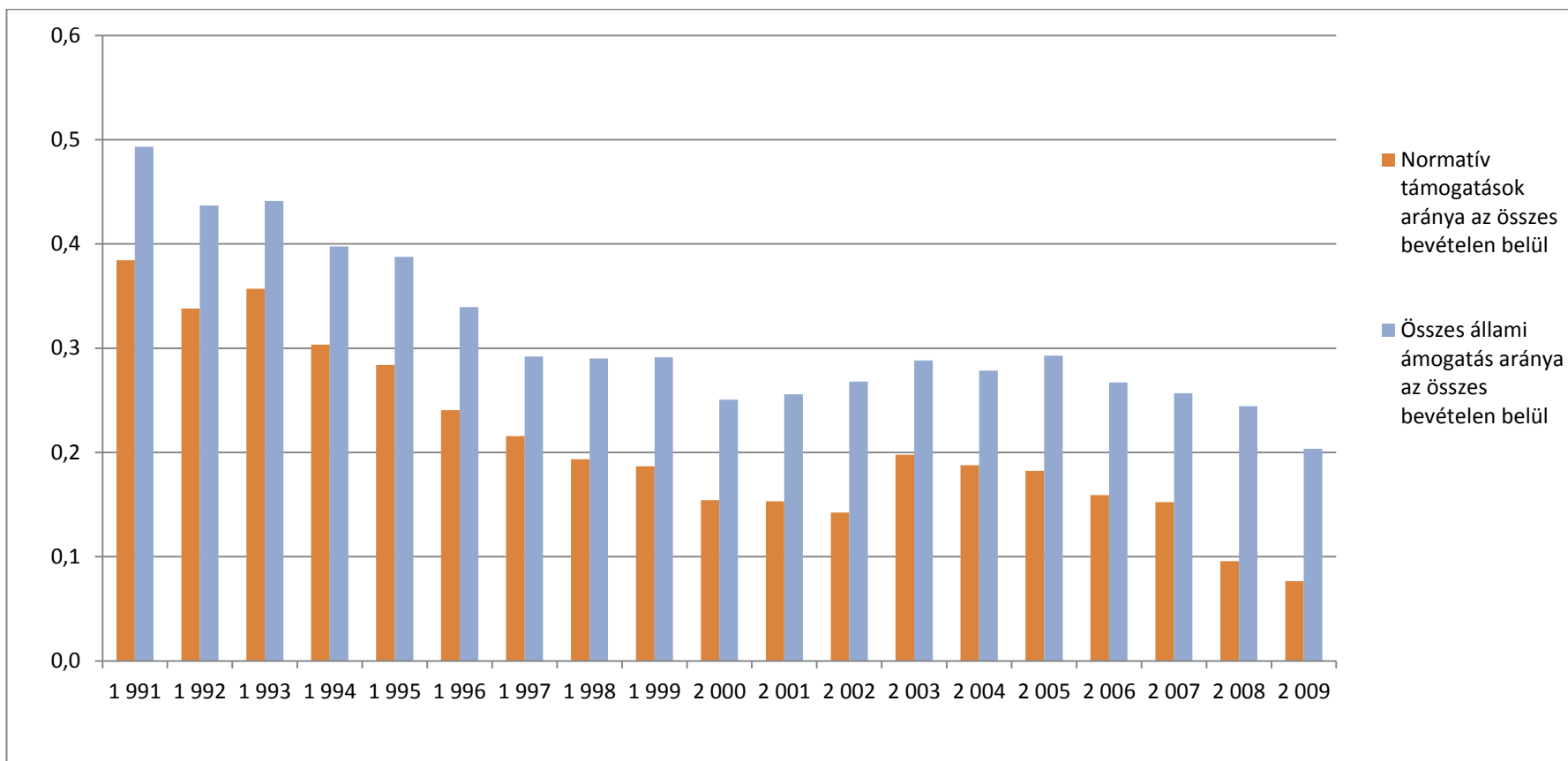
4. táblázat. Támogatási rendszerek

A támogatás célja	A támogatás típusa	Példák	Csapdák
Pénzügyi hiány áthidalása	Adóelengedés Adóalap megosztása a helyi és a központi szintek között	Kanada	Deficitfinanszírozó támogatások,
Regionális fiskális különbségek csökkentése	Általános, saját részt nem megkövetelő támogatás	Kanada, Ausztrália, Németország	Általános jövedelem megosztás a szintek között
Állami szintű prioritások helyi ösztönzése	Nyílt végű kiegészítő transzfer	Kanada, szociális ellátás	ad hoc döntéshozás
Stabilizáció	Tőketámogatások	A támogatást korlátozottan alkalmazzák, helyette a magánszféra részvételét és érdekeltségét segítik elő a kockázatok csökkentésével	Támogatások jövőre vonatkozó megkötések, ellenőrzés nélkül

Forrás: Stecné Barati Izabella (2003), pp. 49. Shah [1994], Shah [1998], Boadway, Roberts és Shah [1994 pp. 11-24.] alapján.

Magyarországon az önkormányzatok még mindig jelentős mértékben támaszkodnak a központi forrásokra működésükben, feladataik ellátása során. Az alábbi ábra a normatív állami támogatások és az összes állami forrás arányát szemlélteti az önkormányzatok összes bevételei között.

9. ábra. A normatív állami támogatások és az összes állami forrás arányát szemlélteti az önkormányzatok összes bevételei között



Forrás: Belügyminisztérium adatai alapján

4. ÖNKORMÁNYZATI HITELMINŐSÍTÉST ELŐKÉSZÍTŐ ILLETVE HITELKÉPESSÉG BECSLÉST MEGALAPOZÓ PÉNZÜGYI ELEMZÉSI MÓDSZER

Zay Ferenc⁹

Az önkormányzati középtávú költségvetési tervezésnek, amely alapja a bevételek tervezésének és így a hiteligény becslésének, Magyarországon jelenleg még nincs kidolgozott



és elfogadott módszertana. Amikor az önkormányzati hitelképességet becsljük, akkor pont ezeket közép-, és rövidtávú a terveket elemezzük az önkormányzat teljesítésével összhangban.

Az alábbiakban bemutatunk egy olyan módszertant, amely biztosítja a működési és felhalmozási költségvetés

szétválasztását, a gördülő tervezés gyakorlati megvalósítását, a beruházási prognózison keresztül egyes projektek finanszírozásának tervezését, döntést előkészít és meghatározza az adott önkormányzat költségvetési lehetőségén keresztül a rövid távú feladatokat. Mindehhez banki terminológiát használ, így egyszerűbbé teszi a hitelező számára is a hitelképesség becslését.

4.1 A hitelminősítést előkészítő, a hitelképesség becslését megalapozó módszertan célja

A módszertan középpontjában egy olyan új elemzési módszer áll, amely az adott önkormányzat költségvetésének 3-5 éves visszatekintő elemzéséből kiindulva 3-5, illetve

⁹ A szerző a MÁK Heves Megyei igazgatója. A tanulmány 1999-ben készült a Kanadai Urbanisztikai Intézet megbízásából. Először megjelent a Hitelképesség kézikönyv önkormányzatok számára c. kötetben. Kanadai Urbanisztikai Intézet, 1999. Szerk: Barati Izabella

szükség esetén 8-10 évre előrevetíti a költségvetési folyamatokat. Így az adott önkormányzatnál olyan pénzügyi szakértői szakmai anyag készülhet, amely:

- Modellezi a költségvetés bevételeit és kiadásait makro- és mikro-szintű előrejelzések alapján.

- Bemutatja az adott önkormányzat költségvetésének pénzügyi helyzetét különös tekintettel a külső forrásokhoz kapcsolódó törlesztések és kamatterhek visszafizetésére. Banki szemléletű mutatók számításával rögzíti a költségvetések jellemzőit, kimutatja az adott költségvetések erősségeit, illetve gyenge pontjait.

- Alkalmas arra, hogy a prognosztizált bevételek és kiadások alapján költségvetési alternatívákat készítsen, figyelemmel az adott város előtt álló beruházási programokra

- Az elemzési módszer bevezetésével a hitelképesség becslésén túl a fejlesztések pénzügyi tervezési rendszerét korszerűsíti. Az általunk javasolt hitelminősítésre hitelbecslésre vonatkozó módszer az adósságszolgálat mérése mellett összetett pénzügyi elemzési módszerként hatást gyakorol az adott önkormányzat költségvetési gazdálkodására is.

4.2 A módszertan általános jellemzői, lényege

Banki szemléletű költségvetési – pénzügyi mutatók alkalmazása

A magyar önkormányzatok tervezési és beszámolási rendszerét törvény szabályozza. A költségvetések általában alkalmasak az elemzésre és a megfelelő információ biztosítására, ugyanakkor két probléma általánosan jelentkezik:

1. A törvényi előírás szerinti címszámrendszer a bevételek és kiadások egységes szerkezetbe rendezésével megalapozta egy adott város költségvetéseinek, beszámolóinak

összehasonlítását, ám a beszámolási adattartalmakat az évről-évre változó önkormányzati számvitel bonyolulttá, sokszor összehasonlíthatatlanná teszi. Ezt a problémát egységes mutatószámrendszer alkalmazásával lehet kiküszöbölni.

2. A jelenleg alkalmazott mutatószámok statikusak. Az önkormányzati beszámolóban a törvények szerinti kimutatások pénzforgalmi szemléletűek, az önkormányzatoknak nem kötelező sem „költség-haszon” mutatókat számolni, sem mérlegelemzést végezni. Ezt a problémát a vállalkozói szektorra alkalmazott mérlegelemzési módszer önkormányzatokra történő kiterjesztésével, illetve a bankszektorban alkalmazott elemzések kötelezővé tételével lehet rendezni.

A jelenleg bemutatásra kerülő módszer elsősorban az önkormányzatok külső forrás bevonásához ad segítséget, ezért a banki szemléletű megközelítés az egyik kiemelt jellemzője. A módszer nagy előnye, hogy a banki szemléletű mutatók (működési eredmény, nettó működési eredmény, beruházási hiány, forráshiány) és azok elemei az adott költségvetésekből egyértelműen behelyettesíthetők.

Működési és tőkeköltségvetés szétválasztása

Az önkormányzati szektorban az adott évek költségvetései törvényi előírások szerint úgy készülnek, hogy a tervezett előirányzatok rendes és rendkívüli előirányzatokra bontódnak. A rendes előirányzatok működési, a rendkívüli előirányzatok felhalmozási feladatokat takarnak, így az egyes összefogozatok már biztosítanak egyfajta szétválasztást. Ám az önkormányzatok nem figyelik a folyó bevételek és folyó kiadások különbségét, nem tekintik át a felhalmozási- és tőke jellegű bevételek és kiadások egymáshoz viszonyított arányát, nem vizsgálják például, hogy a város működési eredményéből finanszírozta-e forráshiányát.

Módszerünk alkalmas arra, hogy a képzett mutatószámokon keresztül a mérleg szerint elkülönített felhalmozási és működési költségvetésekből megállapításokat tegyen az eladósodás mértékére és a vagyonfelélés fokára.

Gördülő tervezésre épülő tervezési módszer

Ma Magyarországon az önkormányzati szektorban kötelező törvényi előírás a költségvetésekhez gördülő tervek készítése, melyhez az állam makro-szintű gazdasági mutatókat is rendelkezésre bocsát.

A gördülő tervezési technika hatékony működését egyrészt akadályozza a több évre kiszámítható központi szabályozás hiánya, amely az államtól kapott források tervezéséhez elengedhetetlen, másrészt az önkormányzatok nem fordítanak kellő figyelmet a saját bevételi előrejelzéseik elkészítésére sem. Nem elemzik a helyi adókapacitást, és nincs egységes szemléletű középtávú vagyoneledési tervezési módszer. Így az önkormányzatok által összeállított gördülő tervek bizonytalan bevételi adatokon alapulnak, ezért a mérlegegyensúlyt megvalósító hitelállomány nagyságrendje is bizonytalan. A költségvetés végrehajtási szakaszában az önkormányzatok nem kezelik kellő súllyal a 3 éves gördülő terveket, figyelmen kívül hagyják az évközi döntéseknél azok többéves kihatásait, ezáltal téve labilissá az elkövetkező évek költségvetéseit.

A módszer algoritmusalkalmas arra, hogy az adott évekre épített gördülő tervek elemei rugalmasan változtathatók legyenek, amely a modellezés alapját is jelenti. Bemutatott módszerünk nem csupán biztosítja a gördülő tervezést, hanem a mindennapi gazdálkodás részévé teszi azt. A gördülő tervek szerepe az központi források szűkülésével párhuzamosan értékelődik föl, ugyanis az évközi döntések 2-3 évre áthúzódó hatásai jól nyomon követhetők.

A beruházási prognózisok meghatározása

A magyar önkormányzatoknál a fejlesztések tervezésének, finanszírozásának alapvető jellemzője volt a maradékelvű fejlesztéstervezés¹⁰. Az új módszer kényszerpályára tereli az adott önkormányzatok felújítási, fejlesztési terveit, mivel a városi költségvetés bevételeit és kiadásait közép-, illetve hosszú távra előrejelzi.

A középtávra tervezett, és az adott évek forrásaival harmonizált fejlesztési tervek variációi forgatókönyvekre épülnek. A forgatókönyvek alapszituációkat modelleznek, és

¹⁰ A költségvetési tervek készítésénél a forrásorientált modellen keresztül bázis-korrekciós működési előirányzat tervezés valósult meg, amely a költségvetésekben a fejlesztési előirányzatok tervét maradványelven finanszírozta. Ebben a rendszerben általában az áthúzódó kötelezettségek teljesítése meghatározó szerepet kapott és az előző évi szabad pénzmaradványok jelentős mértékben vettek részt a felújítások, fejlesztések finanszírozásában.

különböző hipotézisek alapján rámutatnak arra, hogy egy alapforgatókönyvhöz képest – a tőkebevételek és működési költségek változásának eredményeképpen – milyen változásokkal kell számolnia az önkormányzatnak. Így meghatározható az a határ, amikor a fejlesztési programok finanszírozása még csődhelyzet nélkül megvalósul. A forgatókönyvek eredményeként számított mutatók képezik az adott előrejelzés alapját. Ezek a mutatók alkalmasak arra, hogy bemutassák az adósságszolgálat, az önfinanszírozási hányad, és a megtakarítások arányának alakulását. A hipotézisek vizsgálata tehát arra mutat rá, hogy egy adott város - amely stratégiai terv alapján középtávú beruházási programmal rendelkezik – pénzügyi szempontból képes-e teljes beruházási programját az adott időintervallumban megvalósítani úgy, hogy elsősorban önmaga finanszírozza a programhoz kapcsolódó forrásigényt.

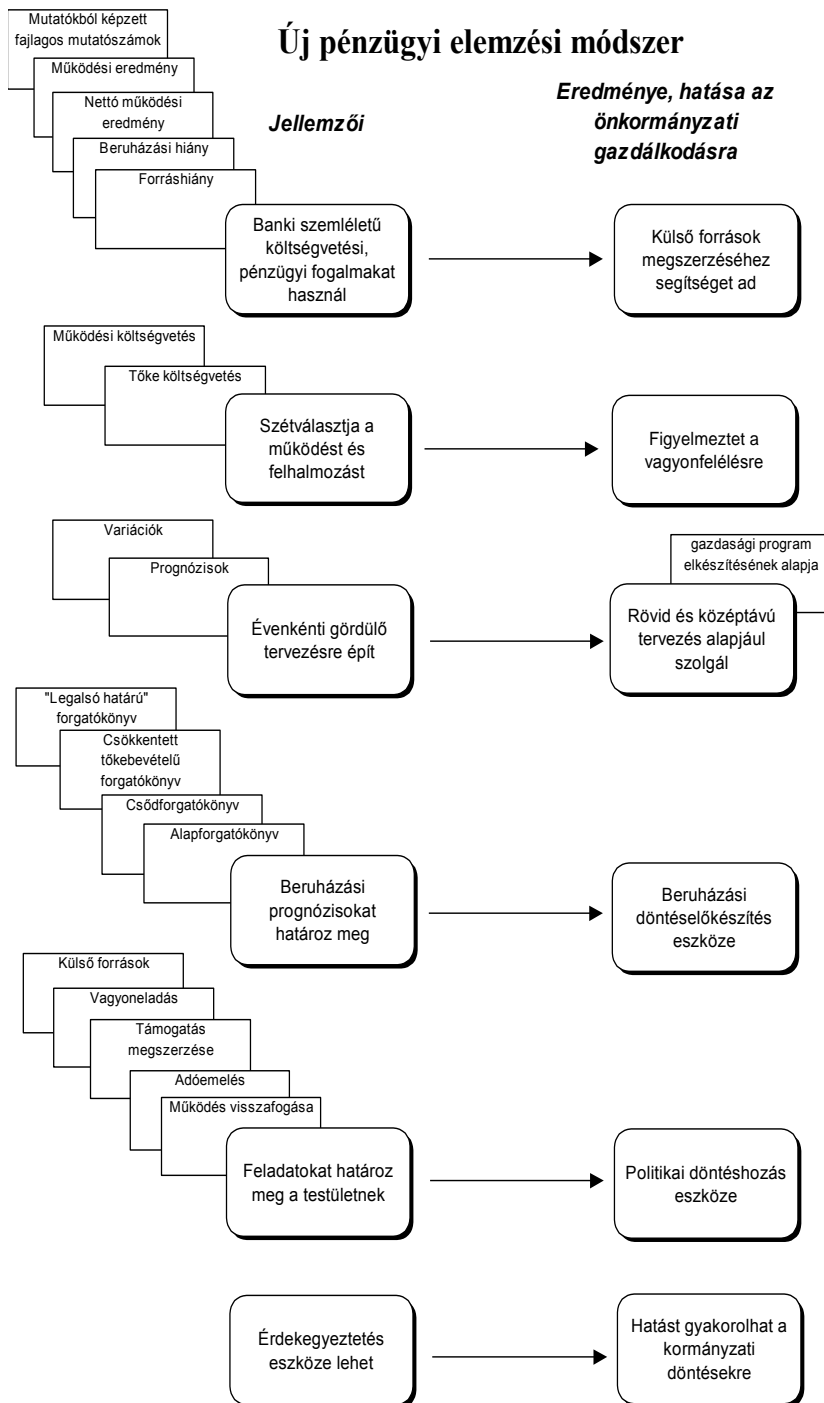
Politikai döntéshozó eszköz

Jelenleg az önkormányzati szektorban a négy éves ciklusváltás eredményeképpen igen jelentős hullámváltozás tapasztalható az önkormányzatok feladatellátásában. Általában az új vezetés deklarálja a folyamatosságot, ugyanakkor döntéseik gyakran eltérnek az előző ciklusok célkitűzéseitől. Ez azt eredményezi, hogy az önkormányzatok költségvetési gazdálkodását hullámvölgyek kísérik, nincs rövid- középtávú koncepcióra, csorbul a stratégiai tervezések szerepe. A gazdaságpolitikai döntések a beruházási ráta növelése érdekében adóemeléseket, vagyonértékesítéseket, hitelfelvételeket és működési költségek visszafogását jelentik. A politikai döntés, amikor ezen alternatívák között kell választani, természetesen a könnyebben kommunikálható vagyoneladás, külső forrás igénybevételenek előnyben részesítése az adóemeléssel, a működési költségek visszafogásával szemben.

A módszer, amely előre vetíti a folyamatokat, alkalmas a működési költségek visszafogásával, és a feladat felülvizsgálata kapcsolatos döntések előkészítésére. Azzal, hogy bemutatjuk, hogy az elkövetkező években a pénzügyi mozgásteret csak egy növekvő szintű megtakarítással lehet elérni, rávezethetjük a döntéshozót a folyó kiadások csökkentésének halaszthatatlanságára.

Az alábbi ábra a módszer jellemzőit foglalja össze.

10. ábra Az új pénzügyi elemzési módszer jellemzői



4.3 A módszertan tételes leírása

A módszer három részre tagozódik. Az első részben a költségvetések részletes visszatekintő elemzése történik, a második részben a költségvetések 3-5, illetve 8-10 éves időtávú előrejelzése valósul meg, a harmadik részben pedig az adott időszakon belül a költségvetések négy forgatókönyve részleteződik.

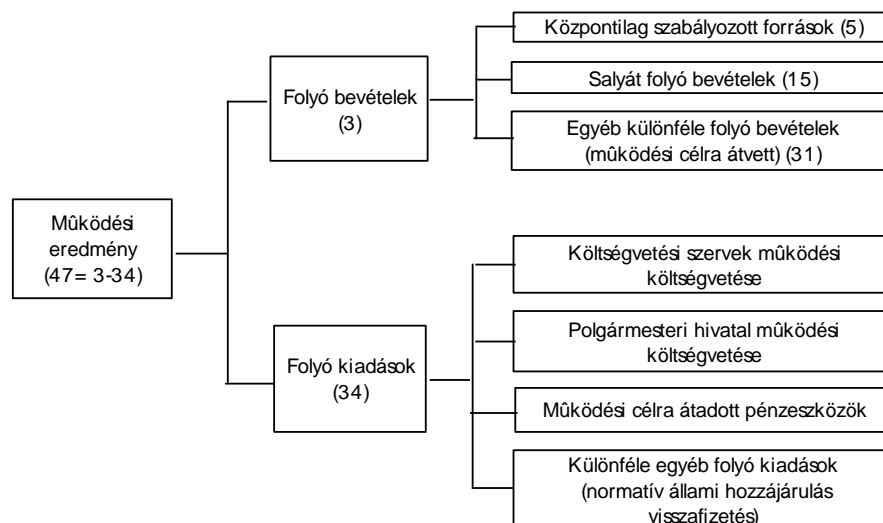
Visszatekintő értékelés és elemzés

Mint azt már említettük, 3-5 éves időtávra visszatekintve történik meg a költségvetési adatok feldolgozása a banki pénzügyi mutatók alapján. Az elemzéshez használt pénzügyi költségvetési mutatók tartalmi leírása az alábbi:

Működési eredmény

A pozitív működési eredmény felhasználható az adósságszolgálat, valamint a felhalmozási, és tőke jellegű kiadások finanszírozására, a negatív működési eredmény ezek igénybevételének szükségességét jelzi. A fő bevételekhez kapcsolódó bevételi és kiadási altételeket a 11. számú ábra részletezi.

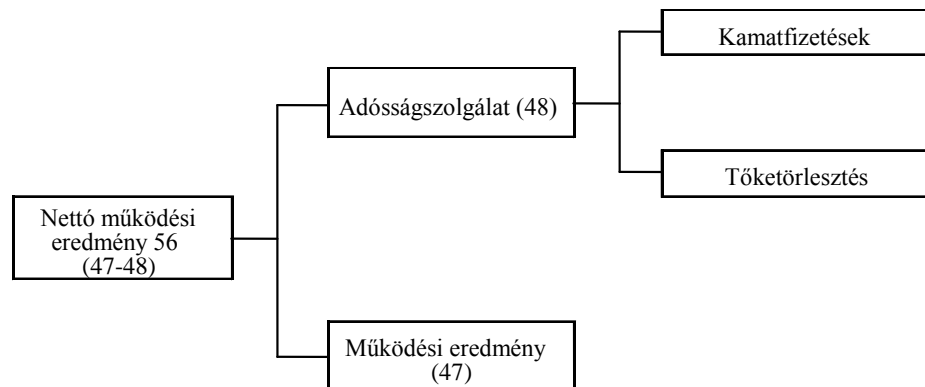
11. ábra A működési eredmény összetétele



A pénzügyi alapösszefüggések alapján valamennyi magyarországi önkormányzat be tudja sorolni bevételeit és kiadásait, és így működési eredményt tud számolni.

Nettó működési eredmény

12. ábra A nettó működési eredmény összetétele



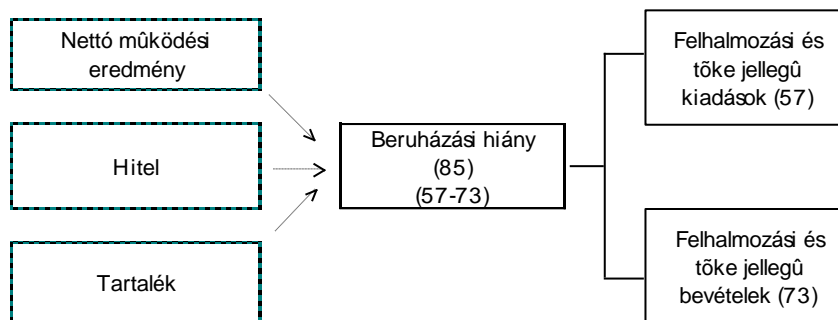
Ha a működési eredmény alacsonyabb, mint az adósságszolgálat akkor a pénzügyi helyzet súlyos, mivel a működési eredmény nem elégséges a kamatfizetésre, így az önkormányzatnak ehhez fel kell használni felhalmozási és tőke jellegű bevételeit.

Beruházási hiány

A beruházási hiány vagy többlet a magyarországi önkormányzati költségvetési gyakorlatban nem használatos fogalom, a felhalmozási és tőke jellegű kiadások és bevételek közötti különbséget jelenti. Általában az önkormányzatoknál a tőke jellegű kiadások meghaladják a bevételeket, ezért az eltérés deficitet mutat. A bevételi többlet a nemzetközi gyakorlatban is ritkaság.

A „beruházási hiány” tehát azt a természetesnek mondható igényt fejezi ki, hogy a folyó megtakarításokból, a korábbi időszakban felhalmozott tartalékokból és egyéb forrásokból - kiegészítve a tőkebevételekkel - beruházásokat, felújításokat valósítsunk meg.

13. ábra A beruházási hiány meghatározása



A felhalmozási és tőke jellegű kiadások a költségvetési szervek és a polgármesteri hivatal felhalmozási, beruházási és felújítási kiadásait tartalmazzák, és ide sorolandó a pénzügyi befektetések és a vagyonnal kapcsolatos egyéb kiadások is. A felhalmozási és tőke jellegű bevételek tételeit a vagyonértékesítések, a pénzügyi befektetések bevételei, valamint az átvett és az államtól pályázott támogatások képezik. A fő bevételekhez és kiadásokhoz kapcsolódó altételeket a 2. sz. melléklet részletezi.

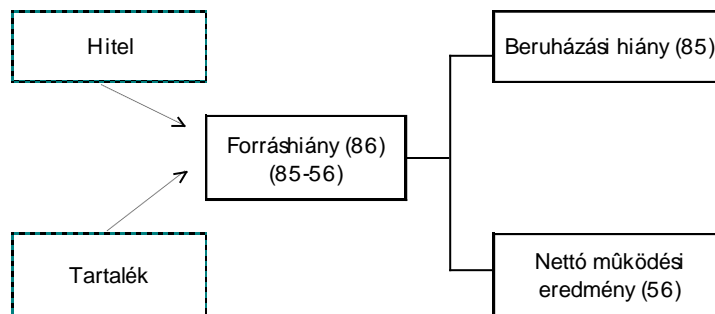
A beruházási hiányhoz kapcsolódó pénzügyi alapösszefüggések alapján valamennyi magyarországi önkormányzat be tudja sorolni bevételeit és kiadásait, és ennek eredményeképpen beruházási hiányt tud számolni.

Forráshiány

Tartalmában a forráshiány, forrástöbblet a bevételek és kiadások végső egyenlege, amely a beruházási deficit (beruházási hiány) és a nettó működési eredmény közötti különbséget mutatja. A többlet azt jelzi, hogy a felhalmozási és tőke jellegű bevételek a folyó megtakarítással együtt elegendőek a beruházási tevékenységek finanszírozására. Ez a többlet

a tartalékalapokat növeli. A forráshiány finanszírozása a tartalékalapok felhasználásával és/vagy kölcsön igénybevételével történik meg.

14. ábra A forráshiány meghatározása



Mutatószámok

A pénzügyi gazdasági fogalmak (működési eredmény, nettó működési eredmény, beruházási hiány, forráshiány) alapján – azzal összefüggésben – különféle mutatószámok számíthatók a 3. sz. melléklet alapján. Amint a mellékletből is látható a mutatószámok 1 főre vetítik a bevételeket, illetve a megtakarítási és az önfinanszírozási hányadok alkalmazásával összefoglalóan mutatják be az adott önkormányzat saját erő finanszírozását, hitelképességét, adósságszolgálatát.

4.4 Összefoglaló megállapítások

Az előzőekben számított mutatók, illetve egységre vetített mutatószámok alapján a visszatekintés alkalmas arra, hogy összefoglalja egy adott önkormányzat költségvetési gazdálkodásának erősségeit, illetve gyenge pontjait. Az összefoglaló megállapítások kiterjednek a folyó kiadások, az eladósodottság, a saját forrásnövelés a beruházási ráta, az önkormányzati alkalmazkodó képesség alakulására, illetve a külső gazdasági partnerek megítélésére. A megállapítások folyamatábrára rendezhetők, amely segíti az egységes áttekintést és bemutatja a politikai döntéshozó testületnek az adott önkormányzat költségvetési gazdálkodását, azok jellemzőit.

5. A FORRÁSIGÉNY KIELÉGÍTÉSE A HITELPIACRÓL

5.1 Finanszírozás hitelből vagy saját forrásból

Az önkormányzat, amikor beruházásba kezd, általában többször is szembesül azzal a problémával, hogy saját vagyonból hajtja azt végre, vagy hitelt vegyen fel erre a célra¹¹.

Az adóssá válás mellett és ellen szóló érvek újra és újra vita tárgyát képezik, mivel a konzervatív pénzügyi politikát folytató önkormányzatok az adóssá válástól általában



óvakodnak, ám vannak olyan szituációk, amikor a hitelfelvétel kedvezőbb megoldásnak bizonyul. Itt megpróbáljuk felsorolni az „abból, ami van”, vagyis a saját forrásból, illetve a hitelből finanszírozás előnyeit és hátrányait.

Látnunk kell, hogy amennyiben bizonyos forrásokat ma használunk fel egy adott célra, az magában rejti azt az elveszített hasznot (opportunity cost¹²-ot), amit akkor nyerünk volna, ha a pénzt másra költjük. Természetesen a nyerhető, és az elvesztett haszon nagysága függ az ország fejlettségétől, az önkormányzatok előtt nyitva

álló lehetőségektől, a gazdaság növekedési esélyeitől.

5.1.1 Érvek a hitelfelvétel mellett

Általában elmondhatjuk, hogy az úgynevezett növekedő gazdaságokban a hitelfelvétel mellett szóló érvek erősebbek. (Petersen [1999.]) Ennek fő okai a következők:

1. A beruházáshoz szükséges kiadások összege túl nagy ahhoz, hogy fedezhető legyen az adott pillanatban rendelkezésre álló saját forrásokból, valamint az adott

¹¹ Vannak olyan államok, ahol az önkormányzatoknak a törvények tiltják, hogy hitelt vegyenek fel. Ezekben az államokban a központi kormányzat veszi fel a hitelt, és továbbítja azt önkormányzati szintre.

¹² Opportunity cost: az elmaradt haszon. Az a haszon, amelyet azért nem realizálunk, mert a pénzt más célra költöttük el. Szokás alternatíva költségnek, haszonáldozat költségnek is nevezni.

beruházás előfinanszírozást igényel, azaz már akkor ki kell fizetni nagy részét, amikor az még nem hoz bevételt;

2. A jövőbeli növekedéshez, illetve a jelen növekedés folytatásához elengedhetetlenül szükséges infrastruktúrára már ma szükség van. (A növekedés pedig éppen a felvett hitel visszafizetéséhez járul hozzá.) Persze ehhez a felvett hitelt úgy kell felhasználni, hogy az vagy közvetlenül bevételt teremtsen (például szennyvíztisztító), vagy közvetve járjon hozzá bevételtermelő beruházások megvalósításához (mint például az oktatás)¹³.

3. Méltányosabb és közgazdaságilag is hatékonyabb, ha azok, akik a tőkét használják, hozzájárulnak a költségeihez is. Egy nagyberuházást több generáció is használhat, viszont azokkal fizettetik meg, akik akkor adót fizettek, amikor a beruházás elkészült. A generációk közötti méltányosság problémája együtt jelentkezik a "hullámzó kiadások" fedezésének technikai problémájával, így célszerű azt az alternatívát alkalmazni, amely mindkettőt megoldja. Ez a hitelfelvétel.

4. A jövőbeli infláció, amennyiben a hitelnyújtó számára a hitelnyújtás időpontjában nem volt ismert, csökkenti a hitel költségeit. Amennyiben ma hitelt veszünk fel előre meghatározott feltételek mellett, a később bekövetkező, illetve emelkedő infláció relatíve olcsóbbá teszi a kamatok és a tőke visszafizetését. Természetesen ennek az ellenkezője is előfordulhat, csökkenő infláció esetén a hitelfeltevő jár rosszabbul.

5.1.2 Érvék a hitelfelvétel ellen

Természetesen a konzervatív megközelítés érvrendszerének, azaz a saját fejlesztési források felhasználásának is van létjogosultsága. Néhány ezen érvek közül:

1. Nincs kamatköltség és az ily módon megmaradó forrást a jövőben másra fordíthatják. Az az önkormányzat, amely hitelt vesz fel, előre leköti jövőbeli költségvetésének egy részét, csökkentve ezzel az önkormányzat jövőbeli mozgásterét

¹³ Vannak olyan országok, ahol a működési célú hitelfelvételt a törvények tiltják. Az oktatási céllal felvett hitelek nagy része ebbe a kategóriába tartozik, ám vannak olyan elméletek, melyek szerint ez a fajta működési kiadás sokszor nagyobb hozammal jár, mint egy beruházás.

2. A hitelfelvételi kapacitás megmarad fontosabb projektek számára¹⁴. Az első érv tartalmazza, hogy az önkormányzat hitelképességének megítélése némileg romlik, hiszen az önkormányzat döntéseiben nem annyira rugalmas, mintha nem lenne adóssága. Érdeemes megjegyezni azt is, hogy a bankok még ma is sokszor ingatlanfedezetet kérnek a hitelek biztosítására. Az önkormányzatok terhelhető vagyona korlátozott, így minden egyes hitel rontja az új hitel felvételének feltételeit.

3. A jövőbeli adófizetők nem kell, hogy viseljék a jelen döntéshozók döntéseinek következményeit, hiszen nem lehetünk biztosak abban, hogy a jövő generációk is az adott beruházásra szánták volna a ráfordított összeget. Amennyiben hitelt veszünk fel, az önkormányzat több éven keresztül fizeti a törlesztést.

4. Ha nem hitelből finanszírozunk, nem költekezünk túl, nem esünk „kísértésbe”. Amennyiben a jelenlegi forrásokat lekötöttük, és elkezdjük terhelni a jövőbelieket is, nem mindig tudhatjuk pontosan, hogy hol van az a biztonságos határ, ahol meg kell állni. Könnyen „elpazarolhatjuk” a jövőbeli forrásokat.

Természetesen csak az összes gazdasági és politikai körülményt figyelembe véve lehet dönteni egy beruházás finanszírozási konstrukcióról. A döntést szakértők bevonásával készített gazdasági-, megtérülési számítások elemzése, hatásvizsgálatok, a különböző vélemények ütköztetése, végül konszenzus, vagy ahhoz közeli helyzet megteremtése előzheti meg.

Mint láttuk, mindkét megoldásnak vannak előnyei és hátrányai. Általában elmondhatjuk azonban, hogy növekvő gazdaságok esetében, mint Magyarország, a második alternatíva, a beruházások hitelből finanszírozása a kedvezőbb megoldás (Petersen, [1999]).

Ennek indokai:

i) A beruházások a növekedés fenntartásához szükségesek, nélkülük a növekedés lelassulna. A fejlesztések elmaradása esetében a jövőben a jelenlegivel azonos fejlettségi szint eléréséhez még nagyobb összeg lesz szükséges (spirális hatás, minél inkább elhanyagolom a fejlesztést, később ennek a költsége, az elmaradt hasznok hozzáadódnak a beruházás

¹⁴ Természetesen ez az érv csak az éppen szóban forgó hitel felvétele, és *nem általában* a hitelfelvétel ellen szól.

költségeihez).

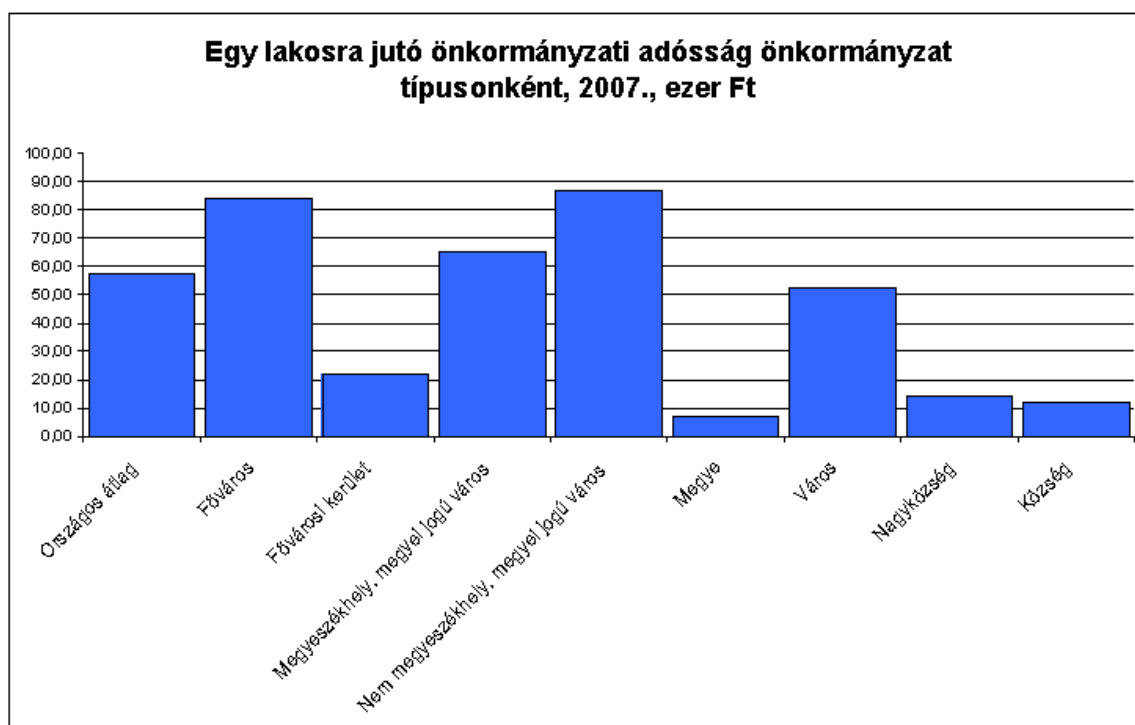
ii) Mivel az infrastrukturális beruházások jövedelmet termelnek és hosszú életűek, gazdaságilag indokolt, hogy a létrehozásukhoz szükséges költségeket szétosszák a teljes élettartamon keresztül. Ez a költségmegosztás igazságosnak tűnik abból a szempontból, hogy a beruházás használói a használatnak megfelelően viseljék a költségeket.

iii) A jövedelemtermelő adottságból következően a költségek fizetése összhangba hozható a hasznok, bevételek termelésével.

iv) A magyar önkormányzatoknak nincs elegendő forrásuk ezen beruházások egyszeri megfinanszírozására, és ebben az államra sem lehet, és nem is célszerű számítani.

Az alábbi ábra a magyar önkormányzatok eladósodottságát szemlélteti, önkormányzat típusonként.

45. ábra Egy lakosra jutó önkormányzati adósság településtípusonként



Megjegyzés: A megyei önkormányzatok alacsony egy főre jutó értéke nem feleltetheti azt a tényt, hogy az adósságszolgálati fizetésekre e kör saját forrásokkal lényegében nem rendelkeznek.

Forrás: Dr. Vigvári András: Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben. Állami Számvevőszék Kutatóintézete. Tanulmány. 2009. pp.21.

5.2 Az önkormányzat hitelpiaci megítéltsége

A hitelpiac csak azon igényeket elégíti ki, amelyeknél a tőke és a kamatok visszafizetése biztosítottnak látszik. Magánszemélyeknél a hitelképességet a folyamatos jövedelemforrás jelenti, és az, hogy ennek a jövedelemnek az elköltésekor megfontoltan járunk el. Ez nincs másképp az önkormányzatok esetében sem.

5.2.1 A hitelképesség feltételei helyi szinten

Egy önkormányzatot akkor tekintünk hitelképesnek, amikor

- van folyamatos, megbízható bevétele;
- felelősen gazdálkodik;
- a helyi politikusok képesek vállalni a döntéseket, azokat is, amelyek a választókat átmenetileg ellenük fordíthatják;
- a helyi polgárok fizetőképesek, adót fizetnek, és támogatják a politikusokat és az önkormányzati szakembereket a döntések meghozatalában és a végrehajtásban;
- az önkormányzat képes az adókat és díjakat beszedni;
- a hitelpiac bízik az adott önkormányzatban.

Vegyük most sorra, hogy a magyar önkormányzatok hogyan állnak a fenti kritériumok teljesítésében (Barati [1999a]).

Az önkormányzatok folyamatos bevételi forrásai

Egy önkormányzat hitelképességének talán legfontosabb feltétele az, hogy megfelelő „diszkrecionális” bevétellel rendelkezzen, azaz bevételeinek nagysága elsősorban az önkormányzat döntésétől, és ne gazdasági ciklusoktól vagy a központi kormányzattól függjön.

A helyi bevételek jelentős hányadát egyrészt az egyszeri privatizációs bevételek teszik ki, ami nem fenntartható forrás, hiszen ezek a vagyonelemek eladásukat követően nem állnak többé rendelkezésre. A másik forrás a helyi adók lehetnek. A helyi adókból származó bevételek aránya az egyes önkormányzatok bevételei között meglehetősen nagy szórást mutat,

elsősorban attól függően, hogy a település milyen és mekkora méretű ipari üzeme(ke)t tudhat a területén.)

Az 1999-ben életbelépett új szabályozások értelmében a céltámogatásokra benyújtott pályázatok esetében az önkormányzat által rendelkezésre bocsátott eszköz, költségvetési szerv esetén a jóváhagyott költségvetési előirányzat, egy pénzügyintézet igazolt hitelígérvény, illetve a tervezett lakossági hozzájárulások "saját forrásként" értelmezhetők. A szabályozás egyértelműen kimondja, hogy az állami költségvetéstől származó források, a területfejlesztési pénzek, illetve a külföldi donoroktól származó források nem tekinthetők saját forrásnak.

5.2.1.1 Menedzsment

Minden szervezet vezetőségének egyik fő feladata a gondjaira bízott egység sikeres és stabil működése, amit csak felelősségteljes gazdálkodással teljesíthet. Ez alatt azt értjük, hogy (i) képesek-e egy-egy döntés meghozatala előtt alternatívákat felsorakoztatni, (ii) az előnyöket és hátrányokat mérlegelni és az önkormányzat érdekeinek megfelelő döntést meghozni, valamint (iii) hosszú távon tervezni.

A hosszú távú tervek készítése a hitelképesség szempontjából kiemelkedő fontosságú, hiszen a hosszú távú hitelek a jövőben megvalósítandó beruházások jellegéből következően egyre fontosabbá válnak. Az önkormányzatnak a hitel elbírálásakor a hitel futamidejének megfelelő időtávra szóló és a visszafizetés képességét is tanúsító terveket kellene felmutatni.

Amikor a bankok egy önkormányzattal kötnek szerződést, a várható bevételek mellett a menedzsment elkötelezettsége, stabilitása és megbízhatósága az, amit számításba vesznek. Ebből a szempontból nem rossz a helyzet, mert Magyarországon az önkormányzatok többségére a konzervatív gazdálkodás a jellemző.

Helyi politika

A helyi politikusoknak sokszor olyan döntéseket kell meghozni, ami újráválasztásukat veszélyezteti, ilyen például a helyi adók növelése, új adók bevezetése, amely döntéseket egyébként a hagyományos közgazdaságtan elvei alapján is meg lehet magyarázni. (Ahol a helyi adók magasak, ott a szolgáltatások színvonala is magasabb, az önkormányzat nagyobb költségvetésből gazdálkodik, ezáltal az adófizető nettó haszna is nagyobb.)

Az állampolgárok fizetőképessége

A hitelképesség vizsgálatával foglalkozó, magyarul eddig megjelent irodalom érintetlenül hagyta ezt a területet. Az önkormányzatnak a hitel visszafizetésére vonatkozó képességét nem lehet a település lakosainak hitelképességétől elkülönítve vizsgálni: bármilyen kiváló helyi politikát, bármilyen kiváló helyi gazdálkodást valósít meg az önkormányzat, amennyiben a polgárok és a helyi vállalkozások nem képesek a beszedni kívánt adót (használati díjat, stb.) megfizetni, akkor az önkormányzat helyzete is labilissá válik.

Az önkormányzatba vetett bizalom

Nemzetközi tapasztalatok mutatják, hogy amennyiben a piac bizalma meginog az önkormányzat gazdasági helyzetét illetően, az önkormányzati kötvények rögtön forgalomképtelenné válnak, vagyis az önkormányzat pénzügyi megítélése, hitelképessége romlik. (Az a jó hír, ha az önkormányzatról nincs szó a médiában.)

Az önkormányzati hitelképesség nemzeti szinten vizsgált feltételei

Az állam nagymértékben felelős az önkormányzati rendszer hitelképességének kedvező megítéléséért, azaz az államnak eleget kell tennie néhány feltételnek, amelyek szintén nagy súllyal szerepelnek egy-egy hitelminősítő intézmény minősítési eljárásában. Az állam és az önkormányzat hitelképessége összefüggésének vizsgálatakor lényeges szempont, hogy egy önkormányzat nemzetközi hitelpiacon mért hitelképessége nemzetközileg elfogadott normák szerint nem haladhatja meg az adott állam hitelképességét.

A politikai rendszer stabilitása

Ha a politikai rendszer instabil, a kormányzat által kitűzött célok gyorsan és könnyen változnak és kormányváltáskor az újabb célok a korábbi célokkal akár ellentétesek is lehetnek. Ez a kiszámíthatatlanság jelentősen rontja a hitelképességet. Természetesen az államnak nem érdeke az önkormányzati szféra hitelképességének aláásása, hiszen ez, az államháztartás alrendszereként visszahat az állam hitelképességére is.

Stabil a jogi háttér, a piaci szereplők jogai meghatározottak

Ez azt jelenti, hogy az önkormányzati gazdálkodást és pénzügyeket szabályozó törvények egymással összhangban vannak, valamint a tulajdonosi jogok meghatározottak. Az állami transferek összege előrevetíthető, mivel ezt, illetve ennek változását is szabályozzák.

Számvitel és audit

Az önkormányzatok teljesítményének összemérhetőségét biztosítja, ha az önkormányzatok által használt számviteli rendszerek az országon belül összehasonlíthatóak és az önkormányzatokat rendszeresen, országsszerte auditálják.

Alacsony inflációs ráta, ami lehetővé teszi hosszú távú kölcsönök nyújtását

Amennyiben az inflációs ráta alacsony (ezt szigorú monetáris és fiskális politikával lehet elérni), a hitelkamatok tervezhetővé válnak, ami a hosszú távú hitelezés, és hosszú távú tervezés alapfeltétele (Barabás – Hamecz – Neményi [1998]. pp 798.).

Az állam maga hitelképes

Az önkormányzatok általában nem érhetnek el magasabb minősítést, mint az állam.

Az államnak a fentiekből következően két fő feladata van az önkormányzati hitelképesség növelésével kapcsolatban, (i) meg kell őriznie saját hitelképességét, hogy ne rontsa azon önkormányzatok minősítését, amelyek egyébként képesek lennének jó feltételekkel, akár nemzetközi piacokon is megjelenni, (ii) meg kell teremtenie az intézményi-, jogi kereteket az önkormányzatok hitelpiacra jutásához.

6. AZ ÖNKORMÁNYZATOK PÉNZPIACI RÉSZVÉTELÉNEK SZABÁLYOZÁSA

Lényeges kérdés, hogy az önkormányzatok kapcsolatát a tőkepiaccal az adott állam hogyan szabályozza.

Néhány országban semmilyen határt nem szabnak az önkormányzati hitelfelvétel elé,



az egyetlen korlát az állampolgárok, és önkormányzati döntéshozók fiskális konzervativizmusából ered.¹⁵

Ter-Minassian (1996) szerint azon feltételek, amelyeknek egy szabadon működő hitelpiacnak meg kell felelni, a következőképpen határozhatóak meg:

- A piac szabad és nyitott, a közreműködők nem részesíthetik az önkormányzatokat kivételezett

eljárásban.

- A hitelfelvevő fizetőképességéről és jelenlegi adósságáról minden információ megszerezhető.
- A hitelfelvevő ésszerűen viselkedik a piacon.
- A központi kormányzat nem ad garanciát az önkormányzati hitelfelvételekhez, (ez azt jelentené, hogy az adófizetők országszerte viselik a hitelfelvevő kockázatát).

Bird és Tassonyi (2001) kutatása szerint két feltétel teljesülése elég ahhoz, hogy a kemény költségvetési korláttal rendelkező önkormányzatok hitelfelvételét teljesen a piacra

¹⁵ Fiskális konzervativizmus alatt a piaci szereplők kockázatkerülő magatartását értjük, amikor inkább az alacsonyabb hozamú, ám biztonságosabb befektetést preferálják a magasabb hozamú, ám bizonytalanabbal szemben.

lehesen bízni, ezek pedig a (i) teljes körűen megszerezhető információra, és (ii) a hitelfelvevők ésszerű magatartására vonatkozó feltételek.

Még azokban az országokban is, ahol az önkormányzatok részt vehetnek a tőkepiaci tranzakciókban, a központi kormányzat szabhat bizonyos határokat az önkormányzatok hitelpiaci szereplése elé. Erre azért van szükség, mert a piac sokszor feltételezi az állami garanciát az önkormányzati hiteleken, még ha az nincs is megfogalmazva, ami jelentősen alááshatja az állam hitelképességét.

Ezen túl oka lehet a hitelfelvételt ellenző politikának, hogy (i) megnöveli a magánszféra számára a tőkeköltségeket, (ii) előfordulhat, hogy a nemzetközi piacokon ugyanazért a forrásért versenyez az állam és a helyi kormányzat, ami növeli az állam számára a költségeket, valamint (iii) rontja a fizetési mérleget.

Az éremnek azonban másik oldala is van, az állam bizonyos korlátok között általában támogatja a helyi kormányzat hitelfelvételét. Ennek okai a következők lehetnek:

(i) A hitelfelvétel csökkenti a központi kormányzatra nehezedő finanszírozási terhet.

(ii) A hitelek felhasználása általában hatékonyabb, mint a támogatásoké (nő a tőke hatékonysága).

(iii) Az önkormányzatok hitelből a lakosok igényeihez közelebb álló beruházásokat valósítanak meg, mint támogatásokból (a hitelek visszafizetésének fedezete közvetlenül a lakosság befizetései adók, vagy díjak formájában, így a hitelből megvalósított beruházásokat az állampolgárok éberegben figyelik).

(iv) A hitelből finanszírozás csökkenti a generációk közötti egyenlőtlenséget (a visszafizetés időtartama optimális esetben a hitelből megvalósított eszköz teljes hasznos élettartama).

(v) Az önkormányzatok hitelfelvétele (kötvénykibocsátása) jó befektetés a helyi pénzügyi piac számára, valamint a nyugdíjalapok, egészségbiztosítók részére.

Az állam által használható szabályozóeszközöket két csoportba oszthatjuk. Az egyik a passzív eszközök csoportja, amikor különböző törvények szabnak határt az önkormányzati túlköltekezésnek (e felett nem lehetséges a hitelfelvétel), a másik az aktív eszközök csoportja, amikor a hitelfelvételt jóvá kell hagyatni egy felsőbb hatósággal.

Aktív kontrollról a következő esetekben beszélünk:

- Minden hitelfelvételt engedélyeztetni kell valamilyen felsőbb hatósággal.
- A hitelrátákat jóvá kell hagyatni valamilyen hatósággal.
- A hitelt népszavazáson kell megszavaztatni.
- A teljes projektet népszavazáson kell jóváhagyatni.

A kontroll passzív formái:

- Az ún. aranyszabály használata, miszerint az önkormányzatok nem vehetnek fel hitelt működési költségeik fedezésére.
- A hitelek maximális összege nem haladhat meg valamely, a költségvetési mutatók alapján számított arányt.

7. ÖNKORMÁNYZATI HITELEK TÍPUSAI, ÖNKORMÁNYZATI ADÓSSÁG

Az önkormányzati adósság alatt magának az önkormányzatnak (hivatalnak), vagy annak egy programjának, beruházásának az adósságát értjük. Bár ezeket a kötelezettségeket



szinte lehetetlen osztályokba sorolni, megkülönböztethetjük őket lejáratuk, nyújtójuk, fedezetük, pénznemük, az adós személye, valamint hosszuk szerint.

A jelenlegi hitelezési gyakorlat legfontosabb jellemzői a következők (Amborski, [1998] pp. 15.):

- Az önkormányzat akkor vehet fel hitelt, ha vissza tudja azt fizetni¹⁶.

- A hitel összege nem nőhet évről évre¹⁷.
- A hitel futamideje nem haladhatja meg annak az eszköznek az élettartamát, aminek a létesítésére azt felvették.

7.1 A hitelek fedezet és kibocsátó szerint csoportosított legfőbb kategóriái

Annak érdekében, hogy kísérletet tegyünk a magyar önkormányzati hitelpiac fejlődése várható irányainak előrejelzésére, bemutatok néhány konstrukciót, melyeket a pénzügyi fejlődésben előttünk járó országokban már elterjedten alkalmaznak.

¹⁶ Minden jóhiszemű hitelfeltevő a visszafizetés szándékával és reményével veszi fel a hitelt. A fontos a hitelfelvételt megelőzően az, hogy a hitel vissza nem fizetéséhez kapcsolódó kockázatot minimalizálják, vagyis nagy biztonsággal számítani lehessen arra, hogy normál gazdálkodási körülmények bekövetkezése esetén a hitel visszafizetése nem okoz elviselhetetlen gazdasági terhet.

¹⁷ Ha a hitel és járulékos költségei (kamat, kezelési költség stb.) összegének növekedési üteme meghaladja a bevételek növekedési ütemét, akkor az eladósodottság fokozódik, egyben a hitel visszafizetésének bizonytalansága is növekszik. Az ilyen folyamat idővel pénzügyi összeomláshoz vezet.

7.1.1 Általános bevételek terhére kibocsátott kötvény

Az általános bevételek terhére kibocsátott kötvény (GO bond) kibocsátója az önkormányzat.

Ennek a kötvénynek a fedezete leggyakrabban az önkormányzat általános bevétele (adókapacitása), általában a helyi, értékalapú ingatlanadó, de a központi források terhére is lehet kötvényt kibocsátani. Ez természetesen akkor alkalmazható, ha az önkormányzatnak vannak bevételei, vagy a központi források kiszámíthatóak.

A fejlett államok gyakorlatában léteznek olyan speciális feladat ellátására létrejött önkormányzati körzetek, amelyek, mivel adókivetési joggal rendelkeznek, különböző fajtájú általános fedezetű kötvényt bocsátanak ki¹⁸. Az elgondolás lényege, hogy az önkormányzatok, „társulás”-ai is adót vetnek ki, amelyből azokat a fejlesztéseket finanszírozzák, amelyek nemcsak egy település lakosait szolgálják ki, hanem a teljes körzetet (persze nem kizárólag önkéntes társulásról van szó). A beruházás megvalósítását a közösen kibocsátott kötvényekből finanszírozzák, amelyek fedezete a közös adóbevétel. Mivel Magyarországon ez a szint nem vethet ki adót, legalábbis sokan vitatják, a díjbevétel lehetne a kötvény fedezete, vagy az önkormányzatok által felajánlott, erre a célra átengedett más bevétel is.

Hozzá tartozik az általános bevételi kötvény koncepciójához, hogy nemfizetés esetében az adó a hitelező adószintjének növelésére kötelezheti. Ennek azonban sok országban akadálya, hogy a helyi adó maximális szintjét törvény szabja meg. Ilyen esetekben az általános bevételi kötvény koncepciója korlátozottan alkalmazható, illetve egyéb garanciákkal való kiegészítést igényel. (Peterson [1998]. pp 20.)

7.1.2 Bevételi kötvények

A bevételi kötvények (Revenue bond) kibocsátója az önkormányzat vagy az önkormányzat egy projektje, visszafizetésének biztosítéka annak a beruházásnak a hozama, amelyet vele finanszíroztak (vízmű-, csatorna-, híd-, autópálya-, stb.), vagy valamely speciális adó.

¹⁸ Erre példa az USA-beli „Special Purpose District”.

Előnye a bevételi kötvények alkalmazásának, hogy összhangot teremt a finanszírozás költségei és a bevételek áramlása között, illetve amennyiben egy szolgáltatás ára túl magasan volt meghatározva, akkor ez az extra bevétel – ami a fogyasztóknak extra teher – azonnal egyértelművé válik, amit korrigálni lehet.

Sok előnye mellett a bevételi kötvényeknek azonban néhány negatív vonása is van, amelyeket elméleti közgazdasági érvekkel is alátámasztunk, hiszen ha egy kötvény visszafizetésének fedezetét a kötvényből finanszírozott beruházás jövedelmére korlátozzuk, egyben megakadályozzuk a termelt javak újraelosztását, mivel az így megtermelt jövedelmet a keletkezése helyén tartjuk. Ha az adott önkormányzat régebben bocsátott ki általános bevételek által fedezett kötvényt, akkor amennyiben a beruházás által termelt jövedelmet kivonjuk a hitel fedezetei közül, akkor ez a régebbi hitel kockázatosabbá válik.

7.1.3 Double-barreled kötvények

A double-barreled (duplán biztosított) kötvények a fenti kettő ötvözetei, elsősorban egy meghatározott forrásból származó bevétel a biztosítékuk, illetve ha ez nem elegendő, akkor a kibocsátó egyéb, általános bevételei.¹⁹

7.1.4 Projektfinanszírozás

Projektfinanszírozásról beszélünk, amikor a projekt bevétele és eszközei képezik a hitel fedezetét. A kötvény kibocsátója az önkormányzat vagy maga a projekt.

A bevételi kötvénynek és a projektfinanszírozásnak az az előnye, hogy a kis önkormányzatok is vehetnek fel ilyen szerkezetű hosszú lejáratú hiteleket, illetve bocsáthatnak ki kötvényeket, mivel a projekt kockázata nem egyértelműen azonos az önkormányzat kockázatával, illetve hitelképességével. (Kivétel, ha az adott jogrendszer a projekt nemfizetése esetében az önkormányzatra hárítja a felelősséget, mint például Kanadában).

¹⁹ Kanadában, mivel nemfizetés esetén a károsultnak jogában áll az önkormányzatot a helyi adók emelésére kötelezni, minden kötvény gyakorlatilag ebbe a „Kettős fedezetű kötvények” kategóriába tartozik (illetve kritikus helyzetben ezzé alakul).

7.1.5 Beruházások finanszírozása rövid (egy évnél rövidebb) lejáratú hitelekkel

Míg a hosszú lejáratú hitelekkel beruházásokat finanszíroznak, addig a rövid lejáratú hitelek általában a működés finanszírozására, illetve a bevételek és kiadások felmerülése közötti idő átmeneti finanszírozására fordíthatóak.

Az önkormányzatnak azonban más lehetőségei is vannak a rövid távú hitelek alkalmazásával, ha képes megfelelően kalkulálni jövőbeli kiadásait, bevételeit, felvehet például több év sorozatában rövid (egy éves) lejáratú hiteleket, amelyek együttesen hosszú lejáratú hitelként is felfoghatóak. Ebben az esetben az önkormányzat előre, minden egyes évre megtervezi a nagyberuházáshoz kapcsolódó éves kiadásait, bevételeit, és ezeknek megfelelő értékben bocsát ki az adott évben értékpapírokat (ezekből finanszírozza a korábbi visszafizetéseket, illetve a beruházás folytatását).

Rövid távú hitelek sorozata esetében számolni kell a refinanszírozási kockázattal. Ez azt jelenti, hogy mivel az önkormányzat minden évben új hitelt vesz fel (kötvényt bocsát ki), a piac kedvezőtlen alakulása esetén csak magasabb kamatú hitelhez juthat. Természetesen ennek a fordítottja is igaz lehet, amikor egyre kedvezőbb feltételű hitelek felvételével tudja befejezni a beruházást.

Fontos kérdés, hogy kik azok, akik az önkormányzatok számára hitelt adnak, illetve megvásárolják a kötvényeket. Az önkormányzatoknak ezzel tisztában kell lenniük, mert a tárgyalás során a legkedvezőbb feltételeket akkor érhetik el, ha a partner elvárásait ismerik, és ezeknek az igényeknek megfelelően alakítják kötvénykonstrukcióikat.

Az alábbi felsorolás tartalmazza azon hitelezők körét, akik (más országok mintájához hasonlóan) a magyar beruházások lehetséges hitelnyújtói, illetve a kötvények vásárlói most, vagy azzá válhatnak a jövőben.

7.2 Lehetséges hitelnyújtók

7.2.1 Bankok

Amikor önkormányzati hitelekről beszélünk, Magyarországon jelenleg a bankokra gondolunk elsősorban. A bankok versenye az önkormányzati hitelek piacán egyre jellemzőbb, ami következménye, hogy mind változatosabb, kifejezetten önkormányzatok számára létrehozott hitelkonstrukciók, „termékek” jelennek meg a piacon.

A nemzetközi gyakorlatban az önkormányzat és a pénzügyi szféra egymással való kapcsolatának sokféle formájával találkozhatunk.

Az önkormányzati projektek finanszírozásában eddig mérsékelt szereppel bíró banki hitelek²⁰ a jövőben fontosabbak lesznek, mivel:

1. Az olyan költségvetési intézmények, mint például az önkormányzatok szerény forrásokkal rendelkeznek a projektek tervezésének és előkészületeinek előfinanszírozásához.

2. Az Unió csatlakozás által megkövetelt környezetvédelmi előírások és az előírt költségmegosztás szükségessé teszik a saját források meglétét.

3. A központi költségvetésből nem érhető el olyan összegek, amelyek az EU támogatásokhoz szükséges saját tőke hozzájárulást biztosíthatnák.

4. Magyarországon az infláció mértéke 2001-ben 6,8% volt (Magyar Nemzeti Bank), ami lehetővé és valószínűvé teszi a fix kamatozású konstrukciók elterjedését.

Az önkormányzati hitelek általános jellemzőivel a II. számú Mellékletben foglalkozunk.

7.2.2 Magánszféra

A magánszféra szerepét a IV. fejezetben már kifejtettük, érintve nemcsak a szolgáltatásra szerződött, hanem a befektetői tevékenységet is. Amikor az önkormányzat a magánszektoral közösen hoz létre egy beruházást, a kiválasztott partnerrel szemben támasztott egyik feltétel a tőkeerő, ami célja az úgynevezett egyedieszköz kockázat elkerülése. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a bevételek nem a terveknek megfelelően folynak be, a hitelek visszafizetése reménytelenné válna.

²⁰ Természetesen az önkormányzati kötvénykibocsátásokra vonatkozóan is helytállóak ezek a megállapítások.

7.2.3 Nyugdíjpénztárak, Befektetési Alapok, Egészségbiztosítási és egyéb Alapok

Mivel Magyarországon is létrejöttek már ezek az önkormányzati kötvényekbe is befektető alapok, valószínűsíthető, hogy belátható időn belül megjelennek az önkormányzati beruházások finanszírozói sorában. Eddig valószínűleg azért nem volt ez a gyakorlat, mert az önkormányzati szféra nem bocsátott ki nyilvános kötvényeket a jelenlegi értékpapírtörvény életbelépése óta.²¹

7.2.4 Más önkormányzat

Ez oly módon lehetséges, hogy az az önkormányzat, amelynek megtakarított pénze van, megvásárolja egy másik önkormányzat (vagy annak egy projektje) által kibocsátott kötvényeket.²²

7.2.5 Lakosság

Természetesen a lakosságot sem szabad kihagyni a hitelezők sorából, akik egyrészt oly módon vehetnek részt a finanszírozásban, hogy megvásárolják az önkormányzat, vagy annak beruházása által kibocsátott kötvényeket, illetve azáltal, hogy ők fizetik a díjakat, ami fedezetül szolgál majd a hitelek, kötvények visszafizetésére.

²¹ Ennek oka önkormányzati oldalról szemlélve, hogy a kötvénykibocsátás költséges,

befektetői szempontból nézve pedig van az önkormányzati kötvényeknél vonzóbb befektetési lehetőség is bőséggel. A nyilvános kötvények kibocsátását a nyilvánossággal járó bonyolultabb eljárás akadályozta, illetve fordította az önkormányzatok preferenciáját a zárt kibocsátások felé. Noha a zárt kibocsátások Állami Pénz és Tőkepiaci Felügyelet általi engedélyezése gyakorlatilag formális eljárás és kötelező, ezekről a hatóságnak sok esetben nincs tudomása.

²² Ide tartozik az a megoldás is, amikor az önkormányzatok olyan intézetet hoznak létre, amely az önkormányzati hitelkérdéseket közösen kezeli. Az önkormányzatok ezzel az intézettel vannak kapcsolatban, míg ez az intézet a pénzpiac más szereplőivel. Ez tehát gyakorlatilag a közvetítő szerepét tölti be az önkormányzati hitelpiacon. Előnye, hogy az önkormányzatok hitelkérdéseinek összesített kezelésével biztosítja azt, hogy kedvezőbb feltételekkel jelenjék meg a tőkepiacon, és így az önkormányzatok számára az adott önkormányzat által igényelt összeget az általa elértnél kicsivel magasabb, de az önkormányzat számára „egyedül elérhető” piaci kamatnál kedvezőbben adja tovább. A „marge” elég a szervezet fenntartására, valamint egy „garanciaalap” létrehozására, amelyet a fizetésképtelenné vált önkormányzatok átmeneti kiegészítésére használhatnának. Következő lépésként ez a szervezet az önkormányzatok átmenetileg nem használt pénzét is kezelhetné.

7.3 Befektetők vonzása

Egy másik érdekesség, és a magyar piacon kibontakozni látszó folyamatok szempontjából lényeges kérdés, hogy a tőkepiacon, illetve pénzpiacon a kereslet és a kínálat hogyan találkozik, azaz az önkormányzat hogyan találja meg a befektetőket, vagy hitelezőket – ez utóbbin belül, hogyan adja el fejlesztésre kibocsátott kötvényeit.

A befektetők vonzása általában – így a közüzemi szektorba potenciálisan befektetőké is – komoly előkészületeket, gondosan megtervezett és felépített akciókat kíván, melyek egy nagyobb léptékű fejlesztési stratégia részét képezik.

- Az egyik megoldás, hogy az önkormányzat egy-egy beruházásához önállóan, a többiektől függetlenül keres finanszírozót. Ilyenkor egy, a területén levő olyan vállalkozást keres meg, amelynek szintén érdeke a beruházás megvalósítása. Itt az önkormányzat kihasználhatja például azt, hogy a vállalkozások csak úgy működhetnek, ha az általuk termelt szennyvizet, hulladékot ártalmatlanítják. Természetesen a cégnek megvan a lehetősége önállóan is tisztítani a szennyvizét, ez azonban egy saját szennyvíztisztító felépítését jelenti, ami számára nagyobb ráfordítással járhat. A közösen megvalósított beruházás esetében az önkormányzatnak arra kell vigyáznia, hogy amennyiben a vállalattól származó leterheltség kiesne, a tisztító továbbra is gazdaságosan működjön (ez sokszor kétséges a kapacitás kihasználatlansága miatt).

- Egy másik lehetséges megoldás, hogy az önkormányzat egy közvetítő cég vagy bank által bocsátja ki a kötvényeit. A közvetítő feladata, hogy az adott kötvény megvásárlásához megkeresse a finanszírozókat, illetve fordítva. Ez a vállalati kötvények esetében is így működik, és ezzel a gyakorlattal találkozhatunk a fejlett országok nagyvárosainak kibocsátásainál is.

8. ESZKÖZÖK AZ ÖNKORMÁNYZATI HITELPIACI SZEREPLÉS ELŐMOZDÍTÁSÁRA

8.1.1 Állami hitelgaranciák

Az állami hitelgarancia a legegyszerűbb mód az önkormányzatok hitelpiaci szereplésének ösztönzésére. Állami hitelgaranciáról akkor beszélünk, amikor az állam ahelyett, hogy egy beruházást direkt támogatna, a beruházáshoz felvett hitelhez nyújt garanciákat. Ezek a garanciák lehetnek direktek (a legtöbb közép-kelet európai országban az elmúlt évtizedben volt ez a gyakorlat), de többnyire indirektek, azaz a projektet egy állami szervezetnek jóvá kell hagyni ahhoz, hogy a projektre hitelt lehessen felvenni. Indirekt garanciavállalás esetében a jóváhagyott projekt piaci hitelezői úgy vélik, hogy mivel az állam a terveket, beleértve a hitelfelvételi terveket ismeri, és amennyiben ezeket jóváhagyja, nyilván garanciát is vállal. Ez magában hordozza az úgynevezett „moral hazard” kockázatot, ami azt jelenti, hogy az önkormányzatok, mivel könnyebben jutnak hitelhez, többet vesznek fel, mint amire képesek, könnyen eladósodnak, és a visszafizetés végső soron az állam feladata lesz (Mexico példája). Ilyen esetekben a hitelezők a jövőben még nagyobb garanciabiztosítékot kérnek a hitelfelvevőtől (Darche [1997]).

A direkt állami garancia leggyakoribb példája a hitel visszafizetésének garantálása, ám más formákat is ölthet, mint például árfolyamkockázat átvállalását, illetve bizonyos szintű bevétel garantálását.

További eszközök az önkormányzatok hitelpiaci szereplésének támogatásához olyan bankok, önkormányzatokat képviselő finanszírozási intézetek létrehozása, amelyek több önkormányzat hiteligényét egyesítve jelennek meg a hitelfelvevő szerepében. Ide sorolhatók még a különböző alapok, amelyeket önkormányzati infrastruktúra projektek támogatásának céljával hoznak létre, valamint a hitelminősítő intézetek, amelyek a beruházót segítik a különböző önkormányzatok és önkormányzati projektek rangsorolásában, ebből következően az önkormányzatokat készítetik arra, hogy teljesítményükön javítsanak és előbbre lépjenek a hitelképességi rangsorban.

Vegyük most sorra ezeket az eszközöket, intézményeket.

8.1.2 Speciális bankok

A speciális bankok hagyománya Európában nagyobb, ahol a kisbefektetők megtakarításait olyan takarékpénztárakban, postabankokban helyezték el, amelyek az önkormányzatoknak is nyújtottak hiteleket, így fordítva a megtakarításokat önkormányzati beruházások támogatására. Tipikus példa lehet erre az a németországi gyakorlat, amikor a helyi bank résztulajdonosa a helyi kormányzat, amely a folyamatos együttműködés keretében hosszú távú hiteleket vesz fel a banktól.

Másik példa a belgiumi Credit Communal Belgique, amely a nála vezetett magánszemélyek számláin és kötvényszámláin levő pénzt önkormányzati beruházásokba fekteti. Ehhez hasonló gyakorlat létezik Franciaországban is. A holland önkormányzati bank is összegyűjti a magánszemélyek megtakarításait, és az ebből származó pénzből támogatja (hitelezi) a helyi beruházásokat, sőt mára már a nemzetközi hitelezésben is növekvő szereppel bír.

8.1.3 Kötvénybankok

A kötvénybank olyan államilag támogatott intézmény, amely saját nevében vesz fel hiteleket kedvező feltételekkel (kötvényt bocsát ki), a kapott pénzt aztán továbbhitelezi a helyi kormányzatok felé (azok kötvényeit vásárolja meg).

Legnagyobb jelentőségük, hogy a kötvénykibocsátással járó adminisztratív költségek több önkormányzatra való szétosztásával, a kis bevétellel rendelkező helyi kormányzatok számára is lehetővé teszik a tőkepiaci megjelenést. A bank számos szolgáltatásának ára - például szakmai tanácsadás - ami piaci áron magas lenne, a beruházóknak ingyenes, vagy nagyon alacsony.

A kötvénybank a fentiekén túl a kormányzat következő támogatásainak lehet még eszköze:

- kamatgarancia vállalása, ebben az esetben a kamatok fizetését az állam garantálja, de ez a tőkerészre nem érvényes;
- az állam által létrehozott. garanciaalap működtetése a bank által (az alap újbóli feltöltése nem az állam felelőssége, mint ahogy a hitelek visszafizetése sem);
- teljes garancia nyújtása;

- csődbement önkormányzat esetében az állam a bank közreműködésével méri fel a helyi kormányzatot, és dönt a további segélyek sorsáról. (Peterson [2000])

8.1.4 State Revolving Fund

Az állami forgóalap a kötvénybank specializált formája, mivel itt egy elkülönített pénzüsszegegről van szó, amit aztán a kezelője a törvényben meghatározott módon használhat fel.

Az állami forgóalapok működésének lényege, hogy az állam (vagy más szervezetek) különféle címen tőkét különítenek el, majd ezt a pénzt meghatározott projektek finanszírozására kölcsönadják. A hiteltörlesztésből befolyó pénzt újra kikölcsönzik, így forgatva az alap pénzét. (Peterson, [1996].)

A támogatandó cél nagyon sokféle lehet, általában külön törvények határozzák meg, hogy mely célra mekkora alapot hoznak létre, és azt hogyan használják fel, létezik például szennyvíz forgóalap, ivóvíz forgóalap, de természetesen más célokra is - mint például autópálya építés - lehet pénzt elkülöníteni.

Bár az állami forgóalapok tipikusan emlegetett példái az Amerikai Egyesült Államok forgóalapjai, amelyek a piaci ráta alatt 2-4%-kal képesek a helyi beruházásoknak (helyi kormányzatoknak) hitelt nyújtani, nem kell ilyen messzire mennünk példaként, hiszen Lengyelországban a Környezetvédelmi Bank és a regionális Környezetvédelmi Alapok ehhez hasonló hiteket nyújtanak a környezetvédelmi beruházásokhoz. A csehországi Környezetvédelmi Alap működése is hasonló, amely csaknem akkora összegű hitelt nyújtott önkormányzati beruházásokhoz, mint a legnagyobb önkormányzati ügyfélkörrel rendelkező bank, de annál alacsonyabb kamattal.

Forgóalap bevételi kötvények

A forgóalap *adómentes bevételi kötvényeket* bocsát ki. Ezen kötvények *fedezete elsősorban a helyi bevételi, vagy általános bevételi kötvény kibocsátásából* származó bevétel (tehát az az összeg, amit a helyi kormányzat fizet, amikor törleszti az alap felé a tartozását), illetve a forgóalap *tartalékalapja*.

Ennek a módszernek az az előnye, hogy mivel a forgóalap nagyon jó hitelminősítéssel rendelkezik (nagy a tőkéje, és a kintlévősége ehhez képest alacsony), olcsón tud hitelt felvenni, és a helyi kormánynak a piacinál valamivel kedvezőbb feltételekkel tudja azt továbbkölcsonözni.

Forgóalap kamattámogatások

A szennyvíz- és ivóvíz beruházások forgóalap általi támogatásának legegyszerűbb módja a beruházásokra felvett hitelek kamattámogatása.

Ennek a típusnak a lényege, hogy az alap, mivel az állam támogatja, képes jóval piaci hitel alatt, akár 0%-os kamattal hitelt nyújtani. A hátránya, hogy folyamatos állami támogatást igényel, mivel a kamatbevétel nélkül az alap tőkéje elfogy.

Önkormányzati Fejlesztési Alapok

Az Önkormányzati Fejlesztési Alap gyakorlatilag ugyanúgy működik, mint egy önkormányzati bank. Előfordul, hogy nemcsak az önkormányzat, hanem a többi kormányzati szint is tulajdonos, így kézenfekvő megoldás, hogy nemcsak a támogatott hitelek, hanem az egyéb támogatások is ezen keresztül áramlanak.

Az önkormányzati fejlesztési alapnak olyan változatai is vannak, amelyek nem közvetlenül a helyi kormánynak nyújtanak hitelt, hanem a helyi kormányzati szférával kapcsolatban levő kereskedelmi bankoknak, amivel az önkormányzati hitelpiac fejlődését a banki oldalról ösztönzik. Fő céljuk a bankokat arra rábírni, hogy az önkormányzatok számára fejlesszenek ki hitelkonstrukciókat, és így indirekten ösztönözni az önkormányzat és bank együttműködését („push” helyett „pull” technika).

A fejlesztési alapok célja általában összetettebb, mint az önkormányzati hitelpiaci szereplés előmozdítása. Ide tartozik például a helyi beruházások hatékonyságának növelése, eredményesebb önkormányzati pénzügyi gazdálkodás megteremtése. Ennek megfelelően bizonyos projektek támogatásán túl a kiemelkedő jelentőségűekkel kapcsolatban nemcsak hiteleket, hanem támogatásokat is nyújt.

9. MAGÁNSZFÉRA ÉS KÖZSZFÉRA KAPCSOLATA

Mint láttuk, a nemzetközi és hazai pénzalapok megszerzéséhez az addicionalitás elvének megfelelően jelentős hazai, helyi forrásokat is mozgósítani kell, ám az önkormányzatok mindezt nem lesznek képesek sem saját forrásból, sem állami támogatásból, sem privatizációs bevételből fedezni.

A probléma megoldásaként *két tendencia* látszik körvonalazódni, az egyik a *magánszféra növekvő szerepvállalása* a közszolgáltatásokban, a másik az *önkormányzatok hitelpiaci szereplésének növekedése*, ami szorosan összefügg a feladatellátás és a finanszírozás decentralizálásával, a közelmúlt egyik, az önkormányzati életre és a feladatok ellátásának szervezésére jelentős hatással bíró folyamatával.

A magánszféra bevonására a közszolgáltatásba sokféle okot találhatunk. Ide tartozik az önkormányzatok elégtelen forrásai bizonyos feladatok ellátására, igény a jobb hatékonyság elérésére a szolgáltatásnyújtás terén, illetve az esélyek növelése más jellegű, további külső források bevonására. Szükség van a magánszféra nagyobb gyakorlatára a különböző új technológiai megoldások használata terén, szigorúbb pénzügyi felelősség megteremtésére, pozitív attitűd bevezetésére az innovációval szemben.

Általában igaz, hogy minél hamarabb megtérül egy projekt, minél könnyebben lehet díjat kivetni egy szolgáltatásra, illetve minél nagyobb a lehetőség a díj növelésére, a magánszektor annál nagyobb valószínűséggel lesz hajlandó az együttműködésre, hiszen e projektek díjbevételeiből ő is részesül.

Az alábbiakban áttekintjük, hogy melyek a leggyakrabban alkalmazott szervezeti formák a közszolgáltatásban – röviden kitérve a „tiszta” önkormányzati feladatellátás formájára is –, illetve bemutatjuk, hogy a magánszektor a különböző formák megvalósítása esetén milyen konkrét szerepet vállalhat. Természetesen nem tudjuk áttekinteni a szolgáltatásnyújtás formáinak teljes skáláját, hiszen ezek – jelezve az igényt és a hajlandóságot a partnerek közti együttműködésre – a legváltozatosabb módokat ölthetik.

9.1.1 Közvetlen hivatali előállítás

A szolgáltatást ebben az esetben közvetlenül vagy a hivatal, vagy valamely költségvetési intézménye látja el, az önkormányzati költségvetésből finanszírozva. Tipikus példái ennek az olyan típusú feladatok, amelyeket az önkormányzat közhasznú munkások alkalmazásával is elláthat, például a parkfenntartás.

Ennek a formának a legfontosabb előnye az, hogy az ellenőrzés alacsonyabb költséggel megoldható, nem-teljesítés esetén a szankciók a belső ellenőrzés és nem a polgári jog alapján tehetőek meg. Mivel a szolgáltatások nagy része önkormányzati vagyon felhasználását is megköveteli, így annak sorsát is egyszerűbben lehet figyelemmel kísérni.

Ennek a feladat-ellátási formának egyik leggyakrabban felmerülő problémája az ösztönzés megoldatlansága. A piaci szervezetek általában rugalmasabbak a piaci verseny miatt, kénytelenek jobban alkalmazkodni a körülményekhez, a fogyasztók, az állampolgárok elvárásaihoz. A megoldást egy jól működő teljesítménymérő rendszer kiépítése jelentheti, ami egyértelmű jelzéseket ad az egyes feladatok ellátásának hatékonyságáról, összehasonlíthatóvá teszi az eredményeket más önkormányzatok, vagy a magánszektor hasonló mutatóival.

9.1.2 Önkormányzati vállalkozás

Az önkormányzat ebben az esetben egy, az önkormányzati költségvetéstől független költségvetéssel rendelkező, önálló szervezetet hoz létre, amely a szolgáltatásnyújtás jogát – általában – nyilvános pályázat útján nyeri el.

Ennek a formának az előnye az önkormányzati hivatali előállítási formával szemben a verseny megléte, amely rugalmasabb viselkedést követel az önkormányzati vállalattól. Az önkormányzat, mint tulajdonos, a vállalkozási formára vonatkozó jogi, számviteli előírások kötelező teljesítése révén, egyszerűen a piaci cégekre jellemző iratok (például üzleti tervek, ágazati jövedelmezőségi kimutatások, éves beszámolók) elkészítése által gyakran lényegesen több információhoz juthat a gazdálkodás hatékonyságáról, mint ha például saját hivatalon keresztül látná el a feladatot.

A másik oldallal, a tisztán külső cégekkel szemben az önkormányzati vállalkozásoknak előnyük az egyszerűbb ellenőrzés, azaz az önkormányzat, nemcsak mint megrendelő, hanem mint tulajdonos is információhoz juthat, amely például az árak, díjak kialakításában nagy előnyt jelenthet.

Szemben magántulajdonban lévő társaikkal, speciális probléma ezekben a szervezetekben, hogy ezekben gyakran korlátozzák a tulajdonszerzést, amely a szakmai befektetők belépését akadályozza. Ugyancsak probléma, hogy ezekkel a szervezetekkel szemben gyakran pozitív diszkrimináció figyelhető meg, a kontroll lazább, mintha magáncégről lenne szó. Ez a vállalat „elkényelmesedéséhez”, hatékonyságának csökkenéséhez, a versenyből való kihullásához vezet.

9.1.3 Szolgáltatások kiszereződtetése

Ezt olyan esetekben lehet alkalmazni, amikor a szolgáltatás teljes rendszerének magánkézbe adása politikailag, stratégiaileg nem elfogadható, vagy ha a közvélemény, illetve az aktuális törvények ezt nem teszik lehetővé. Ebben az esetben a magánszektor részt vehet egy-egy jól meghatározott feladat ellátásában. Ilyen kiszereződtetett feladat lehet még például díjak beszedése, eszközök karbantartása, vagy akár csatornatisztítás. A lényeg az ilyen típusú kiszereződéseknél, hogy a szerződő és az önkormányzat érdekei azonosak legyenek. Különösen fontos az elvárások lehető legpontosabb meghatározása, illetve az ellenszolgáltatást a teljesítés mértékéhez kell kötni (ez arra készíti a szerződőt, hogy a lehető leghatékonyabban lássa el a feladatot.)

Az ilyen típusú együttműködések példaként is szokták alkalmazni azon döntéshozók megnyerésére, akik korábban ódzkodtak a magánszektor közszolgáltatásokba való bevonásától, illetve még azok számára is fontos tapasztalatszerzési lehetőség, akik egy nagyobb feladat kiszereződtetésére készülődnek, de nincs tapasztalatuk az ilyesfajta együttműködésekben. A szerződéses konstrukció esetenként befektetéssé is átalakulhat, amennyiben a szerződésbe vevő részben, vagy egészben kivásárolja a szerződésbe vett egységet. Más esetben akár szakmai, akár pénzügyi befektető bevonását is eredményezheti a konstrukció alkalmazása, például ha a szerződésbe vevő önerőből nem képes (vagy nem akarja azt) a szerződésbe vett egység kivásárlására.

9.1.4 Menedzsment szerződések

Ezekben az esetekben a közszolgáltatás szervezését, fenntartását teljes egészében a magánszektorra bízzák. Ez a típusú együttműködés (csakúgy, mint az előbb említett kiszereződtetés) sem tartalmazza a magánszektor anyagi hozzájárulását a szolgáltatás nyújtásához, azonban első lépése lehet egy olyanfajta együttműködés kialakulásának, amikor a magánszektorral, mint már beruházóval is számolunk.

9.1.5 Koncessziós szerződések

A koncesszió olyan típusú együttműködés, amikor a közszolgáltatás ellátását a magánszektorra bízzák, és ez viseli a beruházás, felújítás, karbantartás költségeit egy bizonyos időtávon keresztül. Az eszközök tulajdonosa a korábban említett módokhoz hasonlóan az önkormányzat marad. Mivel a hasznok a magáncéget illetik, biztosítani kell, hogy a fogyasztók kárára azt ne lehessen növelni, azaz megfelelő mértékben osztozzon velük rajta. Ez leginkább olyan versenyeztetéssel érhető el, ahol a koncessziót az nyeri, aki a legalacsonyabb áron képes a kívánt színvonalú szolgáltatást nyújtani.

9.1.6 Önkormányzati-magán vegyes vállalat (társaság)

Az önkormányzatok számára a tőkebevonás egy igen fontos lehetősége a magántulajdon és az önkormányzati tulajdon egyesítése. Az önkormányzati vállalatok esetében még mindig jellemző az alultőkésítettség, mely egyrészt a működés finanszírozását teszi nehezzé, másrészt pedig nem teszi lehetővé a fejlesztést.

A helyzet megváltoztatására a nem kellő tőkeellátottságú önkormányzat választhatja a tartós tőkebevonást úgy is, hogy a vállalatában tulajdonszerzést enged a magánszféra képviselői számára.

Ez a típusú együttműködés lehetővé teszi, hogy az önkormányzat megőrizze többségi tulajdonjogát egy társaságban, így szavazati jogát a vállalat vezetésében anélkül, hogy akadályozná a magánszektor tulajdonosi érdekeinek érvényesülését, egyidejűleg lehetőséget biztosítva a jobb hatékonyság, az alacsonyabb költségek (a magántőke érdekviszonyai szerint) és a magasabb színvonalú szolgáltatás elérésére (az önkormányzati feladatok megoldására vonatkozó érdekek szerint).

Önkormányzati-magán vegyes vállalat létrehozása a teljes privatizációval szemben inkább elfogadott a közvélemény és a politikusok számára, mivel az önkormányzatok jelenléte a döntések meghozatalában nagyobb esélyt biztosít arra, hogy a fogyasztók érdekei se sérüljenek.

Egy speciális probléma, ami a vegyes vállalat esetében felmerülhet, az önkormányzat oldalán a tulajdonosi és a szabályozó szerepek érdekeinek ütközése. Az önkormányzat, mint tulajdonos, érdekelt a bevételek növelésében, de mint szabályozó és a közérdek képviselője, érdekelt a díjak alacsonyan tartásában. A fenti esetek mindegyikében fontos hangsúlyozni,

hogyan az ellátás felelőssége minden esetben továbbra is az önkormányzatot terheli, a szolgáltató ellenőrzését meg kell oldania, készen kell állnia arra, hogy elégtelen teljesítés esetén a közszolgáltatást más módon biztosítsa.

Egy szolgáltatás nyújtását meg kell, hogy előzze a feladat ellátásához szükséges eszközök előállítás, bővítése (ha az még nem áll rendelkezésre), ahol a magánszféra, mint befektető, illetve mint kivitelező jelenik meg.

A két szerepkör alapvetően eltérő, de egyes esetekben az is elképzelhető, hogy mindkét szerepkörben ugyanaz a társaság, esetleg természetes személy lép fel. A befektető szerepében lévő gazdasági társaság anyagilag hozzájárul a fejlesztéshez, oly módon, hogy a vállalkozásba (a meglévő társaságba) tőkét fektet, ezzel a létrejövő új, vagy módosuló társaságban tulajdoni hányadot szerez, majd, mint tulajdonos közvetlenül érdekelt a társaság eredményes működésében, befektetett tőkéje megtérülésben.

A kivitelező a munkát elvégző, azt megszervező vállalat, lehet magántulajdonú cég, vagy az önkormányzat tulajdonában álló társaság. Ez, vagy alvállalkozói készítik el az eszközt, vagy építik fel a létesítményt. A klasszikus esetben nem járul hozzá anyagilag a beruházás megvalósításához, ám gyakran előfordul olyan eset, amikor kénytelen átmenetileg, esetleg tartósan előfinanszírozni egy-egy részfeladatot, vagy áthidaló hitelt nyújtani. Ebből következően a zökkenőmentes kivitelezés egyik feltétele a kivitelező megfelelő tőkésítettsége.

A gyakorlatban a kivitelező által nyújtott „hitelek” három formájával találkozhatunk: (a) a nyílt hitellel, amelyet szerződésben rögzítenek, vagy kötvény formájában nyújtanak; (b) a fiktív adásvételi szerződéssel, mely esetén a kivitelező magas áron névleg megvásárol az önkormányzattól egy bizonyos ingatlant vagy egyéb tulajdont, amit majd egy későbbi időpontban mérsékeltebb áron az önkormányzat visszavásárol; (c) az igénybevett szolgáltatások késleltetett kiegyenlítésével (kényszerhitel, melyet az önkormányzat akkor fizet vissza, mikor más forrásokat megszerez). Olyan ingatlan tulajdon is megterhelődhet, amely nincs kapcsolatban a projekttel.

Közelebbről megvizsgálva ezeket a „megoldásokat”, a tényleges kamatláb és a finanszírozás összes költsége a legtöbb esetben gyakran meghaladja a tisztán piaci kölcsönök és a hitelek egyéb formáinak költségeit, ami főként annak köszönhető, hogy a helyi

közigazgatási szervek nem rendelkeznek megfelelő szaktudással a projektfinanszírozás területén.

9.1.7 A közsféra és a magánszektor közötti együttműködést akadályozó tényezők

A korábban leírt együttműködési lehetőségek sajnos nem mindig sikeresek és felhőtlenek. Ennek okait a következőben kereshetjük.

- Az elmúlt években sok olyan információt hallhattunk, amikor az önkormányzat olyan hosszú távú szerződéseket kötött, ami jövőbeli szerepkörét, ellenőrzési lehetőségét túlzottan leszűkítette. Ezek a szerződések a közvéleményt kedvezőtlenül befolyásolták.
- Az önkormányzatok tartanak attól, hogy ha egy szolgáltatást (beruházást) a magánszektor végez el, kikerül kezükből a munkahelyek feletti kontroll, ami más oldalról nehezíti meg az önkormányzati gazdálkodást, rontja a költségvetés helyzetét.
- Egy másik félelme lehet az önkormányzatnak, hogy nem tudja befolyásolni a díjak növelésének mértékét és ütemét annak ellenére, hogy a törvények szerint ő az ármegállapító hatóság. Ugyanakkor a magánszféra oldalán felmerülő probléma, hogy a díjak sokszor annyira alacsonyok, hogy elvész érdekeltségük az együttműködésre.
- Az önkormányzatok sokszor nincsenek tisztában a magánszektor mozgó érdekekkel, és fordítva, a tárgyalási folyamatok így nehézkessé válnak.
- Az önkormányzatnak fel kell készülnie arra az esetre is, hogy amennyiben a szolgáltatás nem megfelelő, akkor törvényi kötelezettsége szerint azt neki kell biztosítania, holott addigra a szakemberei valószínűleg éppen a korábbi rosszul teljesítő szolgáltató vállalathoz szerződtek.
- Az önkormányzatok tartanak attól, hogy a szolgáltató elméletileg olyan helyzetet is elő tud idézni, amikor zsarolhatja az önkormányzatot, hiszen az ellátás nélküle összeomlik.

A fenti félelmek legtöbbször ellenszere elsősorban olyan szerződések kötése, amelyek megfelelően védik az önkormányzatot, és érvényesítik az önkormányzat számára a kisorszódásból következő előnyöket. Ehhez célszerű szakértők bevonása a szerződések kidolgozásának folyamatába, mivel még sok önkormányzat nem rendelkezik a témában jártas alkalmazottal.

Hatékony eszköz lehet önkormányzati szerződés minta-tár létrehozása, ahol pontokba szedve megtalálhatják az önkormányzatok, hogy mire kell kitérni a szerződés megkötéskor, mi az, amit előre rögzíteni kell az esetleges későbbi viták elkerülése, illetve hatékony megoldása érdekében. (Baar, [2000] pp. 10.).

Szerencsére a magyar önkormányzatok, - ha nem is teljes körűen - de egyre inkább vallják azt a véleményt, hogy a szerződésekhez a választóknak joga van hozzáférni. Ezzel a gyakorlattal elérhető, hogy az önkormányzat, illetve a szolgáltatást igénybe vevő lakosok jobban megbízzanak az új szolgáltatásban, és ne kelljen áremelésekre, munkahelyvesztésekre gondolniuk.

Az önkormányzat számára nagyon hatékony lehet annak a – kisorszódésekkel foglalkozó irodalom által gyakran javasolt – gyakorlatnak a követése, miszerint amennyiben a piac mérete nem teszi lehetővé a piacért folyó versenyt²³, akkor a szolgáltatás nyújtásának a jogáért versenyezteti a potenciális magánvállalatokat. Ezzel elérheti, hogy a szolgáltató évről évre érzi a teljesítés szükségességét, nem emelheti túlzottan a díjakat, mert a következő évben elveszti a szolgáltatás jogát. Jó megoldás lehet, ha az önkormányzat nem adja magánkézbe a teljes szolgáltatást, annak egy részét megőrzi saját kezében.²⁴

A beruházás szakaszai

Az önkormányzati beruházások megvalósítását alapvetően három, egymástól jól elkülöníthető szakaszra oszthatjuk. A **tervezés** szakaszában az önkormányzat feladatai elsősorban adminisztratív jellegűek, meggyőződik a beruházás megvalósításának szükségességéről, elkészíti a szükséges tanulmányokat, terveket, például a megvalósíthatósági tanulmányt, a műszaki és pénzügyi terveket. Kiválasztja az együttműködő partnereket és a

²³ A közszolgáltatások többsége tipikusan ilyen természetes monopólium.

²⁴ Ilyen, amikor a szolgáltatást „feldarabolják” az azt összetevő tevékenységekre, és az önkormányzat saját maga üzemelteti egy-egy részét. Például a szemétyűjtést magánvállalat látja el, de a lerakó az önkormányzat tulajdonában marad.

potenciális hitelezőket is felkeresi. Ezek a szereplők természetesen lehetnek részben, vagy teljesen azonosak is.

A tervezés szakaszában jellemző a költségek hirtelen emelkedése, ami a tervek, pályázatok kidolgozásának, az anyagvásárlásnak, munkaerő felvételnek a költségét jelenti. Jelentős probléma, hogy az önkormányzatok csak elvétve rendelkeznek elegendő tartalékkal ahhoz, hogy előre tudják finanszírozni ezeket a költségeket, így döntést kell hozniuk arról, hogy kit vonnak be ezek előfinanszírozásába (szállítókat, kivitelezőket, nagyfogyasztókat). Önkormányzati becslések szerint a pályázati anyag, tervek, tanulmányok elkészítése a teljes költség akár 5%-t is elérhetik. Ezek a költségek a beruházás elmaradása esetén elvesznek, így a kezdeti tanulmányok elkészítéséhez a bank értelemszerűen nem szívesen ad hitelt az amúgy sem hitelképes önkormányzatnak, de erre a célra állami forrást, támogatást is nehéz szerezni.

A helyi önkormányzatok által benyújtott pályázatokban demonstrálni kell a megfelelő nagyságú saját források meglétét is. Ez kiemelkedő szerepet játszik az állami, nemzetközi támogatások odaítélésekor, és ugyancsak fontos szerepe van banki hitelfeltételkor a kedvezőbb kondíciók elérésében is.

A **kivitelezés és beindítás szakasza** rengeteg kockázatot rejt magában, itt derül ki, hogy a korábbi megvalósíthatósági tanulmány vajon helyes volt-e, vagy sem. Kockázati tényező a nyersanyagok időközbeni drágulása, egy új technológia nem megfelelő működése, esetleges költségtúllépések, az infláció helytelen előrejelzése, a hitelezők valamelyikének csődjé, az állami áfa-visszatérítés időbeli csúszása, stb. Ezekre az esetekre a tervezés során nem árt vészforgatókönyveket kidolgozni, amely általában hiányzik az önkormányzati beruházások során. A kivitelezés és beindítás szakasza azért is fontos, mert ekkor kezdődik el a hitelek és a kamatok visszafizetése is.

Az **üzemeltetés** időszakát sokan már nem tekintik a beruházási folyamat részének, azonban csak ebben a szakaszban derülhet ki, hogy a megtérülési számítások helyesek voltak-e, a díjbevételekből lehet-e fedezni a hiteleket, a kamatokat, a működési költségeket.

Ez újabb sorozatos problémákat rejthet magában, ha az együttműködő partnerek kiválasztásakor nem volt az önkormányzat eléggé körültekintő. (Nevitt – Fabozzi [1997]. pp. 19-39.)

10. ÖNKORMÁNYZATI CSŐD

Ha önkormányzati hitelfelvételről beszélünk, feltétlenül szót kell ejtenünk az önkormányzati adósságrendezési eljárásról. Az 1990. évi, helyi önkormányzatokról szóló LXV. törvény (Ötv) kimondta, hogy (i) az önkormányzat fizetésképtelenné válását a hitelezők kérésére a bíróság állapítja meg, valamint (ii) a fizetőképesség helyreállítása érdekében az önkormányzat köteles felfüggeszteni a hatósági és az alapvető lakossági szolgáltatások kivételével a feladatok finanszírozását.

Ezen szabályozás megléte ellenére azonban az önkormányzatok nagyon hamar, gyakorlatilag 1995-től egyre gyakrabban kerültek tartósan fizetésképtelen helyzetbe. Világos volt, hogy új, szigorúbb szabályozásra van szükség. Ennek eredményeképp egészítették ki az Ötv-t az önkormányzatok kötelezettségvállalásának felső határára vonatkozó új szabállyal, valamint fogadta el az Országgyűlés az önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló, 1996. évi XXV. törvényt, amellyel Magyarország – Svájc után - olyan európai állam lett²⁵, ahol független csődbiztos vezette adósságrendezési (nem csőd) eljárásra kerül sor fizetésképtelenség esetében. Más államokban, például Szlovákiában, Lettországbán, Romániában, az Orosz Föderációban vagy Észtországbán valamely állami hatóság avatkozik be közvetlenül egy fizetésképtelen önkormányzat ügyeibe, például kincstár vagy pénzügyminisztérium (Jókai –Veres).

A helyi önkormányzat adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalásának (hitelfelvételének és járulékainak, valamint kötvénykibocsátásának, garancia- és kezességvállalásának, lízingjének) felső határa a korrigált saját bevétel (Ötv. 88. § (2)). A korrigált saját bevétel a rövid lejáratú kötelezettségekkel, így a tőke- és kamattörlesztés, lízingdíj adott évre eső részével csökkentett saját bevétel éves előirányzatának 70%-a.

²⁵ Az USA-ban 1978 óta létezik ilyen örvény. Svájcban is hasonló szabályozás van, a kantonok szintjén.

„Az adósságrendezési eljárást a helyi önkormányzat, továbbá annak hitelezője kezdeményezheti. ... Az adósságrendezési eljárás akkor kezdeményezhető, ha a helyi önkormányzat vagy az önkormányzati költségvetési szerv

a) a hitelező által megküldött számlát vagy számlaadásra nem kötelezett hitelező esetében az általa küldött fizetési felszólítást, ezek átvételét, illetve - a később esedékessé váló követelés tekintetében - az esedékességet követő 60 napon belül nem vitatta és nem fizette ki;

b) elismert tartozását az esedékességet követő 60 napon belül nem fizette ki;

c) jogerős és végrehajtható bírósági (hatósági) határozatban foglalt fizetési kötelezettségét nem teljesítette;

d) fizetési kötelezettségét a korábban lefolytatott adósságrendezési eljárásban kötött egyezség ellenére nem teljesítette;

e) az államháztartás más alrendszerével szemben fennálló köztartozását az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 63. §-ának (7) bekezdése szerinti felhatalmazáson alapuló beszedési megbízás benyújtását követő 60 napon belül nem teljesíti;

f) más helyi önkormányzattal szemben fennálló tartozását - ideértve a külön jogszabály szerint létrehozott társulás keretében vállalt fizetési kötelezettségének nem teljesítését is - az önkormányzattal kötött vagy társulási megállapodáson alapuló beszedési megbízás benyújtását követő 60 napon belül nem teljesíti.” (1996. évi XXV. törvény)

A 60 napos határidő azért fontos, mert ez a határ egy önkormányzat likviditáshiánya és a fizetéseképtelensége között.

Önkormányzati csődök, példák

Az alábbi táblázatban azokat az eseteket foglalja össze, amelyek 1996 és 2008 között zajlottak.

5. táblázat. Önkormányzati adósságrendezési eljárások (1996-2008)

Település	Lakosság (fő)	Adósság nagysága (millió Ft)	Az eljárás megindítása (Közzététel)	Eljárás befejezése (Közzététel)	Eredmény
<i>Atkár</i>	1685	98	2001.10.25	2002.08.01	egyezség
<i>Bakonszeg (I.)</i>	1278	152	1996.08.22	1998.07.23	vagyonfelosztás
Bakonszeg (II.)	1278	60	2000.08.03	2001.09.26	vagyonfelosztás
<i>Bátorliget</i>	783	79	1996.08.22	1997.03.26	egyezség
<i>Csány</i>	2298	46	1996.08.15	1997.04.03	egyezség
Csepreg	3333	89	1999.04.15	2000.04.27	vagyonfelosztás
Domaháza	1082	22	1997.11.20	1998.06.	egyezség
Dunafalva	1185	69	2003.03.13	2005.12.29.	vagyonfelosztás
Egerszólát	1107	24	1996.08.25	1997.04.03	egyezség
Felsőmocsolád	559		2005.08.11	??	n.a.
Forró	2547	163	2005.04.07.	2005.12.15	egyezség
Gilvánfa	341	26	2000.09.21		vagyonfelosztás
<i>Kács</i>	654	32	1996.12.12	1997.07.24	Egyezség
Nágocs (I.)	856	123	1996.09.05	1998.07.23	Egyezség
Nágocs (II.)	856	46	2000.09.21	2002.05.09	Vagyonfelosztás
Nemesgulács*	1 100	118	2007. 06. 21.	2008. 01. 28.	Egyezség
<i>Páty</i>	4998	400	1996.08.15	1999.03.04	Vagyonfelosztás
<i>Sáta</i>	1391	55	1999.02.25	2002.08.01	Vagyonfelosztás
Somogyfajsz	553	86	1999.07.29	2001.09.13	Vagyonfelosztás
<i>Somogyudvarhely</i>	1208	31	1998.03.05	1998.11.19	Egyezség
Sorokpolány	825	11	1999.04.01	1999.12.30	Egyezség
Sóstófalva	3509	6	1999.01.21	1999.12.30	Egyezség

Forrás: Jókay-Veres

Az elmúlt években újabb adósságrendezési eljárásoknak lehettünk tanúi, ezeket Barnai (2011) foglalta össze kutatása során.

6. táblázat Önkormányzati adósságrendezési eljárások 2008 óta

A település neve:	Lakosság (fő):	Adósság nagysága (millió forint)	Mikor indult meg az eljárás?	Mikor zárult le az eljárás?	Eredmény
Biri	1400	56	2009.02.24	2009.12.10	egyezség
Boba	874		2008.01.16	2008.05.22	egyezség
Esztergom	30000 körül	1400	2010.11.25	folyamatban	
Gelse	1200	1500	2011.01.25	folyamatban	
Jásztelek	732		2010.09.01	2011.04.06	egyezség
Kajászó	alig 1000	85	2008.04.03	2008.12.22	egyezség
Kisnamény	361		2009.01.08	2010.01.04	vagyonfelosztás
Magyardombegyház	304	9	2010.09.09	folyamatban	
Nagydobos	2200	kb. 100	2010.12.09	folyamatban	
Nemesvid	860	800	2010.06.15	folyamatban	
Neszmély	565	35	2008.07.23	2009.11.11	vagyonfelosztás
Nick	567	100	2007	2011	egyezség
Ópályi	3200	64	2008.11.07	2009.07.17	egyezség
Ósi	2100	45	2010.12.28	folyamatban	
Pilisjászfalu	1505		2008.02.07	2008.11.18	egyezség
Sáta	1300	90	2010.04.15	folyamatban	
Selyeb	500		2009.10.12	2010.10.14	egyezség
Somoskőújfalú	2521		2010.10.06	2011.02.10	egyezség
Szigetvár	10500	3 000	2010.02.26	2010.10.29	egyezség
Tiszabő	2000		2011.02.24	folyamatban	
Tiszaderzs	1500	70	2008.01.07	folyamatban	
Tiszavalk	322	kb. 7	2009.03.25	2010.02.05	egyezség
Verseg	1351		2011.03.17	folyamatban	

Forrás: Barnai Nikolett (2011)

A fenti esetek különféle okokra vezethetőek vissza, és nagyon bonyolultak, nemcsak a települések hibáztathatóak a fizetéseképtelenség kialakulása miatt, az okok között találunk külső, sok éve jelen levő, a rendszer sajátosságaiból adódó tényezőket is. Ide tartozik például

a már korábban említett aszimmetria a helyi kötelezően ellátandó feladatok és azok finanszírozása között, aszimmetria a települések egymás közötti pénzügyi kapacitása, adópotenciálja között, de akár már az önkormányzati vagyonfelosztás is errefelé determinálta a rendszert. A kis önkormányzatok sérülékenyebbek, adózási potenciáljuk kicsi, valamint egy-egy beruházás és az ahhoz kapcsoló hitelfelvétel során nem tudnak és a kockázatok felméréséhez elegendő tudással rendelkező szakembereket sem alkalmazni, de sokszor akár rövid távra megbízni sem.

Természetesen naivság lenne csak külső tényezőkre fogni a csődbe ment önkormányzatok nehéz helyzetét.

Önkormányzati körben is megjelennek és elterjednek a kockázatos deviza hitelek, az önkormányzatok a közbeszerzési eljárás megkerülése céljából egyre inkább alkalmazták a kötvénykibocsátást forráshoz jutásra. Ennek legfőbb oka, hogy szemben a hitelfelvétellel, a kötvénykibocsátáshoz nem szükséges önerőt felmutatni, nem szükséges a kibocsátás célját meghatározni (beruházási hitelt csak valamely, adott beruházási célra lehet felvenni), nem szükséges jelzálog-fedezetet felmutatni (ezt a gyakorlatot a hitelfelvételnél is kritizáltuk) és általában alacsonyabbak a költségei is (Sepsey).

A kötvénykibocsátás mellett másik, csőd szempontjából negatív hatású vonása a helyi finanszírozási gyakorlatnak, hogy egyre elterjedtebb lett a folyószámla-hitelezés alkalmazása, ami csak látszólag kényelmes megoldás az önkormányzatok számára, és szaktudás nélkül nagyon költségesnek bizonyulhat, és járulékos költségeivel jelenős terhet róhat az önkormányzatra.

A rövid lejáratú kötelezettségek megnövekedése az önkormányzatok likviditási rátájának csökkenését eredményezi.

További nagyon veszélyes gyakorlat a költségvetésen kívüli finanszírozás terjedése, különböző garanciavállalások (erről szó volt jelen jegyzet önkormányzati hitelezés kockázataival foglalkozó fejezetben), rejtett hitelezés formájában. (Kovács(2008)).

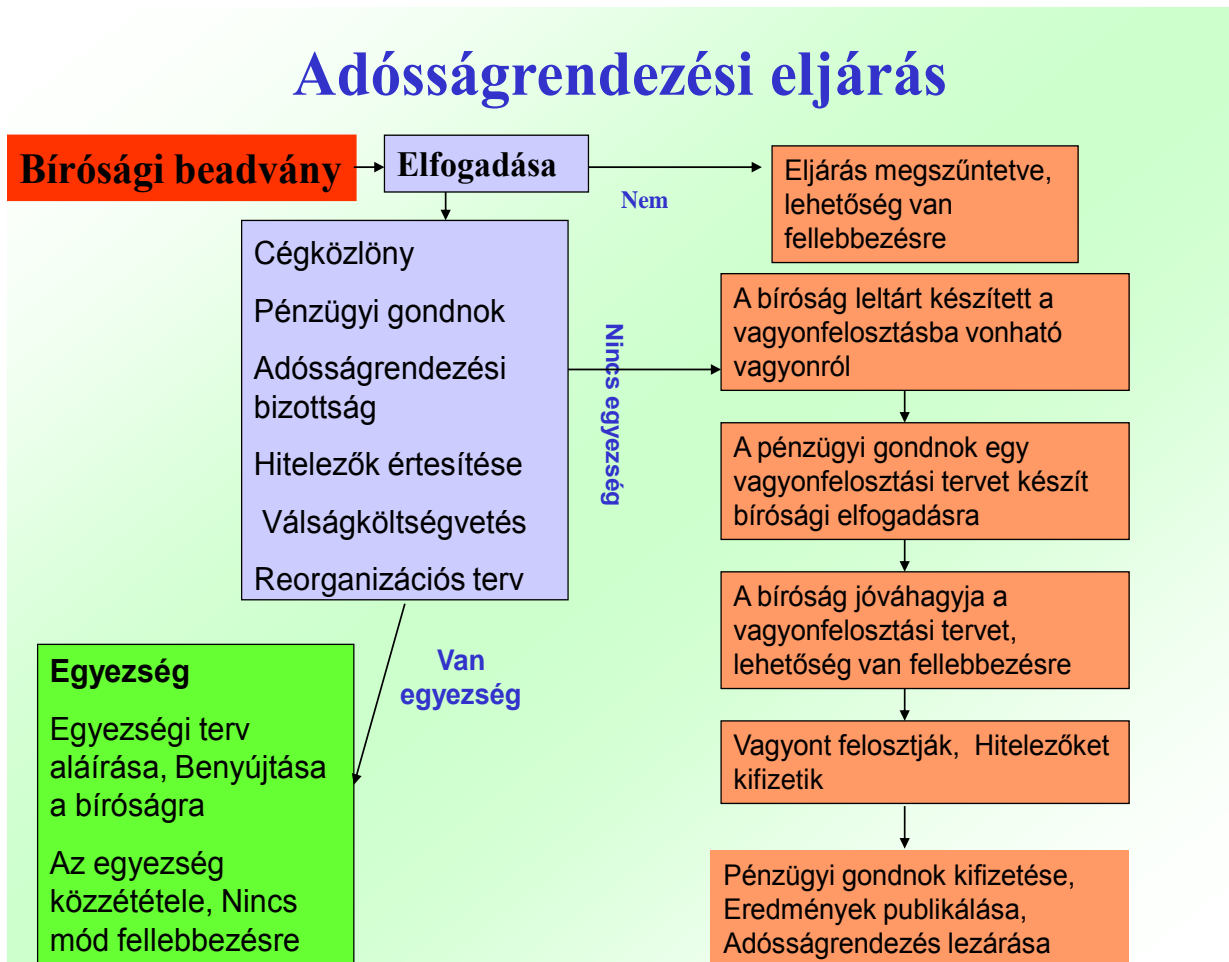
További okok, amelyek a fizetéseképtelenség kialakulásához vezethettek, az önkormányzatok feladatokhoz nem kapcsolódó nagyberuházásai, amelyek felesleges

többletterhet róttak a települések költségvetésére. Ezen fejlesztésekkel kapcsolatban önkormányzati oldalon meg kell említeni a beruházások túlzott kockázatvállalását, az állami oldalon pedig egy-egy olyan fejlesztés támogatását, amely folyamatos üzemeltetésére az adott önkormányzatnak nem sok esélye volt, valamint sok esetben a támogatások sem érkeztek meg időben a települések számlájára (Kovács (2008)). Csődhelyzetet eredményezhetett az önkormányzatok olykor nem jogszerű működése is, például a jogszerűtlen ÁFA visszaigénylési gyakorlat.

Amikor a rendszerben jelen levő veszélyeket vesszük sorra, természetesen nem szabad kihagynunk a bankrendszer kritizálható gyakorlatát sem. A bankok sokszor komoly fedezet nélkül is adtak hitelt az önkormányzatoknak, partnereik voltak az eladósodás terjedésében. Sok esetben feltételezték a nem létező állami garanciát az önkormányzati hitelek felvétele mögött, ezáltal az önkormányzatok több hitelhez, és olcsóbban jutottak hozzá, mint valós helyzetük alapján erre képesek lettek volna (moral hazard tipikus példája).

Az adósságrendezési eljárás menetét a következő ábra szemlélteti.

16. ábra Az adósságrendezési eljárás menete



Forrás: Jókay, Az önkormányzati adósságrendezés rendszere és tapasztalatai (1996-2004) előadás az MKT-ICEG-ÁSZ-FEMI konferencián 2004. június 16.

Az adósságrendezési törvény célja sokrétű, elsődlegesen a helyi önkormányzatok fizetőképességének helyreállítása úgy, hogy a hitelezők követelését kielégítsék, és az önkormányzat kötelező feladatainak folyamatos teljesítése ne szenvedjen csorbát.

Megoldások

A fenti helyzetben megoldást jelenthet az önkormányzatok hitelezésekor jelenlevő kockázat csökkenése. A kockázatokat csökkentő tényezők például a helyi önkormányzati rendszer átszervezése lehet, hiszen a nagyobb egységek, például a körjegyzőségek, többcélú kistérségi társulások csökkentik a kisebb és nagyobb önkormányzatok fajlagos működési kiadásait. Másik megoldás a hitelfelvételi szabály további szigorítása lehet, például a kötvénykibocsátások terén (Kovács (2008)). Nem szabad azonban elfelejteni, amit fentebb is mondunk, a magyar önkormányzatok eladósodottsága elsősorban a működésükkel kapcsolatos kiadásokból ered, erre kell mielőbb megoldást találni.

Ezt támasztja alá az a 2010-es felmérés (OTKA, Stecné Barati Izabella), amely eredményei szerint az önkormányzatok beruházásaikkor – a korábbi gyakorlattal ellentétben – ma már egyre inkább figyelembe veszik azt, hogy a létrehozott intézményt működtetni is kell, tehát nem felelőtlenül terveznek nagyberuházásokat.

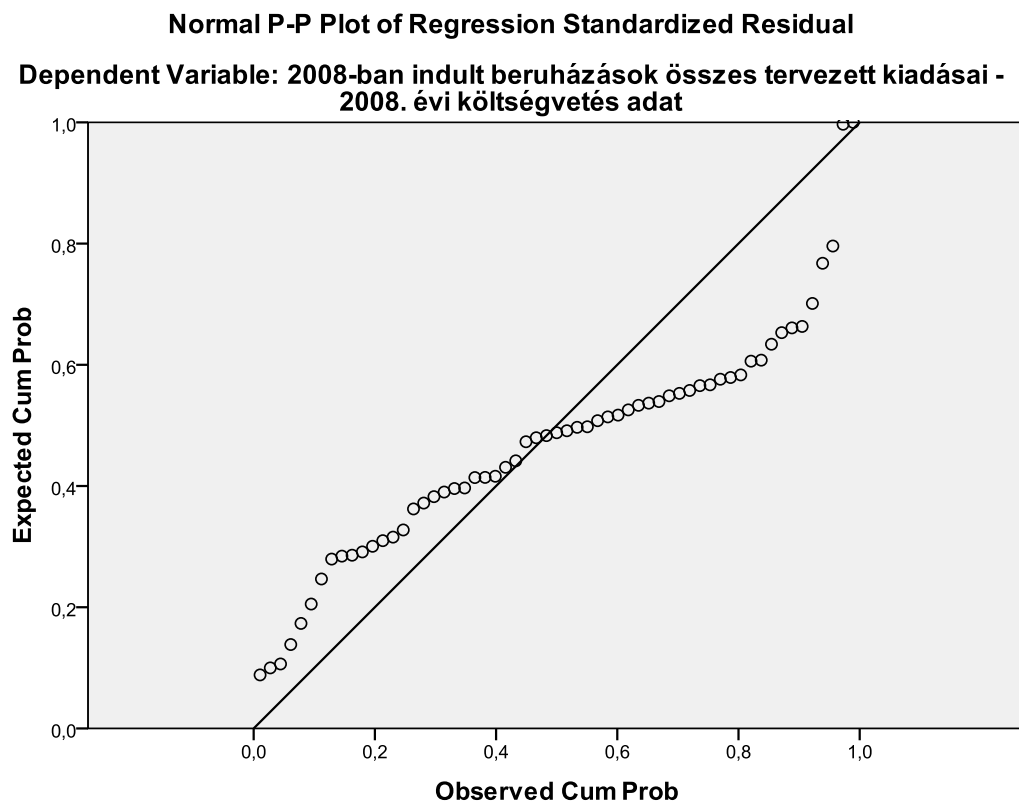
Az önkormányzati beruházások tervezett kiadásai csaknem 99%(!)-ban magyarázhatóak a helyi díjbevételek alakulásával. Az önkormányzatok a beruházások működtetésében elsősorban díjbevételekre (és adóbevételekre) támaszkodnak, így a beruházások tervezésekor ezek alakulásának kiemelkedő szerepe van.

A kutatás során megalkotott regressziós egyenlet eszerint:

2008-ban indult beruházások tervezett kiadásai $= -931404,6 + 2,07SZ$
(szolgáltatási díjkból származó bevétel) $+ 1,58A$ (helyi adóbevétel)

Az alábbi ábra az OTKA kutatás során vizsgált függő változó (beruházás kiadásai) konkrét, és függvény alapján becsül értékeit tartalmazza. Itt is világosan látszik, hogy modellünk szinte tökéletesen illeszkedik.

57. ábra A beruházási kiadások összege és az adó- és díjbevételek összefüggése. A mért és becsült adatok illeszkedése.



11. MELLÉKLETEK

1. melléklet

HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EURÓPAI CHARTÁJA

Preambulum

Az Európa Tanácsnak a jelen Chartát aláíró tagállamai

Figyelembe véve azt, hogy az Európa Tanács célja a tagjai közötti szorosabb egység létrehozása, a közös örökségüket képező eszmék és elvek védelmének és megvalósításának érdekében,

figyelembe véve azt, hogy e cél elérésének egyik eszköze a közigazgatás terén történő megállapodás,

figyelembe véve azt, hogy a helyi önkormányzatok minden demokratikus rendszer egyik alapintézményét képezik,

figyelembe véve azt, hogy az állampolgárok közügyekben való részvételének joga egyike az Európa Tanács valamennyi tagállama által elfogadott demokratikus elveknek,

meggyôzôdve arról, hogy e jog legközvetlenebbül helyi szinten gyakorolható,

meggyôzôdve arról, hogy csak tényleges feladatkörrel bíró helyi önkormányzatok biztosíthatnak egyszerre hatékony és az állampolgárokhoz közelálló igazgatást,

tudatában annak, hogy a helyi önkormányzás védelme és megerôsítése a különbözô európai országokban fontos hozzájárulás a demokráciának és a hatalom decentralizálásának elvein alapuló Európa kialakításához,

megerôsítve azt, hogy mindez feltételezi olyan helyi önkormányzatok létezését, amelyeknek részét képezik a demokratikusan létrehozott döntéshozó szervek, és amelyek feladatainak és e feladatok gyakorlása módjának és eszközeinek, valamint mindezek megvalósításához szükséges forrásoknak a tekintetében széles körû autonómiával rendelkeznek,

a következôkben állapodtak meg:

1. Cikk

A Felek a következô Cikkeket a Charta 12. Cikkében foglalt módon és mértékig magukra nézve kötelezônek ismerik el.

I. RÉSZ

2. Cikk

A helyi önkormányzás alkotmányos és jogi megalapozása

A helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban, és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni.

3. Cikk

A helyi önkormányzás fogalma

1. A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy - jogszabályi keretek között - a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.

2. E jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. E rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűléseknek, a népszavazásnak vagy a közvetlen állampolgári részvétel egyéb formájának igénybe vételét ott, ahol azt jogszabály megengedi.

4. Cikk

A helyi önkormányzás terjedelme

1. A helyi önkormányzatok alapvető hatáskörét és feladatait az Alkotmány vagy törvény rendezi. Azonban ez a rendelkezés nem akadályozhatja azt, hogy - jogszabályi keretek között - a helyi önkormányzatokat speciális célból hatás- és feladatkörrel ruházzák fel.

2. A helyi önkormányzatok - jogszabályi keretek között - teljes döntési jogosultsággal rendelkeznek minden olyan ügyben, amely nincs kivonva hatáskörükből és bármely más közigazgatási szerv hatáskörébe sincs utalva.

3. A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.

4. A helyi önkormányzatok hatásköre általában teljes és kizárólagos. Ezt más központi vagy regionális közigazgatási szerv nem vonhatja el, és nem korlátozhatja, kivéve, ha ezt törvény lehetővé teszi.

5. Ha a helyi önkormányzatokra központi vagy regionális közigazgatási szerv hatáskört ruház át, a helyi önkormányzatok az átruházott hatáskört - amennyiben lehetséges - a helyi körülményekhez igazítva gyakorolhatják.

6. Lehetőség szerint a tervezési és döntéshozatali eljárás során, megfelelő időben és formában, ki kell kérni minden olyan ügyben a helyi önkormányzat véleményét, amely őket közvetlenül érinti.

5. Cikk

A helyi önkormányzat határainak védelme

Nem lehet megváltoztatni a helyi önkormányzatok határait az érintett közösségekkel való előzetes konzultáció, vagy ahol ezt törvény lehetővé teszi, esetleges helyi népszavazás nélkül.

6. Cikk

A helyi önkormányzatok feladatainak megfelelő igazgatási szervezetek és források

1. A helyi önkormányzatok - anélkül, hogy ez törvény általánosabb rendelkezését sértené - a helyi szükségletekhez való alkalmazkodás és a hatékonyabb igazgatás érdekében maguk határozhatják meg belső igazgatási felépítésüket.

2. A helyi önkormányzatoknál az alkalmazási feltételeknek olyanoknak kell lenniük, hogy lehetővé tegyék magasan képzett személyi állománynak a teljesítmény és a szakértelem alapján történő alkalmazását. E célból megfelelő képzési lehetőségeket, díjazást és előléptetési rendszert kell kialakítani.

7. Cikk

A helyi feladatok gyakorlásának feltételei

1. A választott helyi képviselők hivatali körülményeinek biztosítása kell feladataik szabad gyakorlását.

2. A választott helyi képviselők jogosultak a hivataluk gyakorlása közben felmerült kiadásoknak megfelelő anyagi ellenszolgáltatásra, és ahol ez felmerülhet, a jövedelemkiesés és az elvégzett munka megtérítésére, valamint megfelelő szociális juttatásokra.

3. Az olyan tisztségeket vagy tevékenységeket, amelyek összeférhetetlenek a választott helyi tisztség viselésével, törvénynek vagy alapvető jogelvnek kell meghatároznia.

8. Cikk

A helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyelete

1. A helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét csak az Alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni.

2. A helyi önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete általában csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat. Mindazonáltal magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át.

3. A helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét olyan módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával.

9. Cikk

A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai

1. A helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek.

2. A helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia.

3. A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak legalább egy részét olyan helyi adók és díjbevételek teszik ki, amelyek mértékének meghatározására - jogszabályi keretek között - e szervezetnek van hatáskörük.

4. Azon pénzügyi rendszerek, amelyeken a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai alapulnak, legyenek eléggé sokrétűek és rugalmasak ahhoz, hogy lehetővé tegyék - amennyiben ez a gyakorlatban lehetséges - a feladatok megvalósításához szükséges költségek tényleges alakulásával való lépéstartást.

5. A pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelme szükségessé teszi olyan pénzügyi kiegyenlítési eljárások, illetőleg ezekkel egyenértékű intézkedések intézményesítését, amelyek célja a számításba jövő pénzügyi források egyenlőtlen elosztása, valamint a teljesítendő pénzügyi terhek által okozott hatások korrekciója.

Az ilyen eljárások, intézkedések nem csökkenthetik a helyi önkormányzatoknak a saját feladatkörüket illető döntési szabadságát.

6. A források rájuk eső részének meghatározása során megfelelő formában ki kell kérni a helyi önkormányzatok véleményét.

7. A lehetőségekhez mérten a helyi önkormányzatoknak juttatott támogatás nem köthető meghatározott feladatok finanszírozásához. A támogatások juttatása nem korlátozhatja a helyi önkormányzatoknak a hatáskörükön belüli önálló döntéshozatali jogát.

8. A beruházási célú hitelfelvétel érdekében a helyi önkormányzatok a jogszabályi kereteken belül jogosultak a nemzeti tőkepiacon megjelenni.

10. Cikk

A helyi önkormányzat egyesülési joga

1. A helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy hatáskörük gyakorlása körében közös érdekeltségű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek, és törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre.

2. Mindegyik Állam elismeri a helyi önkormányzatoknak azt a jogát, hogy közös érdekeik védelmére és előmozdítására alakult szövetségnek, illetve a helyi önkormányzatok nemzetközi szövetségének tagjai legyenek.

3. A helyi önkormányzatok - törvény által előírt feltételekkel - jogosultak együttműködni más államokban működő önkormányzatokkal.

11. Cikk

A helyi önkormányzás jogi védelme

A helyi önkormányzatok jogosultak jogorvoslatot igénybe venni hatáskörük szabad gyakorlása és az önkormányzás olyan elveinek tiszteletben tartása érdekében, amelyet az Alkotmány vagy belső törvényhozás szentesít.

II. RÉSZ

VEGYES RENDELKEZÉSEK

12. Cikk

Kötelezettségvállalások

1. Mindegyik Szerződő Fél a Charta első részéből magára nézve legalább húsz szakaszt kötelezőnek ismer el, amelyek közül tízet a következő Cikkekből kell kiválasztani:

- 2. Cikk,
- 3. Cikk 1. és 2. szakasz,
- 4. Cikk 1., 2. és 4. szakasz,
- 5. Cikk,
- 7. Cikk 1. szakasz,
- 8. Cikk 2. szakasz,
- 9. Cikk 1., 2. és 3. szakasz
- 10. Cikk 1. szakasz,
- 11. Cikk.

2. Mindegyik Szerződő Állam a megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó okirat letétbe helyezésekor közli az Európa Tanács főtítkárával az e Cikk első szakaszának megfelelően kiválasztott szakaszokat.

3. Bármely Szerződő Fél később bármikor értesítheti a főtitkárt arról, hogy bármely olyan szakaszt magára nézve kötelezőnek ismer el, amelyet e Cikk első szakasza alapján addig még nem fogadott el. Az ilyen későbbi kötelezettségvállalást a bejelentést tevő Fél megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó okirata szerves részének kell tekinteni, és az értesítésnek a főtitkár által történt kézhezvételétől számított három hónapos időtartam lejártát követő hónap első napján lép hatályba.

13. Cikk

A Charta hatálya alá tartozó szervek

A jelen Chartában lefektetett önkormányzati elvek a Szerződő Felek területén található helyi önkormányzatok valamennyi típusára alkalmazandók. Azonban bármely Szerződő Fél a megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó okirat letétbe helyezésekor megjelölheti azon helyi és területi szervek kategóriáit, amelyekre ezt a Chartát alkalmazni kívánja, illetve amelyeket kivon a Charta hatálya alól. A feleknek a későbbiek során is lehetőségük van helyi vagy területi szervek újabb körének a Charta hatálya alá vonására az Európa Tanács főtitkárának utólagos értesítése útján.

14. Cikk

Információadási kötelezettség

Mindegyik Szerződő Fél megküld minden olyan szükséges információt az Európa Tanács főtitkárának, amely azon jogalkotói tevékenységre és egyéb intézkedésre vonatkozik, amelyeket ezen Charta előírásainak való megfelelés érdekében hoztak.

III. RÉSZ

15. Cikk

Aláírás, megerősítés és hatálybalépés

1. A jelen Charta az Európa Tanács tagállamai számára aláírásra nyitva áll; megerősítést, elfogadást vagy jóváhagyást igényel. A megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó okiratot az Európa Tanács főtitkáránál kell letétbe helyezni.
2. A Charta azt az időpontot követő három hónap eltelté utáni hónap első napján lép hatályba, amikor az Európa Tanács négy tagállama az előző szakasz rendelkezéseivel összhangban kinyilvánította azt, hogy a Chartát magára nézve kötelezőnek ismeri el.
3. Azon tagállamok vonatkozásában, amelyek később nyilvánították ki azt, hogy a Chartát magukra nézve kötelezőnek ismerik el, a Charta a megerősítő, elfogadó vagy csatlakozó okirat letétbe helyezésétől számított három hónap eltelté utáni hónap első napján lép hatályba.

16. Cikk

Területi záradék

1. Bármely állam az aláírásakor vagy a megerősítő, elfogadó vagy csatlakozó okirat letétbe helyezésekor meghatározhatja azt a területet vagy azokat a területeket, amelyekre nézve a jelen Charta alkalmazásra kerül.

2. Bármely állam a későbbiek során az Európa Tanács főtitkárához intézett nyilatkozattal kiterjeszheti a Charta területi hatályát a nyilatkozatban megjelölt bármely területre. Az ilyen területre nézve a Charta a nyilatkozatnak a főtitkár által történt kézhezvételét követő három hónapos időtartam utáni hónap első napján lép hatályba.

3. Az előző két szakasz alapján tett bármely nyilatkozatot, a benne meghatározott bármely terület tekintetében a főtitkárhoz intézett értesítésben vissza lehet vonni. A visszavonás az értesítésnek a főtitkár által történt kézhezvételét követő hat hónapos időtartam utáni hónap első napján lép hatályba.

17. Cikk

Felmondás

1. Bármely Szerződő Fél felmondhatja a Chartát, ha annak ránézve történt hatálybalépésétől legalább öt év eltelt.

A felmondási szándékról hat hónapos felmondási időtartam megadásával értesíteni kell az Európa Tanács főtitkárát. Az ilyen felmondás nem érinti a Charta hatályát a többi állam vonatkozásában, feltéve, hogy a Szerződő Felek száma nem csökken négy alá.

2. Bármely Fél az előző szakaszban foglalt rendelkezésekkel összhangban felmondhatja az I. rész általa korábban elfogadott bármely szakaszát, feltéve, hogy a 12. Cikk 1. szakaszában megjelölt szakaszok száma és fajtája továbbra is kötelező érvényű marad ránézve. Ha valamelyik Aláíró Fél egy szakasz felmondása következtében nem tesz eleget a 12. Cikk 1. szakaszában foglalt követelményeknek, akkor úgy kell tekinteni, mintha az egész Chartát mondta volna fel.

18. Cikk

Értesítések

Az Európa Tanács főtitkára értesíti a tagállamokat:

a) minden aláírásról,

b) minden megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó okirat letétbe helyezéséről,

c) minden, a Chartának a 15. Cikk alapján történt hatálybalépésének időpontjáról,

d) minden, a 12. Cikk 2. és 3. szakasza rendelkezéseinek alkalmazása ügyében hozzá érkezett értesítésről,

e) minden, a 1. Cikk alkalmazásával kapcsolatos értesítésről,

f) minden egyéb, a Chartával kapcsolatos intézkedésről vagy közlésről.

Fentiek hitelül a kellően felhatalmazott alulírottak a Chartát aláírták.

Készült Strasbourgban, 1985. október 15-én egyaránt hiteles angol és francia nyelvű egyetlen eredeti példányban, amelyet az Európa Tanács irattárában helyeznek el. Az Európa Tanács főtákará az Európa Tanács mindegyik tagállamának hitelesített másolatot küld."

3. § (1) Ez a törvény a kihirdetését követő 30. napon lép hatályba, az egyezmény rendelkezéseit azonban 1994. július hó 1. napjától kezdődően kell alkalmazni.

(2) A törvény végrehajtásáról a belügyminiszter gondoskodik.

A törvényt az Országgyűlés az 1997. március 25-i ülésnapján fogadta el.

12. HIVATKOZÁSOK

- Amborski, David P. [1998]: Review of the Regulatory Environment of Municipal Capital Borrowing. ICURR Press. Toronto, Ontario. pp. 15.
- Amborski, David P. [1998]: Review of the Regulatory Environment of Municipal Capital Borrowing. ICURR Press. Toronto, Ontario. pp. 15.
- Baar, Kenneth [2000]: CONTRACTING OUT LOCAL PUBLIC SERVICES IN A TRANSITION ECONOMY. Tanulmány a Világbank SNDP program számára. Budapest.. pp. 10.
- Bahl, Roy. [2000]: Intergovernmental Transfers in Developing Countries. Principles and Practice. Világbank. Háttér tanulmány. Washington, D. C. pp. 2
- Barabás, Gyula – Hamecz, István – Neményi, Judit: A költségvetés finanszírozási rendszerének átalakítása és az eladósodás megfékezése. Közgazdasági Szemle, XLV. évf., 1998. Szeptember pp. 798.
- Barati Izabella – Szalai Ákos [1999]: Fiscal Decentralization. The Canadian Urban Institute. Toronto.
- Barati Izabella [2000]: Az önkormányzati hitelfelvétel elősegítése - Önkormányzati garanciaalap. Tanulmány a Miniszterelnöki Hivatal számára. Budapest
- Barati Izabella. [2000]: Önkormányzati adatok 2000-ben. TÁRKI műhelytanulmány. Budapest. pp. 14.
- Boadway, Robin, Sandra Roberts és Anwar Shah [1994]: The Reform of Fiscal Systems in Developing and Emerging Market Economies: A Federalism Perspective. Világbank. Washington, DC. pp. 11-24.
- Darche, Benjamin [1997]: Financing Mechanisms at the Subnational Level in Emerging Markets Borrowings and Privatizations/Concessions, Világbank. Washington, D.C.
- Dr. Vigvári András: Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben. Állami Számvevőszék Kutatóintézete. Tanulmány. 2009.
- Enid Slack (Principal Author): Guide to Municipal Finance (2009), UN-HABIAT, Kenya.

- Huther, Jeff és Anwar Shah [1998]: Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization. Világbank, Washinton, D. C. pp.7. 10.
- Jókai –Veres: KÖZPÉNZÜGYEK – Kockázatok az önkormányzati rendszer működésében. pp 111-125.
- Kovács Róbert, Helyi Obszervatórium non-profit Kft. ügyvezetőjének előadása a 2008. április 3-i, 2008, az önkormányzati csődök éve című konferencián.
- Musgrave, Richard A. [1983]: Who Should Tax, Where and What? In Tax Assignment in Federal Countries. Ed. Charles McLure. Australian National University Press. Canberra.
- Nevitt, Peter K.– Fabozzi, Frank: [1997]: Projektfinanszírozás, CO-NEX Könyvkiadó, Budapest. pp. 19-39.
- OECD Public Governance Reviews, Finland, WORKING TOGETHER TO SUSTAIN SUCCESS, 2010. pp. 229.
- Péteri Gábor – Davey, Kenneth [1998]: A helyi önkormányzatok pénzügyi rendszer átalakítás lehetőségei. Helyi Önkormányzati Know-How Program. Nagykovácsi.
- Petersen, John E. [1999]: Sub-national Debt, Borrowing Process and Creditworthiness. World Bank, Washington, D.C. pp..5.
- Peterson, John E. [1996]: Using Municipal Development Funds to Build Municipal Credit Markets. Világbank. Washington, D.C. pp. 19.
- Peterson, John E.[1998]: Measuring Local Government Credit Risk and Improving Creditworthiness. Világbank. Washington, D. C. pp. 20.
- Sepsey Tamás, Főigazgató helyettes, Állami Számvevőszék, előadása a 2008. április 3-i, 2008, az önkormányzati csődök éve című konferencián.
- Shah, Anwar [1994]: The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing Countries. Világbank, Washington, D. C.
- Shah, Anwar [1998]: Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization. Világbank. Washington, D.C.
- Stecné Barati Izabella (2003): A települési infrastruktúrafejlesztés finanszírozásának gyakorlata Magyarországon: Az önkormányzati beruházási hajlandóság előrejelzésének modellezése. Ph.D. tézismunka. Corvinus Egyetem. Budapest.

Tassonyi Álmos és Richard M. Bird [2000]: Constraints on Provincial and Municipal Borrowing in Canada: Markets, Rules and Norms. Canadian Public Administration. v.44, #1, p.84-119. 94.

Ter-Minassian, Teresa [1996]: Borrowing by Sub-national Governments: Issues and Selected International Experience. IMF Paper on Policy Analysis and Assessment 9614, Washington, D.C.