

ATKÁRI JÁNOS

Önkormányzati gazdálkodás



ATKÁRI JÁNOS

Önkormányzati gazdálkodás

POLGÁRMESTER AKADÉMIA

Önkormányzati vezetők képzése
Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége
2010

TARTALOM

ELŐSZÓ	6
A SZERZŐ ELŐSZAVA	7
A PÉNZ ÉRTELMEZÉSÉRŐL	8
PÉNZ ÉS TERVEZÉS, STRATÉGIAALKOTÁS	9
Ad tükör	10
Ad értékvezérelt feladatmeghatározás.....	12
Ad stratégia az egyensúly fenntarthatóságának megőrzésére.....	15
FORRÁSOK	17
Forrásteremtés	19
A hitel értelmezése.....	20
A PPP mint forrás	22
Az önkormányzati vagyont.....	24
KIADÁSOK	27
Amortizáció	27
A KÖLTSÉGVETÉSI FOLYAMATRÓL	28
IRODALOM	31
A KÉPVISELŐK KÉPZÉSE PROGRAM KIADVÁNYAINAK SZERZŐIRŐL:	31

Szerző: Atkári János

A szerző megjegyzése: A füzetben foglaltak nagyban támaszkodnak arra a közös munkára, amelyet különböző területeken Láng László, Pluhár Márta, Szűcs Ferenc és Tóth Sándor társaságában folytattam az elmúlt két évtizedben.

A sorozat szerkesztője: Sabján Katalin

Kiadja a TÖOSZ megbízásából a Demax Művek

Felelős kiadó: a TÖOSZ főtitkára

Lektorálta: a Képviselők Képzése Programjának Irányítóbizottsága

Borítóterv: Tábori Tamara, Demax Művek

Nyomdai előkészítés és kivitelezés: Demax Művek

Felelős vezetők: Miklóssy János és Tábori Szabolcs

ISBN 978-963-89068-4-7

Minden jog fenntartva.

A kiadvány az „Önkormányzati kapacitásépítési program norvég tapasztalatok alapján 2009–2010” című projekt keretében készült az EGT és Norvég Finanszírozási Mechanizmusok támogatásával. Projektszám: 0142/NA/2008-3/ÖP-4

Projekt partnerek: Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara (BCE KIK), Norvég Helyi és Regionális Önkormányzatok Szövetsége (KS).

Copyright TÖOSZ, a projekt vezető partnereként

A kézirat lezárva: 2010. augusztus 15.

ELŐSZÓ

A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) megalapítása, 1989 óta az önkormányzati szféra érdekképviselete és -védelme mellett törekszik az önkormányzati rendszer és a szereplők fejlesztésére is. Szövetségünk 2009-ben sikerrel pályázott az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusok keretében meghirdetett 4. kiemelt terület pályázatára, így elindíthatta „**Önkormányzati kapacitásépítési program norvég módszerek alapján 2009–2010**” elnevezésű projektjét. Projektpartnerünk a Norvég Helyi és Regionális Önkormányzatok Szövetsége (KS), valamint a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara (BCE KIK).

A helyi önkormányzatok kompetenciájának és adminisztratív kapacitásának növelése érdekében meghirdetett célterületen belül a **választott tisztségviselők és képviselők képzésére és kompetenciafejlesztésére koncentráltunk**, hiszen alapvető jelentőséggel bír a döntések szakmai megalapozottságában a döntéshozók szakmai felkészültsége is.

A projekt három komponensből áll, az első a Polgármester Akadémia, a második az Önkormányzati Tapasztalatcsere Program és a harmadik a Képviselők Képzése. Ez utóbbi elsődlegesen a települési önkormányzatok képviselő-testületei kétnapos tréningjét tartalmazza a 2010. októberi választásokat követő hónapokban. A program irányítóbizottsága úgy döntött, hogy mindhárom program a Polgármester Akadémia mint önkormányzati tudásközpont keretében fog működni, ennek megfelelően valósul meg a Képviselő-testületi Tréning Program is. A képviselő-testületi tréning során a norvég önkormányzati szövetség által már évek óta alkalmazott és most a program keretében a magyarországi viszonyokra kifejlesztett gyakorlatorientált tréningmódszert alkalmazunk.

A Képviselők Képzése Programjához hét szakmai jegyzet is készült, ezzel is segítve az elmélyültebb ismeretszerzés lehetőségét.

A Képviselők Képzésének célja, hogy a helyi választott képviselők hozzáállásának és gondolkodásmódjának formálása által fejlődjen a helyi demokrácia, a települési közösség és az állampolgárok számára nyújtott közszolgáltatások színvonala. A képviselők megerősítése a cél: önmagukban, a közösségben és az önkormányzatiságba vetett hitükben, az egymás iránti tiszteletben és együttműködő készségükben.

Programunk egyrészt alapvető ismereteket ad (a jog- és pénzügyi rendszerről, az önkormányzati képviselők helyéről, szerepéről és felelősségéről, valamint a lehetőségeiről) az újonnan és az újra megválasztott önkormányzati képviselők számára, másrészt a helyi önkormányzatok fejlődési folyamatát erősíti azáltal, hogy a jó kormányzás példáit terjeszti, a helyi közösségfejlesztést és a helyi demokráciát támogatja.

A képzésre képviselő-testületek jelentkezhetnek. A képzés teljesen mentes a pártpolitikától, viszont a megfelelő támogatottság elérésére a TÖOSZ párbeszédet folytat valamennyi politikai párt vezetésével, bemutatja a képzést, és támogatásukat kéri, hogy tagjaikat ösztönözzék a részvételre, hiszen a programban való részvétel a politikai kultúrát is hivatott fejleszteni.

A norvég tapasztalatok alapján a képviselő-testületek tréningjét olyan gyakorló szakemberek fogják végezni, akik elsajátítják az alapvető tréneri ismereteket, módszereket, megoldásokat, és elkötelezettek az önkormányzatok és szereplők tudásának, kapacitásának fejlesztésében.

A helyi önkormányzati képviselők számára összeállított füzet sorozat reményeink szerint hasznos segítséget, megfelelő tartalmi támasztékot nyújt valamennyi felhasználó számára.

Budapest, 2010. augusztus 18.

Dr. Zongor Gábor
projektvezető

Sabján Katalin
projektmenedzser

A SZERZŐ ELŐSZAVA

Ez a füzet alapvetően nem pénzügyeseknek szól – jóllehet, mint reményeink szerint kitetszik majd, talán nekik sem teljesen érdektelen a mondandója. Az elsődleges „célközönség” azonban a politikus – az a képviselő, netán polgármester, akinek anyagi természetű, illetve anyagi relációjú döntések sorát kell meghoznia anélkül, hogy azok jogi, szervezeti és szűkebben vett pénzügyszakmai részleteivel, feltételeivel mélységében megismerkedett, megismerkedhetett volna, vagy akár erre kellene törekednie. Mi tehát az a „lényeg”, ami ezekben a döntésekben közös, amit felelős politikusnak okvetlenül tudnia kell, szinte minden fontos ügy kezelésében – erre összpontosítunk az alábbiakban, és a jogi, technikai tudnivalókra legfeljebb utalást teszünk; ez utóbbiakra az anyag végén található kivonatos irodalomjegyzék ad támpontot az érdeklődőknek.

A megközelítésmódot illetően: alapvetően normatív szempontból kezeljük a tárgyat, azaz alapelvekből levezethető módon, amihez képest a létező szabályozás egyfelől, a tényleges általános gyakorlat másfelől inkább csak eseti adalékkul szolgál, nem az elemzés, ismertetés elsődleges tárgya. Az igazi „lényeg” ugyanis ezekből csak töredékesen fejthető ki.

A PÉNZ ÉRTELMEZÉSÉRŐL

Szinte minden dolog kapcsolatban van a pénzzel. A legtöbb esetben ez a kapcsolat közvetlen, amennyiben a tevékenység feltételei pénzben is kifejezhetők. Nem arról van szó, hogy „pénzzel minden megvehető”, de arról igen, hogy szinte mindenhez, közvetlenül vagy közvetve, pénzre van szükség. Pénzbe kerül egy út megépítése, az iskola fenntartása, de pénzbe kerül az is, ha képzetesebb tanárokat, szakavatottabb hivatalnokokat akarunk alkalmazni, vagy hatékonyságnövelő, költségcsökkentő racionalizációhoz szakértőket felfogadni. A pacsirta éneke sincs ingyen, ha a mezőt felparcellázva a madarat költözésre kényszerítjük. Pénzbe kerül, „ára van”, ha valamit megteszünk, és „ára van”, ha valamit nem.

Pénzbe kerül az idő is, **az idő is pénz.** Ha egy elkerülő utat egy év helyett tíz év alatt építenek meg, az addig ráköltött pénz csak kiadást jelent, és elvesztegetett pénzt a folytatódó, benzinfaló, környezetkárosító, az időt más, hasznos tevékenységek elől elvevő dugók révén. Látszólag ugyanannyiba kerül, mint ha egy év alatt készült volna el, a valóságos költség a többszöröse lehet – csak részben más fizeti meg.

„**Általános egyenértékes**”, általános értékmérő – gyakorlatilag minden, munkával, erőfeszítéssel valamikor létrehozott dolog jelenbeli „csereszabatos” hasznosságát képes egymással azonos alapon összevetni. Összehasonlíthatóvá teszi az almát és a körtét. Csereszabatos értéket fejez ki, jelenít meg, miközben önmagában nem érték, hanem semleges dolog.

A legszorosabb kölcsönkapcsolat áll fenn a köznapi értelemben vett legáltalánosabb célok, tájékozási pontok, értékek és a pénz között. Belső kapcsolat; a pénz nem valami önmagában megállónak a technikai kifejeződése. A záros, elfogadható időtávon belül az adott érték megvalósítására reálisan mozgósítható forrás alapvetően megszabja, hogy az érték milyen szakmai tartalomban ölthet testet. A pénztől lényegében függetlenül meghatározott szakmai tartalom eleve a kudarc forrása: a megvalósulás töredékes lesz, vagy időben olyannyira elhúzódó, hogy közben nem csak a körülmények, feltételek változnak meg, hanem maga a megvalósítani kívánt érték is – az eredeti cél elavult, lényegesen módosult, már minőségileg másra volna szükség. Igen, ez azt jelenti, hogy – nyilván nem önmagában, de – **a pénz alapvetően, minőségileg meghatározza a szakmai tartalmat.** Hatékony, eredményes, megvalósítható és fenntartható szakmai koncepció minőségileg más tartalommal valósítható meg X forrás, mint 1,5 X forrás birtokában. Nem ésszerű részlegesen, töredékesen, esetleg csak évtizedek alatt kiteljesíthetően megcélozni megoldásokat – a mozgósítható forrásokhoz igazított, külső összevetésben akár szegényesebbnek tetsző tartalom mint kerek egész valójában többet ad. Torzókat, kidobott pénzt, pazarlást, gyenge hatékonyságot borítékol az a szemlélet, amely „Európa fejlett városainak, önkormányzatainak” példájára hivatkozva lényegesen más feltételek között kíván hasonló minőséget megcélozni a legkülönbözőbb területeken. Kevesebb mozgósítható forrás nem (vagy nem csupán) mennyiségileg kevesebb szolgáltatást jelent egy adott területen, hanem racionális megközelítésben más minőséget, minőségileg más módszereket, és megfordítva, több forrás sem csupán a szolgáltatás területi bővítésével járhat együtt. „Részleges” svéd szociális modellnek vajmi kevés értelme van.

PÉNZ ÉS TERVEZÉS, STRATÉGIAALKOTÁS

PéNZ és érték, péNZ és szakmai tartalom összefüggése ugyanakkor nem csak az egyes részterületeken áll fenn: ez az összefüggés alapvető meghatározó kerete, minőségi determinánsa az önkormányzati tevékenység egészére irányuló tervezésnek, stratégiaalkotásnak.¹ A péNZ, a forrás, fedezet elemének bekapcsolása a tervezésbe nem lehet utólagos. Légvártervezésnek nevezhető lényegében minden olyan megközelítés, amely egyfelől az egyes részterületeken alkot meg koncepciókat, dolgoz ki a szakmai tartalomra, megoldásokra nézve terveket, majd ezeket egymás mellé sorakoztatva elégedetten állapítja meg, hogy „programot”, „stratégiát” alkotott, mintegy a részekből rakva össze az egészet (ezt nevezik *bottom up*, azaz „alulról” építkezésnek), másfelől a tartalmilag kész részterületi vagy ösztönkormányzati programhoz igyekszik azután a forrásokat előteremteni.

Ha tehát az egész nem rakható össze részekből, akkor hogyan áll elő az egész, mire kell fókuszálnia a tervezésnek, és mi a péNZ szerepe ebben?

Az igazi problémát az önkormányzati működésben (is) nem az egyes konkrét hibák, még csak nem is azok egyszerű összegződése képezi, hanem **a rendszerelvű megközelítés alapvető hiánya**, amikor is az önmagukban racionálisnak tetsző megoldások a kezeletlen összefüggések hálójában csupán időleges érvényűnek bizonyulnak, vagy éppen kioltják egymást. Ennek az általános igazságnak a mibenléte és jelentősége nem fedhető el a külső körülményekre való hivatkozással, illetve a hozzájuk fűzött várakozásokkal. Ha másért nem, hát azért, mert az államháztartás egészét érintő problémák nagyságrendje hosszú (több politikai ciklusra kiterjedő) időre kilátástalanná teszi az alapvetően külső segítségre való hagyatkozást. Más szóval, bármekkora tünjenek is általában egy önkormányzat gazdálkodási nehézségei, az önkormányzat lényegében csak magára számíthat. További megszorítás: a „külső segítség” fogalmába az érdemi önkormányzati reformokhoz fűzött esetleges várakozások is beleértendőek. Ezek, ha teljesen irreálisnak nem tekintendőek is, olyannak semmiképpen, amelyek lényegében változatlanul nem rendszerelvű belső önkormányzati feladatellátás és gazdálkodás mellett eredményeznének könnyebbséget. Kedvező hatásuk ezeknek is csak akkor érvényesülhet, ha alapjaiban átszervezett belső működésmódokhoz kapcsolódnak az egyes önkormányzatok szintjén.

E fő követelmény fényében az önkormányzatok működését jobbra a sodródás jellemzi. Ha most ezzel a jelen szűkre szabott keretek között a tudatos döntéshozói irányítás legfontosabb ismérveit kívánjuk szembeállítani, akkor három fő elemet kell említenünk:

- tükör/reflektor – az egyensúlyra fókuszálva
- értékvezérelt feladatmeghatározás képessége
- stratégia az egyensúly fenntarthatóságának megőrzésére

Természetesen számos más fontos eleme is van, azonban a magunk részéről ezeket tekintjük elsődlegesnek, más fontos elemek számára is keretet adóknak. Ez azt a meggyőződésünket fejezi ki, hogy minden elem csak az anyagi lehetőségek, mozgástér függvényében, erőterében, illetve vetületében értelmezhető és kezelhető a gyakorlati érvényesítés esélyével. Amennyiben tehát a tudatos döntéshozói irányítás meghatározó elemeinek összességét a stratégia fogalma alá rendezhetőnek véljük, ahol is a stratégia legáltalánosabb meghatározása a tudatos cselekvés

¹ A tervezés, stratégiaalkotás kérdéséről bővebben lásd Sabján Katalin: *Önkormányzati tervezés c. füzetét.*

vezérfonala, úgy stratégián itt **realstratégiát** értünk, azaz minden elemében az anyagi lehetőségek, mozgásteret relációjában, a belátható időtávon belüli gyakorlati megvalósítás igényével meghatározott stratégiát.

Ad tükör

A mozgásteret, a feladat–forrás egyensúly helyzetét valóságosan bemutatni képes információs rendszer, **gazdálkodási modell** a következő elemeket kell hogy tartalmazza:

- **Komplexitás**, azaz az egyensúlyi működés összes releváns tényezőjének egyenrangú megjelenítése. A folyó kiadások mellett mindenekelőtt a valós élettartamoknak megfelelő amortizációs kulcsokkal számított felújítási szükséglet maradéktalan beépítése. Hasonló a helyzet az egyensúlyi adaptációs szükségletekkel², legyenek azok működési vagy felhalmozási kiadásokat igénylők (enélkül az önmagában egyensúlyi működést felmutatni képes önkormányzat is a változó környezetben változatlansága miatt lassú térvészésre, versenyhátrányba kerülésre ítélt – ez tehát a dinamikus egyensúly lényegi feltétele a pusztán statikussal szemben). Magába kell foglalnia továbbá a függő kötelezettségeket, illetve költségvetésen kívüli tételeket (kezeségvállalásokat, PPP-konstrukciókat stb.), megfelelően beárazva. Végül, de nem utolsósorban a releváns kockázatok felmérése, beárazása.
- **Konzolidáció**, azaz az önkormányzat gazdasági társaságokban való részesezésével összefüggő összes olyan releváns adat beépítése, amelynek közvetlenül vagy közvetve, ténylegesen vagy potenciálisan kihatása van az önkormányzat költségvetésére, illetve vagyonára (azaz más feladatok ellátására).
- **Homogenitás**, a valós ráfordítások homogén alapon (pénz), valamint „szektorsemleges” való, továbbá használdozati vetületben értékelhető tényezőkre is kiterjedő megjelenítése. Ez egyfelől azt jelenti, hogy a különböző kedvezményeket, mentességeket pénzbeli támogatásként kell „könyvelni” e modellben, másfelől azt, hogy azonos közterhekkkel kell számolni magán-, illetve köztulajdonban lévő vagy civil közszolgáltató szervezetek tekintetében, illetve költségként (befagyott költségként) kell értékelni a forgalmi értékkel vagy potenciális hozamtermelő képességgel rendelkező vagyonelemek ilyen jellegű hasznosításának elmaradását. Más szóval, a közvetlen közpénz mellett a közvetett közpénz is számításba veendő.
- **Eredmény szemlélet** a pénzforgalmi helyett minden releváns vonatkozásban.
- **Időtáv**, azaz folyamatszabályozás alapjául szolgálni képes gazdálkodási tükör, amelynek segítségével folyamatként modellezhető a források, a tevékenységek és a hozzájuk kapcsolt finanszírozás alakulása. Ennek egyik leglényegesebb feltétele a középtávú – legalább másfél politikai ciklusra kiterjedő – előrettekintés (hasonló időtávú visszatekintéssel, a tényadatok birtokában), ami valós mértékében teszi felmérhetővé az eseti, átmeneti és ciklikus tényezőknél, illetve a tartós, strukturális tényezőknél a folyamatok egészére gyakorolt közvetlen és halmazati hatását – összességében a valós folyamatok, azaz a valóság megragadását. Ha összességében probléma (egyensúlyhiány) látszik, ennek révén megállapítható, hogy az egyszeri, ciklikus vagy strukturális jellegű, ennek megfelelően parametrikus vagy

² Ezek a változó körülményekhez való alkalmazkodás képességét határozzák meg abban a mértékben, ami a külső tájékozási pontokhoz, „versenytársakhoz” mért viszonylagos pozíció legalábbis megőrzését tudja biztosítani. A *fenntarthatóság* fogalma ezt az elemet is szükségképpen tartalmazza.

paradigmatikus kezelésmódot igényel. Az előrettekintés az adott (létező, illetve tudott) külső és belső anyagi feltételek prognosztizálható alakulását hivatott „bevilágítani”, azaz a statikus tükör helyett inkább reflektorként, pontosabban „kanyarfényszóróként”, az irányváltást is követni képes fényszóróként lehet utalni rá. A „költségvetési sarokként” ismert probléma (a rövid távú kitekintést nyújtó költségvetési adatok az évek múltán jelentkező következményeket, halmazati hatásokat nem képesek láttatni – „az útkereszteződés reakcióidőn belül van”) csak ilyen eszköz birtokában kerülhető el.

A jogszabályi követelményeknek megfelelő jelenlegi standard önkormányzati információs rendszer ehhez képest egyetlen fenti követelményt sem képes teljesíteni. Alapvető szerkezeti hiányossága, hogy

- Nem tartalmazza a folyamatszabályozás elemi feltételét, az időtávot megközelítést.
- Nem tartalmazza a feladatellátáshoz szükséges vagyonelemek szinten tartásának amortizációs követelményét, azaz valójában nem ad képet arról, hogy egyensúlyban van-e az önkormányzat gazdálkodása a pénzforgalmi mérleg (időleges) egyensúlyán túl is, vagy pedig folyamatos vagyonfelélésben, „programozott ellehetetlenülésben” van, illetve milyen mértékűben. A működés szinten tartása rendszerszerűen nem jelenik meg. Ez összességében is alapvető, és összességében is csak ideig-óráig tologatható időzített bomba (amely órájának ráadásul mutatók híján csak a ketyegését halljuk), az egyes részterületeken a halasztgatás nyílt válságba torkollására pedig kapkodó, pénzpazarló és csupán átmeneti eredményeket hozó megoldások születnek – nem gazdálkodás folyik, hanem adminisztráció; nem folyamatszabályozás, hanem ötletelgetés és tűzoltás.
- Nem tartalmazza rendszerszerűen, a világgal lépést tartó működés követelményeiből számíthatóan az adaptációs szükségletek fedezetét – ezek egyfelől voluntarista módon jelennek meg a „fejlesztési tervekben”, másfelől maradékelven a leszegényített módon felfogott működés szükségleteihez képest. (Itt csak jelezni tudjuk: ezek a szükségletek az általános felfogással szemben kellően egzakt módon, normatív alapon kalkulálhatók.)
- Alapvetően „követő”, nem pedig eredmény szemléletű, ezért a várható helyzet, különösen pedig a feladatellátásban bekövetkezett és végrehajtott vagy tervezett változtatások anyagi hatásának megítélésére kevésbé alkalmas.
- Nem konzolidált, azaz nem integrálja a gazdasági társaságok keretében végzett önkormányzati feladatellátás releváns adatait és követelményeit.
- Nem dolgozik kockázatelemzéssel (nem mentség, hogy ebben rokon a hazai gazdasági szereplők túlnyomó részével), és építi be annak számszerűsíthető adatait a modellbe, ezért súlyosan téves képet ad a valós kilátásokról.
- Ennek megfelelően nem alkalmas sem összességében, sem az egyes részterületek, projektek, programok tekintetében reális alternatív forgatókönyvek megalapozására.
- Nem számol költségként a kedvezmények, mentességek sokaságával, a szektorsemlegesség követelményével (így hiányzik a versenyszférával való korrekt összevetés alapja), és fel sem merül a használdozati költségek beszámítása, ennek megfelelően bármiféle korrekt hatékonyságértékelés alapja.

A „hogyan tovább” vetületében nyilvánvalóan az itt hiányosságként, fogyatékosként jelzett elemek kidolgozása, illetve helyzetéle jelölhető meg teendőként. A tisztánlátás érdekében célul kitűzhető gazdálkodási modell „nyers” (akár becsléseket is tartalmazó) változatának előállítására néhány hónap alatt elvégezhető, és már ebben az – idővel nyilván finomítható – állapotában is alkalmas a továbbiakban jelzett stratégiai lépések megalapozására.

Ad értékvezérelt feladatmeghatározás

A – megfelelőnek minősíthető – tükör/reflektor mondandónk jelen részéhez annyiban kapcsolódik, hogy megmutatja azokat a kereteket, amelyek között a jogszabályokban előírt, valamint az önkormányzat által vállalt, értékrendjét tükröző feladatok reálisan tervezhetők. Önmagában semleges technikai eszköz; semmi mást nem szolgál, mint a tisztánlátás megteremtését az önkormányzat legfontosabb gazdálkodási feltételeit – azaz alapvető feladatellátási feltételeit – illetően.

Ez a tükör/reflektor az egyensúlyra fókuszál, azaz a feladatok és források tartós egyensúlyára. Az erre alapozott stratégia annak a fő követelménynek a jegyében tűz ki az értékrendjének megfelelő célokat, hogy az e célok megvalósítására választott megoldások összességükben és külön-külön is fenntarthatók legyenek a stratégia időtávján belül. Ez a fő követelmény tehát az egyensúly megteremtése, illetve fenntartása – **a feladatok és források közötti egyensúly megteremtése és fenntartása.**

Ismét közvetlenül a pénzről van tehát szó: a feladat nem a szükségletek kielégítése, a vágyakkal azonosított célok beteljesítése, vagy akár követése. A feladat eleve az egyensúly felől fogalmazható meg: **a forrásokkal alátámasztható, forrásokkal fedezhető szükséglet a feladat.**

Közkeletű vélekedéseket (és az általános gyakorlatot) összefoglaló kérdésként vethető fel ezzel szemben, hogy lehetséges-e az adott viszonyok között ennek az egyensúlynak a megteremtése, illetve hogy mennyiben azonnali megvalósítást követelő igényről van szó.

A kérdés első felére a magunk részéről (és a további mondandók előkészítéseként) fontosnak tartjuk két szempontból is igenlően válaszolni: a posztulátum szintjén, illetve az általános gyakorlatot hívva e szempontból igazolásul – majd értelmezve ezt az „igazolódást”.

Az elsődleges válasz általános: a feladatok és a források közötti egyensúly megteremtése abszolút követelmény a politikával szemben, aminek a teljesítése mindig lehetséges, egyedi és rendszerszinten, önkormányzati és kormányzati relációban egyaránt, akár van rendszerszintű, szerkezeti reform, akár nincs. Aki ezt az állítást elfogadhatatlanul sterilnek, életidegennek ítéli, az a követelmény gyakorlati érvényesítését eleve, megfoghatatlanul elodázhatóvá teszi. A magunk részéről csupán annyi gyakorlati engedményt tennénk a politikának, hogy az egyensúly hiányát, illetve megbillenését egy politikai ciklus időtávján, nem pedig egyetlen költségvetési éven belül kell(ene) orvosolnia úgy, hogy az intézkedések jelenre diszkontált igazolható eredményei azonnal kimutathatók legyenek. Felelőtlennek kell tartanunk azt a politikát, amely nem így fogja fel és kezeli a problémát.

Mindig is több a szükséglet, mint a rendelkezésre álló forrás; a szükségletek felől közelítve mindig is forráshiányos helyzettel kell számolni. A feladat azonban nem azonos halmaz a szükségletekkel. A feladat kizárólag egyensúlyi relációban fogalmazható meg: a valószerűen megvalósítható és fenntartható tartozhat csak bele, a forrásokkal alátámasztott, visszaigazolt szükséglet. **Az egyensúly** nem forráshiány vagy forrásbőség, hanem – elégszer nem lehet ismételni – **politikai felelősség kérdése.**

A legkevésbé sem megnyugtató, ugyanakkor konstatálhatjuk, hogy – kivételes esetektől (azaz kifejezett csődhelyzetektől) eltekintve – **a feladatok és a források között a politika mindig is megteremti az egyensúlyt** az önkormányzati szférában is. A pénzforgalmi egyensúly jogi-formai követelményét betartva összességében mindig is meghozza azokat a feladatszűkítő döntéseket, amelyekkel a mindenkori forrásokhoz igazítja a tevékenységét. Csakhogy – és ez a lényeg – ezt a tevékenységek valós tartalmát illetően alapjában **tudattalanul, ad hoc** teszi. A feladatszűkítés az esetek egészen túlnyomó hányadában nem tudatos, célirányos döntés eredménye, hanem át nem tekintett, át nem látott, a valós szándékokat, követni kívánt értékeket, megfogalmazott koncepciókat a legkevésbé sem tükröző következmény. Ha technikailag nem kényszerítően tudatosul, hogy minden pozitív forrásbiztosítási döntés egyben negatív forrásbiztosítási döntés minden más rivális igény szempontjából, akkor a mozgáster a ténylegesnél nagyobbak látszik, és nem tudatos feladatcsökkentések tömege zajlik le minden „pozitív” döntés folyamánként. Technikailag zárt rendszer híján ezek a negatív következmények anonimek, az egyes pozitív döntések nem nevesítetten, mértékében közvetlenül meghatározottan érintenek más feladatokat, ezért nem tudatosított voltuk mellett további nem kívánatos körülmény, hogy könnyebben, felelőtlenebbül hozhatók meg.

A „többet” tehát, amit a javasolt alapvető, technikailag kényszerítő segédlet nyújtani tud, a lehetőség a döntések – legyenek bármilyen tartalmúak – lényegi tudatosítására, a sodródásból való kievickélésre.

Az egyensúlyhiány (innen tehát a tudatosan kialakított egyensúly hiánya értendő) egyfelől – merőben anyagi relációban – a valódi értelemben vett gazdálkodás lehetetlenségét jelenti. **Gazdálkodni csak egyensúlyi viszonyok között lehet**, ennek híján a szabályozottság, tervszerűség, strukturált működés a spontán folyamatok, a voluntarizmus áldozatává válik. Az önmagukban racionálisnak tetsző szakmai, szervezeti koncepciók, megoldások együttes érvényesítése meghaladja a lehetőségeket, egymást erodáló, kioltó, kézi vezérlésre szorító kezelésmódok alakulnak ki. A „bottom up”, alulról építkező megközelítés nem tud megbirkózni azzal, hogy **a részracionálisok összessége nem egyenlő az egész racionalitásával.**

Az igazi pazarlást ugyanis nem az üzemszerű működés gyenge hatékonysága, nem az elhibázott egyedi döntések, még csak nem is a – nyilvánvalóan ugyancsak irtandó – korrupció okozza, hanem a feladatok és források fenti értelemben tudatos összehangolásának hiánya következtében folyamatossá váló önbecsapás; a túlvállalások tűzoltó jellegű, kézi vezérléses korrekciói, a halasztgatott, időben el nem végzett felújítások jóval költségesebb nagyberuházásokkal való végső pótlása, a tényleges lehetőségekhez képest túlméretezett vagy a „tűzoltóműveletek” során megcsökkentett fedezetű beruházások lassítása, késleltetése, leszűkítése, aminek következtében nem csak hogy az eredeti tartalmi-szolgáltatási cél nem teljesül, hanem komoly befagyott költségekkel is kell(ene) számolni.

Másfelől – politikai relációban – egyedül az egyensúly követelménye kényszerítheti ki az egymással versengő szükségletek, érdekek és értékek *egyidejű* ütköztetésének a kényszerét, a látenszen mindig is létező **választási kényszerek egyidejű és explicit érvényesítését.** Az egyensúlyhiány ebben a viszonylatban, e kényszer híján nem teszi lehetővé az **érdekek, értékek** valós, tiszta **artikulálódását** és nyílt megjelenését, ami a tudatosság hiánya mellett *demokratikus deficithez, a valódi autonómia eróziójához vezet.*³

³ A témával kapcsolatban bővebben lásd Varga Kristóf: *Demokrácia az önkormányzatokban* c. füzetét.

A közkeletű felfogás, általános gyakorlat jellegét kifejező kérdés második felére tehát, azaz hogy mennyiben azonnali megvalósítást követelő igény az egyensúly megteremtése, ebből adódik a válasz lényegi fele. (A kevésbé „érdemi” fele gyakorlati: a politikai közeg természetéből adódik, hogy a kényelmetlent, ha halaszthatónak ítéli, a végtelenségig halogatni is fogja. A – nyilván tényleges – pénzhiányra hivatkozva hajlamos a minőségi váltást „takarékosági” lépésekre, „átmenetinek” szánt „megszorításokra” bontani, mintegy mennyiségi aprópénzre váltva elfoszlantni.) Az, hogy milyen feladat és milyen szinten, mértékben látható el tartósan, egyedül akkor határozható meg, ha az egyes vállalni kívánt feladatok tartós ellátásának jelenre diszkontált költségei ismeretében (azaz mindenekelőtt a felújítási, pótlási szükségletek összességében folyó kiadási szükségletként kezelésével) egyidejűleg mérődnek össze a források összessége által megszabott mozgástérben.

Az azonnali, egy lépéses egyensúlyteremtési kényszer hiányában elleplezett választási kényszerek nem teszik lehetővé a **tiszta érték- és érdekütköztetést, értékpriorálást**; ennek következtében nincsenek is valódi értékek, azaz reálisan megvalósítható és fenntartható értékek. Efemer, véletlen- és ötletszerű, tudattalan, nem szuverén, *nem saját* döntések, zavaros, egymással nem találkozó síkokban folyó szakmai és politikai viták közegében ürül ki az önkormányzatiság fogalma.

Jelenleg valójában nem tudható, hogy akár az önkormányzati rendszer egészét, akár az egyes önkormányzatokat illetően (ez persze kormányzati relációban is igaz) egyensúly van-e, mekkora az esetleges egyensúlyhiány, illetve az tartós vagy pillanatnyi, átmeneti. Nem ismerünk olyan magyar önkormányzatot, amely rendelkezne az ennek megragadására valóban alkalmas kimutatásokkal, végképp nem az azokat egységes gazdálkodási modellben összefogó eszközzel. Ennek megfelelően természetesen nem ismerünk olyan önkormányzatot sem, amely valóban releváns gazdálkodási tervvel, stratégiai koncepcióval rendelkezne.

A fenntartható működés követelményeihez viszonyított mozgástér ismeretében merülhet fel tehát csupán a tudatos döntéshozói irányítás másik eleme, az értékvezérelt feladatellátás követelménye, egyszersmind lehetősége. **Vallott érték, megalapozott feladatvállalás és anyagi mozgástér kizárólag egymás vetületében, mégpedig egyidejű vetítésben, tiszta választási kényszerek mellett képezheti a tudatos döntéshozói irányítás, a réalstratégia alkotóelemét.**

A feladatszűréshez a döntéshozóknak mérlegelniük kell, hogy az önkormányzat anyagi mozgástérébe mely – milyen jelleggel, milyen mértékben és milyen színvonalon ellátott – feladatok férnek bele, illetve a feladatok attribútumai hogyan korlátozandók. Ehhez a döntéshozóknak meg kell határozniuk az önkormányzat által ellátandó *feladatok prioritási rendjét*, valamilyen módon *össze kell mérniük* a feladatokat, továbbá a feladatrendszer mozgástérhez igazítására **intézkedési csomagot** kell kidolgozniuk. Ez szakmailag igényes, politikailag rendkívül kényes feladat.

Az azonnali egyensúlyteremtés igényével végrehajtott feladatszűrés követelményével szemben nyilvánvalóan könnyen felmerülhet a vád, hogy az drasztikus, „lelketlen” és fájdalmas csonkításokat eredményez. Ezekből csak az utóbbi igazolható: a fájdalmas feladatot, ismételjük, mértékében is mindig elvégzi a politika – csak nem tudatosan. A fájdalmat itt nem a mérték, hanem a választási kényszerek explicitté válása, tudatosítása okozhatja, miközben az egészről kiinduló tudatos döntések lehetővé teszik az elsődlegesnek ítélt célok valóságos érvényesülését. Másfelől az általános gyakorlat ismétlődő megszorítási-takarékossági „csonkítgatásai” sem fájdalommentesek, sőt ismétlődésükkel az „egyszeri műtéttel” szemben mintegy megsokszorozzák és állandósítják a kínt.

A feladatmeghatározásnak egzakt eljárásmodban kell történnie, zárt logikai rendben, rögzített eljárásrend mellett, amely technikailag kikényszeríti az alábbi követelmények alkalmazását:

A feladatokat *az egyensúly azonnali megteremtésének* igényével kell meghatározni, azokról egyszerre, *egyidejűleg* kell dönteni, mintegy a jelenre diszkontálva őket, *és homogén vetítési alapon* kell összemérni őket, ami a pénz.

Az egyidejűség, az egyszerre való döntés indoka, hogy az egyes feladatok számomra való tényleges fontosságát csak az összes feladattal összemérve tudom megállapítani. Érték nincs önmagában, csak az összes többivel szembevetve tűnik ki, mennyit is ér. Látni kell, hogy a megtartott vagy éppen frissen vállalni tervezett feladatok mit szorítanak ki a véges mozgástérből, s meg kell ítélni, csakugyan ez-e a döntéshozói szándék. Ezen elv miatt szükséges a feladatrendszer újjáalkotásakor, a prioritások meghatározásával előre rendelkezni arról is, hogy a prognózishoz képest többletként megjelenő esetleges további forrásokat vagy megtakarításokat mire kell fordítani. Így lehet elhárítani, hogy egy későbbi, bármilyen jó szándékú *ad hoc* döntés felülírja a vallott értékrendet (mert hogy nem történe összemérés az összes többi feladattal).

Végül a pénzről mint homogén vetítési alapról: álságos és nem célravezető csak eszmei értékek mellett érvelni, amikor pénzben kifejezett anyagi mozgástér kitöltéséről van szó, amikor azt kell eldönteni, mely értékeket kell belül tartani. A fontossági döntésekben összekapcsolódik, együttesen kerül mérlegre az érték és a pénz (mi mennyit ér a számomra = ténylegesen vállalt, nem pusztán hangoztatott érték).

Az ezek szerint felépített eljárás biztosítja a valódi priorálást, a választott értékrend tényleges érvényesülését, mert az összes érték/cél azonos alapon való egyidejű, kényszerű összevetése történik. Így hozható létre tiszta választási kényszer.

A „hogyan tovább” vetületében a feladat nyilvánvalóan ennek az elemnek a kidolgozása és végrehajtása. A feladatszűrés adatszükséglete, illetve zárt eljárásrendben meghozandó politikai döntések sorát is igénylő technikai lebonyolítása az első alkalommal legalább fél évet igényel, de az első „teljesen saját jogú” költségvetés megalkotásáig, azaz egy éven belül befejezhető és befejezendő. A továbbiakban az éves költségvetések előkészítése keretében végrehajtandó felülvizsgálat, finomhangolás már nem jelent számottevő többletmunkát.

Ad stratégia az egyensúly fenntarthatóságának megőrzésére

Az előbbiekhöz képest is immár csak jelzésszerűen térünk ki arra a várható ellenvetésre, hogy az egyensúly megteremtésére ebben a megközelítésben miért nem jelenik meg legalább egyenrangúan a feladatszűrés mellett a gazdálkodási tartalékok feltárása, a hatékonyságnövelés (a különösebb vizsgálatot, előkészületeket, időt nem igénylők természetesen az „azonnali” egyensúlyteremtés keretében is – de ennek megfelelően másodrangú szerepben – számításba veendő).

A megválaszolandó kérdés tehát részben az, hogy látunk-e, és ha igen, hol mozgósítható gazdálkodási tartalékokat az önkormányzat működésében?

Az elsődleges válasz itt is általános: mindig. A számtalan elvi lehetőség közül az általunk legfontosabbnak, minden mást időben is megelőzőnek ítélt néhány elemet alább jelezzük.

Előbb azonban a konkrét válasz: a fentebb vázolt modell alkalmazásával meghatározható működési egyensúlyhiány egy lépésben való megszüntetése révén. A sokak számára talán ismét túl sterilnek tetsző felfogás magyarázata a fentiekből következik: gazdálkodási tartalékokat feltárni csak a gazdálkodás már megteremtett alapfeltétele, az egyensúlyi működés mellett lehetséges igazán eredményesen. A szisztematikus, paradigmátikus racionalizálás, a rendszerelvű, kézi ve-

zérlesség nélküli megoldások érvényesítése nélkül valószínűleg ábránd. Az értékprioritási rendben elfoglalt hely, az ennek megfelelő forrásrészesedés ismeretének híján nem alkotható valós – másként: valóban racionális, azaz hatékonyan működtethető – szakmai feladatellátási koncepció; nincs mozgástértől független racionális szakmai tartalom.

A racionális rész megoldások, hatékonyságnövelés, szervezetfejlesztés stb. lehetőségeivel intenzíven és szisztematikusan csak az elsődleges egyensúly megteremtését követően javasolt foglalkozni már csak azért is, mert egyébiránt a politika bizonyosan kibújik az alapfeladat alól – a hatékonyságnövelés állandó követelményének teljesítésével a végtelenbe tolva ki az egyensúlyteremtést.

A tartalmak szisztematikus feltárását, a hatékonyság növelését a magunk részéről is legalább olyan fontos követelménynek tekintjük, mint a döntően feladatszűrésen alapuló azonnali egyensúlyteremtést, de okunk van tehát arra, hogy időben, sorrendiségben alapvetően követő jellegűnek ítéljük. Meggyőződésünk, hogy ez az eszköz – nem csupán a velejárási idő- és energiaigény szabta korlátok miatt – az alkalmazkodóképesség, az egyensúly változó körülmények között való fenntarthatósága, a versenyképesség megőrzése, illetve növelése céljára „tartandó fenn”.⁴

Visszatérve a hatékonyságnövelési stratégiával kapcsolatos legfontosabb általános szempontokra, a mozgástér ismeretében az önkormányzat szintjén is (akár történik e vonatkozásban országos, rendszerszinten bármi, akár nem) eldöntendő:

- mi közfeladat, mi nem közfeladat;
- miként oldható szisztematikusan az önkormányzat többértékes szerepváltozása és ebből következő funkciózavara;
- a közfeladatnak minősülő tevékenységek, szolgáltatások közül mi az, amit az önkormányzatnak normatív szempontok alapján tartósnak, illetve akár csak átmeneti jelleggel közvetlenül kell ellátnia, és melyek azok, amelyek esetében azonnal vagy a hiányzó feltételek megteremtésével a közvetett feladatellátás felmerülhet;
- a közvetett feladatellátás lehetősége esetén homogén alapon elvégzett normatív összemérés szükséges a saját szervezetben, illetve piaci szereplők, civil szervezetek által való feladatellátási formák közötti döntéshez;
- az opciók normatív összemérése során a „szektorsemlegesség” már említett követelményeinek érvényesítése mellett következetesen figyelembe kell venni a használati költségek tényezőjét is.

⁴ A közszolgáltatások működtetésének ezzel is összefüggő kérdésköréről bővebben lásd Dicső László: *A közszolgáltatások szervezése* c. füzetét.

FORRÁSOK

Milyen forrásokból jut pénzhez, feladatellátási fedezethez az önkormányzat?

- A válasz több területben követhető, aszerint, hogy
- folyó, rendszeres, illetve egyszeri, eseti jellegű;
- újraelosztásból, illetve szolgáltatási díjból származó;
- központi, „átengedett”, illetve „saját jogú”;
- központi forrás esetén normatív, illetve diszkracionális;
- kötött vagy szabad felhasználású

forrásról van szó.

A besorolásnak egyik területben sem csupán formai jelentősége van.

A fenntartható működés, egyensúlyi gazdálkodás, tervezhetőség, valós értékprioritási rend kialakítása és fenntartása alapvetően a folyó, illetve rendszeres források birtokában és ismeretében lehetséges. Az önkormányzati feladatok döntő része tartósnak, folyamatosan ellátandó, ezek fedezetét pedig csak a tartós, folyamatos bevételek képezhetik. Eseti forrásokra csak eseti kiadások alapozhatók. Ebből a szempontból a központi forrásokon belül elsősorban a normatív (valamilyen mutató alapján mérlegelés nélkül folyósítandó) jellegűek a meghatározók – ilyenek, bár nem kizárólagosan, az úgynevezett normatívák –, a diszkracionálisak (eseti, illetve akár pályázati alapon elnyerhetőek) ebben csupán alárendelt szerepet játszhatnak. Az utóbbiak előtérbe állítása általában is félrevezető, a gazdálkodás stratégiai kimunkálásával szemben lobbizásra, kilincselésre, manavárásra készítő, illetve külső szempontok, értékprioritások, stratégiai irányok követésére kényszerítő a saját helyi követelményekkel, prioritásokkal szemben.

Az önkormányzatok által ellátott feladatok egy része esetében a feladatellátás díjfizetés ellenében történik, ahol is a díjak egészben vagy meghatározó részben fedezik az adott szolgáltatás költségeit; ilyen például az ivóvíz- és csatornaszolgáltatás, vagy idősothtonok fenntartása. Másoknál teljesen vagy döntő mértékben újraelosztásból (végső soron adókból) teremtik elő a költségek fedezetét, így például a szociális támogatások, a közoktatás, a gyermekvédelem, a köztisztaság terén. A szolgáltatás jellegétől függően egyes esetekben elvileg sem igen lehetséges a díjfizetéses megoldás, és ahol igen, méltányossági, célszerűségi, vagy akár ezektől független politikai megfontolások miatt nem ezt alkalmazzák, még a kifejezetten „fizetés” jellegűeket is szubvencionálják.

A „fizetés” megoldás alkalmazása mindazokban az esetekben, ahol ez elvileg, illetve technikailag lehetséges, két szempontból bír meghatározó jelentőséggel. Egyfelől szolgáltatás és ellenszolgáltatás összefüggése itt közvetlenül, „egyénre szabottan” jelenik meg, mindenki számára közvetlenül belátható, hogy a díjban megjelenő tehervállalás fejében mit kap, és fordítva, amit kap, annak mi a tehervállalásában megfizetendő ára. Az újraelosztáson alapuló megoldások a szolgáltatás fedezetének a biztosítására az összefüggést szolgáltatás és ellenszolgáltatás között gyengítik, elfedik, azt a látszatot keltve, hogy megfelelő tehervállalás nélkül is igényelhető, követelhető szolgáltatás a köztől. Márpedig „**nincs ingyenebéd**”, valakinek mindig fizetnie kell minden szolgáltatásért, csak újraelosztásos megoldás esetén részben vagy egészben valaki más fizet, nem (vagy nem csupán) az adott szolgáltatást igénybe vevő. Amiért az állam fizet, azért is valószínűleg mások fizetnek: az állam nem forrás, csupán az újraelosztásnak, a teherviselés megosztásának az „ügynöke”. Ugyanennek a dolognak a másik oldala, hogy amiért közvetlenül én fizetek, azért mennyiségileg és minőségileg is megfelelő szolgáltatást várok

el a magam nevében is, „öntudatos fogyasztóként” lépve fel a szolgáltatóval szemben. Ez a szolgáltatót is másfajta magatartásra, működésmódra készíti, mint ha nem ilyesfajta „jogviszonyban” van az egyes fogyasztókkal szemben. Az (állam)polgári tudatosság erősítése szempontjából tehát meghatározó jelentősége van az összefüggés érvényesítésének minden ésszerűen lehetséges esetben.

Másfelől a díjfizetésben megnyilvánuló közvetlen kapcsolat *fogyasztásarányos viszonyt* feltételez szolgáltatás és ellenszolgáltatás között. Mindenki annyit fizet, amennyit fogyaszt. Ez részint a pazarlás csökkenését eredményezheti (lásd a vízfogyasztás meredek csökkenését a költségfedező vízdíjak bevezetése nyomán), részint egyértelművé teszi, hogy a méltányossági, szociális szempontokat más, alkalmasabb, *célzottabb* eszközökkel kell érvényesíteni, nem az adott szolgáltatás szubvencionálásával. Az újraelosztáson alapuló megoldással szubvencionált alacsony vízdíjak mellett nem csupán az általános pazarlás (például a dinnyehűtés csap alá helyezési módszere) szorítható vissza, hanem az a méltánytalanság is, hogy az adókból végső soron mindenki által fizetett szubvenció jórészt a szociálisan nem rászorulókhöz áramlott, akiknek a nagy lakása, adott esetben kertje, úszómedencéje a szegényebb háztartások fogyasztásának többszörösét veszi igénybe.

Összességben ugyanakkora központi vagy átengedett, illetve „*saját*” forrás nem azonos dolog. Az utóbbi lényegéhez tartozik az ilyen vagy olyan fokú döntési szabadság a forrás mértékének, a forrás „terheltjének” (azaz hogy kitől szedik be), kedvezményeinek, mentességeinek, felhasználási irányainak a – normatív – meghatározásában. Vagyis az *önkormányzati autonómia egyik leglényegesebb eleméről* van szó, mind „külső” vonatkozásban, azaz hogy az adott közösség maga dönt, nem pedig valamely a központi kormányzat a feje felett, adott esetben más tartalommal, mint az helyben indokolt, méltányos vagy kívánatos, másfelől „belső” vonatkozásban, azaz hogy szolgáltatás és ellenszolgáltatás laza tudati kapcsolata sokkal szorosabbá tehető akkor, ha egy saját jogú forrásteremtési döntést egyedileg kényszerítően meg kell indokolni a polgárok előtt szolgáltatásnyújtási relációban. Egészen másként fest az indoklási kényszer és ennek megfelelően az indoklás a gyakorlatban, ha az „átengedett” gépjárműadó a központi kormányzat parlamenti döntéssel megemeli, mint ha az iparűzési adó vagy az építményadó törvényi határában belül az önkormányzat az eddig alkalmazott alacsonyabb mértéket kívánja növelni. Felelősségerősítő, azaz, más oldalról, autonómiaerősítő elemről van szó mind az önkormányzat, mind egyes polgárai vonatkozásában. (Éppen ezért a „központi”, illetve „átengedett” források megkülönböztetése semmiféle tartalmi jelentőséggel nem bír az önkormányzatok számára.)

A kötött, illetve szabad felhasználású források megkülönböztetésének alapvetően a központi források vonatkozásában van jelentősége. (Az önkormányzat a saját jogú forrásai tekintetében is hozhat olyan döntést, hogy egy adott forrásnemet „megpántlikázza” fog felhasználni, például a beszedett kommunális adót kizárólag útépitésre és útfenntartásra fordítja, ezt a döntését azonban bármikor saját hatáskörben megváltoztathatja.) A „kötött” jelleg azt jelenti, hogy az önkormányzat a központi költségvetésen keresztül érkező közpénzeket – tételes elszámolási kötelezettséggel – kizárólag az adott szolgáltatás ellátására fordítja, nem pedig valamely más feladatot kíván belőle finanszírozni, bármilyen fontos vagy bármilyen forráshiányos legyen is egyébként az a más feladat. Ilyenek például egyes szociális normatívák, más, például többségében az oktatási normatívák nem ilyenek. Ez a kötöttség tehát általános, országos szinten meghatározott értéket, érdeket kifejező szolgáltatás ellátásbiztonságát hivatott megteremteni. Ezzel szemben például a szabad felhasználású normatíva azon a megközelítésen alapul, hogy hatékonyságra ösztönözzön, ugyanis a racionálisabb feladatellátás révén „megtakarított”, normatíva formájában nyújtott forrás más területen is felhasználható, nem vonják el tételes elszámolás keretében.

Forrásteremtés

A mindig is égetőnek tetsző forráshiány enyhítésére jogilag, illetve technikailag még a legelsettebb helyzetű önkormányzatok esetében is van mód. Kevés önkormányzatnál használják ki maradéktalanul a jogszabályi lehetőségeket akár az adónemek, akár az adómértékek vonatkozásában. Az alkalmazott kedvezményeket, mentességeket nem mindig a vonatkozó törvény írja elő a rendeletalkotó önkormányzatnak. Számos területen nem díjfizetés ellenében nyújtanak olyan szolgáltatásokat, amelyeket más önkormányzatok megfizetnek a fogyasztókkal. Még több önkormányzat nem teljes mértékben költségfedező díjakat határoz meg akár közműszolgáltatás igénybevétele, akár például önkormányzati lakás bérlete után. Ingyenesen vagy kedvezményesen biztosít helyiséget, közterület-használatot politikai vagy civil, esetleg sportszervezeteknek a teljes (másokkal szemben alkalmazott) díjterhelés helyett.

A jogi-technikai mozgástér tehát valamilyen mértékben még mindenütt rendelkezésre áll, nem maradéktalanul kihasználta. Ezeket a kihasználatlan lehetőségeket egyfelől alapvetően szükséges maradéktalanul feltérképeznie minden önkormányzatnak, függetlenül a végső döntéstől, másfelől a technikai lehetőségek tényleges kihasználását illetően fontos mérlegelnie a következőket:

Milyen gazdasági hatásokkal jár a forrásnövelő döntés? Vizsgálandó mindenekelőtt, hogy az adott forrásbővítés megvalósítása mekkora kiadásokat igényel a várható bevétel-többlet képezt. A luxusadó bevezetése az adott törvényi formájában közel akkora költségekkel járt, mint amennyi bevételt hozott. Vizsgálandó, hogy a bevezetés és működtetés kiadásai hogyan alakulnak időben a várható bevételekhez képest. Adott esetben egy érdemi értékalapú ingatlanadó bevezetése során (ha ennek törvényi feltételei megteremtődnek) a „beállítás” nehézségei csak viszonylag alacsony, összességében csekély „tisztá” bevételt eredményező kezdeti kulcsot engednek meg. Mérlegelendő, hogy az iparűzési adó mértékének esetleges emelése mennyit hoz az egyes adózók megnövekedett befizetései, illetve a megemelt adó miatt esetleg eltávozó vagy tevékenységüket csökkentő, beszüntető vállalkozók elmaradt befizetései szaldójaként, illetve mennyiben csökken a vonzereje a településnek a potenciális betelepülő (és adófizető) vállalkozók szemében.

Milyen társadalmi hatásokkal jár a forrásnövelő döntés? Az adófizető vállalkozók jobbra munkahelyteremtő vállalkozók is. Tevékenységük szűkülése, esetleg beszüntetése a megemelt adó miatt kieső helyi munkalehetőségeket, a munkanélküliség növekedését vonhatja maga után, ezzel pedig végső soron az önkormányzat szociális terheinek a növekedését is. Akár a munkalehetőségek ezen az ágon bekövetkező csökkenése, akár az egyéb adóterhek esetleges növelése miatt elköltöző fiatalok demográfiai űrt hagynak maguk után, ami egyéb lényeges következmények mellett a helyben maradó („átengedett”) személyi jövedelemadóban is kiesést okoz. A társadalmi hatás vonatkozásában azonban a forrásnöveléssel elérhető szolgáltatástöbblet kedvező társadalmi hatásai a társadalmi szövetben okozott esetleges sérülésekkel (munkanélküliség, szociális problémák, jogkövető magatartás hanyatlása) vetendők össze.

Milyen politikai hatásokkal jár a forrásnövelő döntés? A társadalmi hatásokkal érintkező politikai következmények mellett mérlegelendők természetesen az olyan politikai következmények is, amelyek a döntésben ilyen-olyan szerepet játszó pártok, illetve politikusok közmegítélését érintik. Az igazán lényeges azonban ebben a vonatkozásban annak mérlegelése, hogy az adott forrásbővítő

döntés milyen hatással van a szolgáltatás-ellenszolgáltatás viszonyának felelős tudatosítására, a polgári és önkormányzati autonómia elmélyülésére, illetve esetleges gyengülésére. A korábban mondottak értelmében talán nyilvánvaló, hogy itt önmagában mindkét irányú elmozdulást eredményezhet egy forrásbővítő, azaz végső soron tehernövelő döntés.

Ez tehát egy átfogó értelemben vett, számos szempontot mérlegelő **költség-haszon elemzés** is, amelynek elvégzése az eredményt igencsak befolyásoló módszerek, illetve megoldási módok kimunkálását segítheti elő. Két vonatkozásban kell még kitérőt tennünk a forrásbővítés témakörében.

Az egyik a **kedvezmények, mentességek** esetleges szűkítése. Minthogy itt a forrásbővítés a tárgy, csak utalásszerűen van mód annak ismételt hangsúlyozására, hogy akkor is indokolt egyes kedvezmények technikai megszüntetése, ha a korábban kedvezményezettet az önkormányzat a továbbiakban is kedvezményezni akarja, akár változatlan mértékben, azaz végső egyenlegben szabad forrástöbblet nélkül. Az értékelvű összehasonlíthatóság, valamint a transzparencia érdekében a kedvezményeket, mentességeket indokolt közvetlen pénzügyi támogatással kiváltani (még ha ez immár nyilvánvaló áfa-teherrel jár is).

A másik a **közműadó** problémája. Jogilag is támadható, de ami a lényeg: a transzparenciát, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás kapcsolatát, a méltányosságot, a gazdálkodási fegyelmet és racionalitást gyengítő megoldás az a számos önkormányzat által alkalmazott gyakorlat, amikor is amúgy „fizetős” szolgáltatások díját a szolgáltatással összefüggő követelményeken (azaz a költségeket teljes mértékben fedező és az elvárható nyereségre is fedezetet teremtő mértéken) túlmenően szinten állapítják meg, és az így keletkező többletet valamilyen más szolgáltatás finanszírozására fordítják. Történhet ez viszonylag nyíltan, például a „méltányosnál” magasabb mértékű nyereség lefölözésével és az önkormányzati költségvetésen keresztül más célokra fordításával, de jobbra valamilyen bújtatott módon történik, például önkormányzati cég vagy holding, illetve intézmény feladatkörébe sorolt különböző tevékenységek belső „keresztfinanszírozásával” a „fizetős” szolgáltatás díja rovására, vagy a feladatkörbe egyébként nem tartozó tevékenységek önkormányzati ráhatásra „szívességi alapon”, megrendelés, szerződés és számlabenyújtás nélkül való elvégzése formájában.

A hitel értelmezése

A forrással való negatív összefüggésének jelentősége magyarázza csupán, hogy itt érintjük a hitelt mint olyan problémáját. **A hitel ugyanis nem forrás. A hitel likviditási eszköz**, amely a tényleges források megképződésének, illetve valamely célra történő kifizetésüknek az időbeli eltérését hivatott áthidalni (azaz valamilyen okból előbb kell fizetni, mint ahogy a kifizetés tulajdonképpeni fedezete befolyik), akárcsak ennek időbeli „tükörképeként” a betét formájában való befektetés. Senkinek nem lesz több pénze attól, hogy hitelt vesz fel, mert ezzel egyidejűleg azonos összegű adóssága, „negatív pénzforrása” keletkezik. Nem nevezhető eladósodottnak az, akinek akár igen nagy összegű adóssága van, de az adósság törlesztésének (azaz a kifizetés végső fedezetének) a forrása időben, ütemezetten rendelkezésre fog állni. Eladósodottnak az nevezhető, aki a hitelt forrásnak tekintve, a fedezet adósságszolgálattal azonos ütemű megképződésének a reális, igazolható kilátása nélkül vesz fel hitelt.

Ha egy jelentősebb kiadást igénylő beruházás tényleges (végső) forrása az önkormányzati gazdálkodás adottságai mellett csak hosszú évek alatt képződhet meg, akkor technikailag tel-

jesen elképzelhető megoldás lenne, hogy az évente az adott célra félretehető pénzeszközöket az önkormányzat bankbetétbe helyezi mindaddig, amíg a szükséges összeg össze nem gyűlik, és akkor megvalósítja a beruházást, a betétből „készpénzként” fizetve ki a számlákat. Ez ugyanaz a dolog, mint amikor az évek során az adósságszolgálatot fizeti, azzal a lényegi különbséggel, hogy hitel mellett az „akkumulációs” időszak elején, betétben testet öltő megtakarítás mellett viszont csak az időszak végén valósul meg a beruházás. Ezzel két lényeges probléma adódik. Az első, talán kevésbé súlyos probléma, hogy egyfelől nyilván sürgető szükségletet elégítene ki a megvalósítandó beruházás, aminek az elhúzódása esetleg komoly, szerteágazó problémákat okoz, másfelől fennáll a kockázat, hogy az évek során egymást váltó önkormányzati vezetés a betétgyűjtés időszakában akár többször is megváltoztatja a prioritásait a szükséges fejlesztéseket illetően, és folyton valami másra összpontosítanak, illetve a menet közbeni kényszerek nyomására kisebb projektekre elköltik az addig már összegyűlt pénzt. A súlyosabb problémát a szolgáltatás-ellenszolgáltatás időbeli szétcsúszása okozza, nevezetesen az a súlyos méltánytalanság, hogy a betétgyűjtés terheit nem azok viselik, akik a projekt megvalósulásának a hasznát élvezhetnék. A hitel tehát alapvetően „rendeltetésében”, mint likviditási eszköz, **a nemzedékek közötti keresztfinanszírozás** méltánytalanságának az elkerülését hivatott szolgálni. Az említett célszerűségi megfontolások mellett tehát ez a méltányossági szempont az, ami miatt hiteltechnika javasolható még az esetben is, ha az önkormányzat netán a futamidőnél rövidebb idő alatt is ki tudná fizetni a számlákat.

A szükséges hitel futamidejének a korrekt meghatározására ugyanakkor a végső forrás megképződésének az időigénye nem megfelelő támpont, épp fordítva: biztosítani kell, hogy csak akkor szülessen beruházási döntés és ennek megfelelő hitelfelvétel, ha az egyéb szempontból meghatározható futamidő alatt a végső forrás megképezhető. Ez az egyéb szempont alapvetően az adott beruházás élettartama – a hitel futamidejét célszerűen a hitelből megvalósítandó beruházás élettartamához kell igazítani.

Ismételjük tehát: a hitel nem forrás, és a fentiek értelmében a valóban gazdálkodni kívánó önkormányzat számára **a hitel nem kényszer szülte megoldás, hanem célszerűségi és méltányossági követelmény.**

Itt csupán jelezni van mód: a jelenlegi általános önkormányzati szemlélet és gyakorlat kevésbé ennek jegyében áll. A kifejezett „eltévelyedések” e tekintetben bőséges tárházából is csak négyet említenénk.

Az egyik a működésre felvett hitel. Az elvi problémát itt az a szerkezeti meg nem felelés okozza, ami a működési kiadások folyó jellege (rendszeres, ismétlődő, évenkénti fedezetet igénylő mivolta) és a hitelben testet öltő fedezet egyszeri jellege között áll fenn. Egyszerűbben fogalmazva: nem csupán a hitellel betömni szándékozott pénzügyi lyuk ismételt újraképződése miatt áll elő folytonosan növekvő hiány, hanem ezt a későbbiekben még a hitel adósságszolgálata is növeli. A lyukat lyukkal betömni nem igazán ígéretes vállalkozás – ellenkezőleg, a kezelhetetlen adósságsapda biztos ígérete.

A másika spekuláció. Hitelt felvenni azért, hogy az így szerzett pénzeszközökből valutaspekuláció révén nyereségre tegyen szert az önkormányzat, a közpénzzel való olyan házardjáték, ami elvileg sem tartozhat a felelős önkormányzati gazdálkodás fogalmkörébe. A „vállalkozó önkormányzat” általában sem kétségek nélkül kezelhető fogalmának rendkívüli (és mandátum nélkül vállalt!) kockázatokat hordozó szélsőség viteléről van szó.

A harmadik egy általában sokkal pozitívabb megítélést kapó probléma, amit itt mégis az eltévelyedések kategóriájában említenénk: a központi szabályozásnak a hitel valódi funkcióit

eltorzító és sok esetben valódi eladósodáshoz vezető azon kényszerítővé vált készítéséről van szó, ami pályázatok keretében kínál vissza nem térítendő (immár meghatározóan uniós) forrásokat különböző központi meg határozott prioritásokat tükröző célok megvalósítására. A forráshiánnyal küszködő önkormányzatok csak úgy látják lehetségesnek többletforrásokhoz jutni, ha pályáznak arra, aminek a keretében ezeket a vissza nem térítendő forrásokat el lehet nyerni. A pályázati célok nem a helyben legegésőbb szükségleteket, netán legfontosabb helyi prioritásokat tükrözik, de azokhoz nem kapnak támogatást. A „manna” ígésében tehát pályáznak, nekik talán másodlagos fontosságú célokra. További probléma, hogy túlnyomórészt olyan projektekről van szó, amelyek működtetése nem hozza, hanem viszi a pénzt, azaz közvetlen pénzügyi értelemben legalábbis nem „megtérülő” beruházások, az önkormányzat jövőbeli forráshiánya működtetési ágon mintegy „bele van kódolva”. Ráadásul többnyire a projekthez szükséges önrész fedezete sem áll rendelkezésre az önkormányzatoknál, s ezért még akkor is az önrész hitelből való előteremtésére vállalkoznak, ha józan számítás szerint a hitel adósságtörlesztésének a fedezete sem áll majd rendelkezésre. Az önkormányzati szféra adósságállományának ugrásszerű növekedése az elmúlt években nagyrészt erre vezethető vissza.

A negyedik a kötvénykibocsátások elharapózása. A kötvény a hitel egy speciális formája, önmagában tehát semmi baj nincs vele. A problémát az okozza, hogy számos önkormányzat nem egy felelősen kialakított, gondosan felépített pénzügyi politika célszerűen megválasztott eszközeként él vele, hanem részben a hitelfelveleket szabályozó hatályos jogi korlátok megkerülésére, részben a választók (és pénzügyi téren kevésbé tájékozott képviselők) megtévesztésére. Az elsőt illetően: míg a nevében is hitelfelvételt, bármilyen tökéletlenül is, korlátozza a törvényi szabályozás, a kötvénykibocsátást lényegében (és rövid időtávon belül) nem. A kötvények törlesztési mód szerint két fő fajtája (az ún. amortizációs, illetve „puskagolyó”) közül ugyanis többnyire az utóbbit alkalmazzák. Az ebből felvett hitel törlesztése egy összegben, a futamidő végén történik, azaz addig nem jelentkezik közvetlen teherként, ellentétben az ütemes törlesztést feltételező amortizációs kötvénnyel. Ebből a szempontból némileg hasonló a helyzet persze azokkal a hitelfelvelekekkel, illetve amortizációs típusú kötvényekkel is, amelyek esetében a hosszú lejárat mellett többéves (az adott politikai cikluson biztosan túlnyúló) úgynevezett türelmi időt kötnek ki a szerződésekben, amikor is tőkét nem, csak a kamatot kell törleszteni.

A PPP mint forrás

A köz- és a magánszféra együttműködésével megvalósított projektek (az angol terminus közkeletű rövidítésével: PPP⁵) az elmúlt évtizedben Magyarországon is megjelentek ilyen név alatt. Az óvatos megfogalmazás a probléma lényegére utal: a megvalósult projektek nagy része valójában nem PPP, illetve csak igen tökéletlenül valósítja meg a konstrukció lényegét.

A legtöbbször ugyanis olyan esetekben és azzal az indokkal bocsátkoznak önkormányzatok (is) PPP-nek nevezett megoldásokba, amikor valamely szükségesnek ítélt projekthez nincs kellő mozgósítható forrásuk. Ez esetben a magántőkétől – elsősorban legalábbis – forrást várnak a konstrukció keretében. Márpedig **a PPP nem forrás.**

A durvább félreértés az, amikor a magántőke bekapcsolásától végleges forrást remélnék, ami az összerheket legalábbis csökkenti, megosztja. Ez nyilvánvalóan nincs így, előbb-utóbb, ilyen vagy olyan formában, a magántőkés partner hozzájárulását az utolsó fillérig ki kell fizetni.

A „finomabb” félreértés az, amikor – elsősorban legalábbis – hitelkiváltó szerepben fogják fel. Ha tehát végső forrásként nem számolnak is vele, azt várják, hogy előnyösebb feltételek mellett juthatnak a révén áthidaló jellegű fedezethez, mint ha közvetlenül, maga az önkormányzat jelenne meg hitelfelvevőként a pénzpiacon, vagy egyáltalán hitelhez tudnak jutni ilyen közvetett módon akkor, amikor (akár a törvényi korlátozás miatt, akár a pénzpiac megítélése szerint) maga az önkormányzat nem hitelképes, vagy legalábbis nem juthat olyan összegű és futamidejű hitelhez, ami a projekthez, illetve a forrásoknak az önkormányzatnál való végső, teljes megképződéséhez szükséges.

Ez bizonyos esetekben akár igaz is lehetne, amennyiben az önkormányzatnak való közvetlen hitelezés kockázata a bankok szemében nagyobb, mint a magántőkés partnernek való hitelezése. Minthogy a nagyobb kockázatnak magasabb a kockázati felára (a bank ezzel fedezi a maga kockázatát), az önkormányzat ilyenkor összességében drágábban juthat közvetlenül hitelhez (ha juthat egyáltalán), mint a magánpartner.

Itt azonban világosan látni kell: ha az önkormányzat banki megítélés szerint nem hitelképes, akkor a mai pénzpiaci viszonyok mellett nem túlságosan durva leegyszerűsítés azt mondani, hogy valójában egyáltalán nem hitelképes, azaz a projekt valójában vállalhatatlan a számára. A „közvetített hitel” ez esetben a – nyilván keserű – valóság elfedését szolgálja, mindenekelőtt súlyosan veszélyes önbecsapás. A következményei ugyanúgy megjelennek majd, mint egy felelőtlenül felvett közvetlen hitel nyomán.

Nézzük most a másik esetet, az „olcsóbb hitel” motívumát. Dőreség azt hinni, hogy a magánpartnernek felszámított kisebb kockázati felár automatikusan olcsóbb közvetített hitelt jelent a konstrukcióban a partner önkormányzat számára. A magánpartner ugyanis az önkormányzat nagyobb kockázatát fogja viselni a bankkal szemben, mivel végső soron és közvetlenül neki kell törleszteni a banknak, vagyis ő kerül szembe közvetlen hitelezőként az önkormányzattal. Az önkormányzati kockázati felárat tehát igyekezni fog áthárítani, érvényesíteni a PPP-szerződésben az önkormányzatra, vagy legalábbis valamilyen módon és mértékben megosztani annak terhére.

És itt érkezünk el a lényeghez: **a PPP-konstrukció lényege a kockázatmegosztás.** A projekttel kapcsolatban felmerülő finanszírozási, beruházási, működtetési kockázatok sokaságának kifinomult felmérése, beazonosítása és a partnerek közötti megosztása az egyes szereplők adottságainak, képességeinek, azaz optimális hozzájárulási lehetőségeinek függvényében, méltányosan és arányosan. Ennek megfelelően rendkívül sok szempont figyelembevételét, mérlegelését és érvényesítését igényli, ami csak igen részletes és bonyolult szerződéses konstrukcióban ölthet testet. Minden valódi PPP-projekt komoly felkészültséget igényel tehát a résztvevő önkormányzat részéről. E tekintetben a partnerre hagyatkozni egyenlő a feltartott kézzel, az alárendelt pozíció, előnytelen megoldások nagy valószínűségének elfogadásával, azaz végső soron drágább lehet a PPP (sajnos, sok esetben az is), mint az alternatív megközelítések.

Hangsúlyoznunk kell: ez nem szükségszerű, a PPP megfelelő feltételek mellett lehet jó megoldás. Tegyük tehát egy rövid kitérőt (mármint a szűkebben vett pénzügyi, illetve ezen belül a forrásokhoz kapcsolódó gondolatmenethez képest).

A PPP egyfelől **átmeneti forma** az önkormányzat szerephalmazódásának, ebből adódó szerepvárában az oldásában. A közfeladatnak minősített feladatnak köztulajdont képező eszközök

felhasználásával köztulajdonú szervezetek keretében való ellátásától a megfelelő feltételek fennállása, illetve megteremtése esetén igazi privatizáció keretében a piac által való ellátásig vezető úton számos egyéb lépcsőfok, illetve köztes megoldás mellett az említett kockázatkezelésre fókuszálva alakult ki. Másfelől, a feladatellátási relációhoz kapcsolódva, nem egy beruházás megvalósítását célzó, egyszeri, rövid távú kapcsolatot jelent a köz- és a magánszféra képviselői között, hanem a partnerek olyan **tartós együttműködését**, amely a tervezési, építési, üzemeltetési és finanszírozási vonatkozásokra egyaránt kiterjed, ezek egymással is sokrétűen összefüggő kockázati problémáit igyekszik a jelzett módon kezelni.

A „forrás”-relációban érintett motívumok mellett, valódi PPP esetén milyen kockázatok kezelésének szándéka indíthatja az önkormányzatokat a PPP-konstrukció alkalmazására?

Egy adott beruházás számtalan kockázatot hordoz az elkészültéig. A tervezés és kivitelezés megfelelő műszaki összehangolása, a területszerzés, az engedélyeztetés, a fő- és alvállalkozói hálózat és viszonyrendszer kialakítása, felelősségi köreinek és szerződéses biztosítékainak kimunkálása és működtetése, a kivitelezés műszaki és pénzügyi ellenőrzése stb. olyan bukkánokkal és csapdákkal teli terület, ahol az adott vonatkozásban az önkormányzatnál jóval nagyobb „esetsűrűséggel”, tapasztalatokkal bíró piaci partner bekapcsolása előnyös, kockázatcsökkentő lehet. Önmagában legalább ekkora kockázatot hordoz azonban sok esetben az elkészült beruházásnak a működtetése, az általa megvalósuló szolgáltatásnyújtás hatékonyságának, költségeinek az alakulása a tervezetthez, ennek megfelelően a pénzügyi (megtérülési) számításokban szereplő várakozásokhoz képest. A magánpiaci szereplő bekapcsolása itt csökkentheti a kockázatokat azáltal, hogy piaci szereplőként nagy valószínűséggel hatékonyabb működést képes biztosítani, másfelől azáltal, hogy már az adott beruházás megvalósításában is felelősséget vállalt partner, nincs módja „visszafelé mutogatni”, azaz a működtetés nehézségeiért egy tőle független beruházót hibáztatni. Olyan beruházás megvalósítására van e konstrukcióban ösztönözve, amelynek a hatékony működtetést is az ő felelősségi körében kell lehetővé tennie. Nincs mód tehát arra, hogy „alulárzott” ajánlattal megnyerve egy kivitelezési tendert nem, vagy csak részben és igen körülményesen legyen megállapítható a felelőssége a későbbi, tőle független működtetővel, illetve a végső finanszírozó önkormányzattal szemben, amennyiben ez a működtetés a létesítmény beruházási problémái miatt a tervezettnél drágábbnak bizonyul. Röviden: egyszerre kell optimalizálnia a beruházást és a működtetést.

Az önkormányzati vagyon

Az előbbiek alapján talán már nem lesz meglepő, hogy az önkormányzati vagyon témáját a források gondolkörében érintjük ugyan, de a hangsúlyt összességében itt is a vagyon nem forrás jellegére helyezve.

Forrás relációban ugyanis **a vagyon forrás is, meg nem is**. Önkormányzati relációban alapvetően **nem forrás, hanem eszköz**.

Ennek megértéséhez röviden az önkormányzati vagyon szerepéről, típusairól: Az önkormányzatok megalakulásukat követően döntően olyan vagyonelemeket kaptak, amelyekkel a különböző rájuk ruházott szolgáltatásokat korábban a tanácsai szervek vagy az állam ellátták. Ezek tehát a szolgáltatásellátáshoz szükséges eszközök – „forrásai”, megtestesülései a tartós szolgáltatásellátáshoz szükséges tényezők egy részének, nem „forrásai” azonban más célok, feladatok teljesítésének. A jogalkotó a szolgáltatásbiztonságot bizonyos körben azzal kívánta erősíteni, hogy

e vagyonelemeket forgalomképtelenné nyilvánította, azaz az ilyen vagyonelemek (például utak, hidak, közparkok) nem eladhatók, és még az önkormányzat esetleges csődje esetén sem foglalhatók le. Valamivel enyhébb korlátozás van érvényben olyan vagyonelemek tekintetében, amelyek az általuk ellátott funkció megszűnése, illetve más eszközökkel való kiváltása esetén eladhatók – ezek a korlátozottan forgalomképes eszközök (például iskolaépületek).

Az évekig elhúzódó vagyonátadási folyamatban kaptak azután az önkormányzatok (rendkívül egyenlőtlen eloszlásban) olyan vagyonelemeket is, amelyek nem vagy csak lazán kapcsolódnak az önkormányzati feladatellátáshoz, ennek megfelelően szabadon eladhatók, és a bevétel szabadon felhasználható forrást képez.

Miért nem ezt tartottuk fontosnak kiemelni forrás relációban?

Az elvileg kevésbé súlyos, gyakorlatilag annál számottevőbb ok, hogy az önkormányzatok többsége a valóban forgalomképes (tehát egyfelől általuk nélkülözhető, felszabadítható, másfelől piaci kereslettel találkozható) vagyonelemeket jórészt már eladta (és a bevételt részben nem vagyonkonverziós, hanem működési célokra fordítva élte fel).

A lényegi ok, hogy a hangsúlyt minden relációban a tartós, folyamatos feladatellátásra, illetve annak fő feltételére, az egyensúlyi gazdálkodásra tartjuk helyesnek helyezni. Márpedig egy vagyonelem eladása egyszeri bevétel, ami működési forrásként tartós jelleggel nyilvánvalóan nem jöhet számításba. Ez a már jelzett szerkezeti meg nem felelés lenne. Egyszeri jellegű, és szerkezeti megfeleltetésben beruházási forrásként természetesen mérlegelhető. Ez esetben nem vagyonfelélésről van szó, mint az előbbi esetben, amikor működést finanszíroz az önkormányzat a vagyoneladásból (és aminek visszatérő alkalmazása mellett előbb-utóbb csőd az eredmény), hanem vagyonkonverzióról, amikor nem csökken az önkormányzat vagyona, csak az egyik vagyontárgyból egy másik (kívánatos módon a feladatellátáshoz szükségesebb) lesz. Forrásként tehát lényegében a tartós feladatellátáshoz tartósan hozzárendelhető bevételi elemek értelmezendők.

Vannak természetesen olyan vagyonelemek is, amelyek nem az önkormányzati feladatellátás közvetlen tartozékai eszközoldalról, és a hasznosításuk nem csupán eladást, azaz egyszeri bevételt jelenthet, hanem hozamot termelhet, azaz folyó, visszatérő jellegű tételként valóban forrás lehet a tartós feladatellátás szempontjából. Ilyenek a bérleti bevételek, ilyen a jelen törvényi szabályozás mellett a parkolási bevétel, ilyen az önkormányzati cégek tulajdona vagy résztulajdona után esetleg befolyó nyereség, osztalék, ilyen a pénzügyi befektetések kamata stb.

Ez utóbbi, azaz hozamtermelő kapacitással bíró vagyonelemek azonban egyfelől az önkormányzati szféra vagyonának csak töredékét képezik, hozamuk forrásként csak messze alárendelt, kiegészítő jelleggel jöhet számításba a tartós feladatellátást célzó gazdálkodásban, másfelől e téren a bővítést sem tartjuk kívánatosnak általános jelleggel. A vállalkozó önkormányzat önmagában is vitatható, illetve megkérdőjelezhető fogalmának ez ugyanis olyan tisztán profitelvű válfaja, amely nehezen egyeztethető össze az önkormányzat alapvető rendeltetésével. A legkevésbé sem önmagában a profitelv a gond, hanem egyfelől a – különben is komoly – önkormányzati szerepválar súlyosbítása ezen az ágon, másfelől az az elvi probléma, hogy profitelvű vállalkozói szerepében az önkormányzat *ab ovo* nem lehet egyenrangú partnere a magánszférának, tehát általános jelleggel kimondható, hogy ugyanazokat a vagyonelemeket csak gyengébb hatékonysággal fogja működtetni, mint egy tisztán ilyen szerepben és ilyen téren tevékenykedő piaci szereplő. Az alábbiakban még majd ki kell térnünk arra, hogy ennek a tényleges következményei jobbra miért nem szembetűnők az önkormányzati szereplők számára.

Ha egy önkormányzat a legcsekélyebb joggal úgy gondolná, hogy bármely kis vagyoni szegmensben egyenrangú tényező lehet a piaci szereplőkkel, akkor minden vagyoneleme tekintetében képesnek kellene lennie a vagyoni szempontú értékelésére és kezelésére. Félreértések elkerülése végett: nem összességében is piaci működtetésről van okvetlenül szó, hanem piaci szempontokat követő értékelés figyelembevételére is.

Az egyik fő hiányosság e tekintetben az amortizáció kezelése. Mint láttuk, valódi értelemben vett forrást az önkormányzati vagyoni általában nem szolgáltat, terhet azonban annál inkább jelent. A szolgáltatásellátáshoz szükséges vagyoni fenntartása nem csupán a havi számlákban megjelenő rezsikiadásokat jelenti, hanem az állag- és értékőrzéshez szükséges felújítási, pótlási kiadásokat is. Minthogy azonban ezek nem havi vagy akár éves, valamely partner mint szállító által benyújtott számlák formájában jelennek meg, és tényleges teljesítésükről az önkormányzat eseti alapon dönt, valamint könyvelésileg tőkekiadásként, nem pedig működési kiadásként kell kezelni őket, noha alapvető funkciójukat tekintve a működés fenntarthatóságát szolgálják, a működés tartozékai, maradékul kezelhetőnek tűnnek mindaddig, amíg a fizikai ellehetetlenülés jelei nem mutatkoznak. Ekkor azután persze egyszerre jelentkeznek, jobbra válsághelyzetet okozva pénzügyi téren is a mindaddig félresöpört kiadási szükséglet. Egy utca szilárd burkolattal való ellátása nem annyiba kerül, amennyiről a beruházási számlák szólnak. Annyiba kerül, amennyi az átlagos éves terhe az aszfaltozott utcának addig, amíg a burkolat használhatóan kitart. A valós élettartamhoz igazodó amortizációs kulcsokkal számolt kiadási szükséglet fedezetének folyamatos kimutatása és – a vagyoni összesség tekintetében – megteremtése szemléletváltást igényel a legtöbb önkormányzatnál.

A másik lényeges hiányosság a használati költség fogalmának a negligálása. A piaci szereplő számára egy vagyonelem hasznosítási módjai közül olyanak a választása, amely kevesebb hasznot hoz, mint amit egy másik lehetséges módon el lehetne érni, „áldozatot” jelent, azaz legalábbis viszonylagos veszteséget, márpedig a piaci szereplő optimalizálásra törekszik. Egy iskola működtetése valójában nem annyiba kerül az önkormányzatnak, azaz végső soron a köznek, amibe a tanárok bére, az épület – amortizációt is magába foglaló! – rezsije, ösztöndíjak, jutalmak folyósítása stb. kerül, hanem ehhez járul az is, amit az ingatlan és a különböző eszközök akár teljesen más területen való hasznosítása (végső soron akár az eladásukból származó bevétel legkedvezőbb hozamot biztosító befektetése) hozhatna. Azaz úgy tekintendő, mint egy teljesen fizetés alapon működő, új beruházással vagy bérelt épületben, eszközökkel stb. létrehozott magániskola. Ilyen megközelítésben lényegesen más színben tűnik fel a vagyoni, akár a feladatellátáshoz közvetlenül kapcsolódó vagyoni. A feladatellátási módok prudens megválasztásának ez egyik alapfeltétele lenne.

A lényeges hiányosságok közül meg kell említenünk még itt a homogén alapú összevétel negligálását. A köznek végső soron az is „pénzbe”, pontosabban: „negatív forrásba” kerül, ha akár a törvényi szabályozás, akár saját döntése mentesíti valamely olyan közteher fizetése alól a saját vagyonelemét, amelyet egy hasonló tevékenységet végző piaci szereplőnek meg kell fizetnie. Ha egy magánkórháznak fizetnie kell az iparüzési adótól kezdve kommunális adóig olyan terheket, amelyeket az ugyanabban az ingatlanban korábban és később működő önkormányzati kórháznak nem kellett, illetve kell, akkor vajmi kevés esély van a köz tényleges terhének megítélésére az adott szolgáltatással kapcsolatosan, valamint a korrekt hatékonysági összevételre, illetve az említett használati költségek felmérésére.

KIADÁSOK

Akár csak a források esetében, a kiadások tekintetében is alapvető jelentősége van a két fő típus megkülönböztetésének. A **működési kiadások** a folyó, rendszeresen felmerülő, visszatérő tételek, elsősorban „rezszi”-kiadások, így a különböző bérek, közüzemi költségek, a napi működéshez kapcsolódó fogyasztók (tisztítószer, irodaszerek, izzók, gépkocsi-üzemanyag stb.), karbantartási tételek, illetve különböző igénybe vett szolgáltatások (takarítás, őrzés, szállítás, karbantartás, tanácsadás stb.) fedezete. „Könyvelésileg” ide tartoznak olyan akár kifejezetten egyszeri kiadások is, amelyek jellegükben hasonlóak a rendszeres, folyó kiadásokhoz. Működési kiadás tehát például egy civil szervezetnek nyújtott olyan támogatás, amelyre csak egyetlen alkalommal kerül sor, de a szervezet valamely működési célú kiadásának fedezetéhez járulnak vele hozzá.

Közös jellemzője a működési kiadásoknak, hogy könyvelésileg nem érintik, nem növelik az önkormányzat vagyoni, azaz nem aktiválhatók. A másik közös jellemző – mint már utaltunk rá – hogy fedezetüket az utolsó fillérig működési bevételekből kell megteremteni. Ellenkező esetben a szerkezeti meg nem felelés előbb-utóbb a működés folyamatosságának rendszerszintű megszakadásához, válsághoz és „kényszervágásokhoz” vezet (bármennyire „bevált” módszerek vannak is az általános gyakorlatban e tény elleplezésére, a következmények „szétkenésére”).

Ezzel szemben a **felhalmozási kiadások** (beruházások, felújítások) olyan egyszeri jellegű tételek, amelyek könyvelésileg növelik az önkormányzat vagyoni, azaz aktiválhatók. E kiadások fedezete *közvetlenül* történhet akár felhalmozási, akár működési bevételekből, összességében és hosszabb távon azonban *végső soron* ezek fedezete is folyó bevételekből kell hogy előálljon.

A felhalmozási kiadások lehetőségeinek a megítélésében azonban ez csak az egyik – általában figyelmen kívül hagyott – lényegi szempont. Bármennyire fontos is, a negligálása közvetlen pénzügyi válsághelyzetet nem okoz, „legfeljebb” a mozgósítható (és természetükénél fogva jobbra véges) felhalmozási források elapadásával a beruházások megszüntetéséhez, a lassú ellehetetlenüléshez vezet, nem mellékesen pedig a tartós forrásbázis kimunkálása nélkül kialakított „stratégiai fejlesztési tervek”, programok talajtánságának lelepleződéséhez. A másik – általában valamilyen szinten felismert, de a döntésekben jobbra nem meghatározóan kezelt – lényegi szempont, hogy a felhalmozási kiadások révén létrehozott új érték, a **beruházás nem csupán** a létrehozás aktusához kapcsolódó, **egyszeri terhet, hanem folyamatos kiadási szükségletet jelent** – a folyamatos fenntartása, működtetése rendszeresen, évről évre közpénzeket igényel majd.

Ebből következően a prudens gazdaságpolitikai szemlélet egy beruházást is a *folyamatok részeként*, nem egyszeri tételként ítél meg. Költségeit (akár csak forrásait) azon időszak egészére kivetítve veszi számításba, ameddig az adott beruházás várhatóan működni, élni fog, és bármely tervezési időegységre (legyen az akár az éves költségvetés) ennek a teljes „élettartamnak” a költségeit vetíti, „diszkontálja” arányosan.

Amortizáció

Ehhez is kapcsolódóan ki kell térnünk még az amortizáció kezelésének a fentebb több vonatkozásban is már érintett problémájára.

A kopás, elhasználódás, avulás folyamatosan emészt fel az eszközök működőképességét és pénzben mérhető értékét is. Az eszközök, vagyontárgyak működőképességének megőrzésére,

helyreállítására időszakonként szükségessé váló felújítási, pótlási kiadások teljesítése, illetve elmaradása így a vagyoni helyzetet befolyásoló – növelő, illetve csökkentő – tényező. Minthogy azonban a folyamatos elhasználódás *fizikailag* csak egy bizonyos ponton ér el olyan mértéket, amikor a megfelelő szintű működőképesség már csak teljes felújítással, illetve az eszköz cseréjével (azaz pótlással) állítható helyre, és ez a pont az egyes konkrét eszközök vonatkozásában igen nehezen határozható meg feltétlen egzaktással (adott eszköztípusok átlagára nézve azonban megfelelő pontossággal határozható meg), azaz van egy természetszerű „diszkrecionális sáv” a tényleges felújítás időpontjának a meghatározásában, a politikai szereplők számára a szükséglet általában úgy jelenik meg, mint ami szinte vég nélkül halogatható, illetve „maradékulva” kezelhető lenne. Az „előbb a működés szükségleteit kell kielégíteni” jelszavával a felújítási szükségletek kezelése mindig hátrább sorolódik, ennek megfelelően hátrányt szenved – halmozódó gyakorlati következményekkel.

A tartós működőképesség megőrzéséhez tehát a „könyvelésileg” működési kiadási szükségletekkel egyenrangúan kezelendők a felújítási szükségletek. Nem arról van szó, hogy minden egyes konkrét eszközre nézve az eszköztípus átlagos amortizációs tényezőjének megfelelő fedezetet meg kellene teremteni például az éves költségvetésekben. Egyfelől az átlagos szükséglettől az adott eszköz tényleges szükséglete eltérhet. Másfelől nem sok értelme lenne egyes konkrét eszközökre nézve évről évre „felhalmozni”, gyűjtögetni az adott évre arányosan számítható fedezetrészeket mindaddig, amíg évek múltán, az amortizációs periódus végén, sor kerül a tényleges felújításra vagy pótlásra. Arról viszont igenis szó van, hogy az eszközök összességére számítható felújítási szükséglet adott évre arányosan számítható fedezetét teljes egészében biztosítani kellene, és ebből – nem maradékelven, hanem valóban tervezhető módon – kellene a konkrét eszközállapotok figyelembevételével dönteni arról, hogy a felújításra „érett” állapot közelében lévő eszközök közül melyeknek a tényleges felújítására kerítenek sort az adott évben.

A könyvelésileg aktiválható „tőkekiadás” kategóriájába eső felújításokat tehát a prudens gazdaságpolitika összességükben, a működési folyamattól elválaszthatatlan jellegük miatt, lényegében folyó szemlélettel, működési kiadásként kell hogy kezelje, ennek fedezetoldali következményeivel együtt. A maradékelvű, *ad hoc* jellegű kezelésmód bizonyosan fokozódó leépüléshez, másfelől a tervezhetőség hiányával összefüggően az eszközökkel való valódi gazdálkodás lehetőségének elvesztéséhez, gyenge hatékonysághoz, ebből eredően elkerülhető veszteségekhez, azaz pazarláshoz vezet.

A KÖLTSÉGVETÉSI FOLYAMATRÓL

Az önkormányzati gazdálkodás folyamatában a legfontosabb kötelező erejű dokumentum a költségvetés. Az adott évre vonatkozóan szabályozott (törvényekben meghatározott) rendben csoportosítva, illetve összefoglalva tartalmazza az önkormányzat várható bevételi és kiadási tételeit, az egyenlegben mutatkozó esetleges hiányt fedező hitelfelvételeit, illetve adósságszolgálatát, a végrehajtás szabályait. Minthogy bármely kiadás csak akkor teljesíthető az év folyamán, ha annak megvan az elfogadott „költségvetési lába”, a költségvetés, elfogadása után, meghatározza az éves tartalmi munka kereteit.

A tükör/reflektor problémájával kapcsolatban már láthattuk, hogy a jelen szabályozási előírásoknak megfelelő, szűkebben vett költségvetés mire alkalmas, mire nem, illetve önmagában mennyiben *nem alkalmas folyamatszabályozó eszköz*. Magának a költségvetési folyamatnak a kezelésében elkövethető hasonló hiba veszélyét tompítandó, a jelen keretek között a költségvetés kérdéskörének két lényegi vetületére térnénk ki csupán.

Az egyik a tartalmi munkát meghatározó költségvetés elfogadásának a meghatározása, azaz hogy milyen szempontok alapján történik (illetve kellene történjen) a költségvetés előkészítése, a másik pedig, hogy milyen forgatókönyv szerint, milyen folyamatszabályozással történik (illetve kellene történjen) a kidolgozás és az elfogadás.

Az előkészítést illetően itt kiemelő legfontosabb szempont, hogy a bevezető gondolatok keretében vázolt tükör/reflektor lényegi elemeit minél teljesebben be kell építeni, érvényesíteni a szűkebben vett költségvetési munka megalapozása során. Minthogy ez összességében a jogszabályi követelményeken messze túlmenő feladat (jóval több, alapjaiban más, mint az előírt „gördülő tervezés”, vagy „gazdálkodási terv”), és komoly erőfeszítést igényel, módszeresen, részletes forgatókönyv kidolgozásával lehet csupán a célt megközelíteni. A különböző, általában hiányzó alapelemek (kockázatok, költségvetésen kívüli tételek várható költségvetési hatásainak felmérése, az eredményszemlélet érvényesítése, a folyamatok megfelelő időtávban való „beárazása” stb.) kellően szakmai kidolgozhatóságáig is indokolt azonban mindezeket az elemeket **akár becsléssel is** egy egységes **gazdálkodási alap/háttér modell** részévé tenni – a becslés itt biztosan kisebb hibát eredményez, kockázattal jár, mint e tényezők figyelmen kívül hagyása. A becslésen azután mindaddig nem „illik” változtatni, amíg azt megfelelő szakmaiságú számítás, felmérés ki nem tudja váltani, illetve beláthatóan racionálisabb, okszerűbb, újabb tapasztalatokkal alátámasztható másik becslés beépítését is csak az aktuális költségvetéssel kapcsolatos politikai szintű munka megkezdése előtt szabad mérlegelni – a keretek szakmai vizsgálatának a feladata a elválasztandó az alapvetően értékprioritások meghatározására, érvényesítésére hivatott politikai mérlegelés szakaszától. A konkrét választási kényszerek nem hathatnak ki a tények megítélésére.

Ez az akár jelentős részben csupán becslésekkel dolgozó háttér-gazdálkodási modell, részben az összes releváns tényezőt, részben azok folyamatban, időben való alakulását vetíti fel keretként a folyamat részét alkotó költségvetési év jogszabályi feltételeknek megfelelő költségvetése számára. E keret vetületében nyilvánvalóan más megvilágítást kapnak az egyes éves költségvetési tételek. Összességükben és elemenként is – az éves tételek a modellben folyamatszabályozó jellegükben, tartós következményeikben mérődnek meg, a döntési felelősség technikailag nyilvánvalóvá tetten nem áll meg a költségvetési év határán.

A másik, fentebb egy vonatkozásban már érintett vetületet, a költségvetési forgatókönyv legalapvetőbb vázát illetően:

Az akár a jelzett megszorításokkal jellemezhető (illetve a későbbiekben szakmailag folyamatosan tökéletesítendő) háttér-gazdálkodási modell előzetes megalkotását és a politikai tetsület által való kívánatos (jogilag nem kötelező) elfogadását követően, attól hangsúlyosan elválasztva az önkormányzatnak költségvetési koncepciót kell készítenie. Ez jogilag is kötelező aktus, a tartalmat illetően azonban a szabályozás nem ír elő lényegi többletet a tulajdonképpeni költségvetéshez képest, egyfajta előköltségvetésként kezeli. Ezzel szemben igazi feladatát akkor töltheti be, ha olyan átvezetésként fogja fel az önkormányzat a háttér-gazdálkodási modelltől az éves költségvetéshez, amely egyfelől az éves költségvetés jogszabályi szerkezetéhez „idomított” formában is, de többéves kitekintésben jeleníti meg a modell kereteivel összhangban lévő „csa-

pásirányokat”, másfelől konkrét **intézkedési tervvel** alátámasztva nyújt biztosítékot afelől, hogy a *konceptió* elnevezést immár valóban megérdemlő tervezet ténylegesen is megvalósítható, nem csupán kívánatos cél. Megteremti tehát a folyamatszabályozási összefüggést az önmagában lehatárolt, korlátozott ki- és áttekintést adó éves költségvetéssel. Rögzíti továbbá azokat a keretszámokat, amelyek a koncepció elfogadásának időpontjában (december) ismerhető adatok birtokában a fenti követelményeket kielégítő módon meghatározhatók az éves költségvetésre nézve.

A tényleges költségvetés előkészítése ennek alapján kell lefolyjon az év elején, beépítve a csak ekkor megismerhető (elsősorban a központi forrásokat, végrehajtási szabályokat, továbbá adóbevételei tényszámokat stb. érintő) adatszolgáltatásokból eredő, tehát *technikai jellegű* okokból végrehajtott változtatásokat, pontosításokat. A pontosított keretszámokat a testületnek indokolt külön ülésen, a részletes költségvetés tárgyalása előtt áttekintenie és elfogadnia. Itt is: a részletes költségvetés vitájában érvényesítendő értékprioritási kényszerek, „a politika terhe” nem keresheti a könnyebb szabadulás lehetőségét az immár „szakmailag helyesnek” nyilvánított keretek fellazításával, következményeiben pedig borításával.

E megközelítés jegyében talán már érthető, ha szükségesnek látjuk olyan „saját” (törvény által elő nem írt) szabályok elfogadását a részletes vita során esetlegesen megtenni kívánt módosító indítványok tárgyalhatóságát illetően, amelyek a „kiskapuk” keresését, a mérlegelés igazi felelőségének a szétkenését, a prudens (vagy legalábbis a testület által előzetesen már tartandónak nyilvánított) gazdálkodási keretek szétfeszítését nem teszik lehetővé. A javasolható előírás értelmében csak olyan módosító indítvány mérlegelhető a testület által, amely önmagában is „egyensúlyi”, azaz feladatcsökkentő javaslat esetén rendelkezik a felszabaduló fedezet felhasználásáról (legyen az akár az előre nem látható kiadásokra, kockázatok kezelésére, rendkívüli eseményekre elkülönített általános tartalék növelése), illetve valamely vonatkozásban kiadásnövelő javaslat esetén (ami nyilván gyakoribb) arról, hogy milyen más feladattól gondolja elvonni a szükséges fedezetet – mindkét esetben számolva az éven túli, azaz folyamatszabályzó következményekkel, tartalmi és pénzügyi értelemben egyaránt. A javasolható „saját” szabályok értelmében továbbá nem jelölhető meg a kiadásnövelés egyensúlyi fedezeteként az általános tartalék – az a jelzett célokra van fenntartva, és esetleges év végi maradványa csak az összes többi kiadási szükséglettel egyidejűleg állítható szembe, amikor az előző évet pénzügyileg a zárszámadás keretében lezárják.

Végül hangsúlyozandó: az elmondottak értelemszerűen érvényesek az elfogadott eredeti költségvetés év közbeni módosításaira is.

IRODALOM

Dr. Lóránt Zoltán – Dr. Varga Sándor: *Önkormányzati (köz)penzügyek*.

TÖOSZ Polgármester Akadémia, 2010

Államháztartási fogalomtár. Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Rt., 2008

Dr. Vigvári András: *Pénzügyrendszer-tan*. Akadémia Kiadó, 2008

Közpénzügyi tézisek. ÁSZ, 2007

A családi ezüst – Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből. KSZK ROP 3.1.1., 2007

David Osborne – Peter Hutchinson: *A kormányzás ára*. Alinea, 2006

Az önkormányzati vagyongazdálkodás időszerű kérdései. Önkormányzati füzetek 39.,

Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Rt., 2006

Költségvetési tervezés, gazdálkodás, beszámolás, ellenőrzés.

Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Rt., 2005

A helyi önkormányzatok gazdálkodási rendszere az ezredfordulón. KJK, 2000

A helyi önkormányzatok és pénzügyeik. CONSULTING, 1998.

ÁSZ-vizsgálati jelentések, www.asz.hu honlapon

1996. évi XXV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról

1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

1991. évi C. törvény a helyi adókról

217/1998. (XII.30.) kormányrendelet az államháztartás működési rendjéről

A KÉPVISELŐK KÉPZÉSE PROGRAM KIADVÁNYAINAK SZERZŐIRŐL:

Atkari János

Jelenleg a Pénzügykutató Zrt. önkormányzati igazgatója. 1991 és 2006 között a Fővárosi Önkormányzatnál dolgozott, előbb sajtófőnökként, majd kabinetfőnökként, 1994-től főpolgármester-helyettesként. 2004-ig az önkormányzat gazdálkodásáért felelős első főpolgármester-helyettes volt.

Dicső László

Végzettségét tekintve okleveles mezőgazdasági gépész üzemmérnök, igazgatásszervező, humán-szervező, térségi és vállalkozásfejlesztési menedzser, önkormányzati gazdaság-szervező. Pályája kezdetén, tíz éven át mezőgazdasági repülőgép-vezetőként dolgozott. Az önkormányzatok megalakulásától, 1990-től Alsómocsolád község polgármesterként tevékenykedik. Speciális területe: önkormányzatok működése, vidékfejlesztés, LEADER, civil kapcsolatok. Polgármesteri tevékenysége mellett több érdekképviseleti, szakmai és civil szervezet munkájában részt vesz. A Települési Önkormányzatok Szövetségének elnökségi tagja, a Baranya megyei tagozat elnöke. Alsómocsolád község 2009. évben elnyerte az Ifjúságbarát Önkormányzat, valamint az Idősbarát Önkormányzat díjat. A Magyarországi Falumegújítási Díj 2009 első helyezettje. Első díjazottként rész vehetett az európai falvak versenyében. Ebben a versenyben, melyben harminc európai településsel, illetve régióval kellett megméretnie magát, a II. kategóriában, ahol a komplex fejlesztési tevékenységet értékelték, első helyezést ért el.

Győri Gábor

Szabadúszó politikai elemző és fordító, többek között a Kreater Társadalmi Innovációs Labor külső munkatársa. Korábban a Demos Magyarország Alapítvány vezető elemzőjeként, illetve a Kopint-Datorg Zrt. és a Miniszterelnöki Hivatal elemzőjeként dolgozott. Bachelor diplomáját „Social Studies” szakon szerezte a Harvard University-n, Master’s végzettségét nemzetközi kapcsolatokról a University of Chicago-n.

Dr. Pallai Katalin

1990 óta dolgozik önkormányzati szakértőként és trénerként. Vezető szakértőként több önkormányzati reform, településpolitikai koncepció és helyi és térségi stratégia kidolgozásának szakértői csapatát vezette. A kilencvenes évek közepe óta nemzetközi szervezetek és külföldi cégek megbízására külföldön is dolgozik. 12 országban szerzett tapasztalatot, és tréningjein még ennél is több ország szakembereit oktatja. Emellett rendszeresen tart egyetemi kurzusokat és előadásokat meghívott előadóként itthon és külföldön. A közpolitikai és stratégiai folyamatok mellett a konfliktuskezelés a szakterülete. Mediátorként a települési és közösségi konfliktusok kezelésében szerzett gyakorlatot. Tevékenysége másik fő területe az önkormányzati döntéshozók és civil csoportok képzése és támogatása (coaching), valamint a sokszereplős társadalmi döntéshozási és konfliktuskezelési folyamatban részt vevő csoportok felkészítése.

Sabján Katalin

A TÖOSZ nemzetközi titkára 1999 óta. Igazgatásszervezői diplomáját ekkor szerezte az Államigazgatási Főiskolán, majd 2002-ben a Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Főiskolai Karát elvégezve szerzett közgazdász diplomát Európai Unió szakirányon. Az 1700 önkormányzatot tömörítő szervezetben a település- és területfejlesztés kiemelt szakterületei közé tartozott, számos projekt menedzsere és kezdeményezés támogatója volt e téren a tagönkormányzatok között. Hazai tevékenységei közé tartozik az Európa Tanáccsal való együttműködésből adaptált Legjobb Önkormányzatok Gyakorlatok Programjának, az Önkormányzati Vezetést Támogató Program, valamint az Önkormányzati kapacitásépítési program norvég tapasztalatok alapján 2009–2010 című projektnek az igazgatása. Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusának titkára 2006 óta.

Varga Kristóf

Jelenleg a Nyílt Társadalom Intézet Alapítványánál dolgozik helyi gazdaságfejlesztés és társadalmi részvétel programokon Délkelet-Ázsiában és Nyugat-Afrikában. 1998 és 2006 között a Fővárosi Közgyűlés tagja, ahol költségvetési kérdésekkel, informatikával és kultúrával foglalkozott. Hat éven át volt tagja az Európa Tanács önkormányzati kamarájának. Diplomáját közpolitikai elemzőként szerezte a Johns Hopkins Egyetemen az Egyesült Államokban.

Dr. Weinek Leonárd

Az agrártudományi, közgazdaság-tudományi és jogi területeken szerzett hazai és nemzetközi diplomákat, valamint ágazati tervezés témában egyetemi doktori fokozatot kapott. A tőkepiaci és vállalatfinanszírozási területen szerzett tapasztalatok mellett szervezetfejlesztési és vállalati tréning piacon is tevékenykedett. 2006 és 2010 között Zuglói polgármestere.

Dr. Zongor Gábor

Jelenleg a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének főtitkára. Közigazgatási jogász, önkormányzati érdekvédő. 1977-től járási, majd megyei tanácsigazgatásban dolgozott. 1990 és 1998 között a Veszprém Megyei Önkormányzat közgyűlésének elnöke. 1998-tól 1999-ig országgyűlési képviselő. A Comitatus önkormányzati szemle alapító szerkesztőbizottsági elnöke, több könyv szerzője és szerkesztője.



DR. ZONGOR GÁBOR

A helyi önkormányzatok szervezete és működése



VARGA KRISTÓF • GYÓRI GÁBOR

Demokrácia az önkormányzatokban



ATKÁRI JÁNOS

Önkormányzati gazdálkodás



SABJÁN KATALIN

Önkormányzati tervezés



DR. WEINEK LEONÁRD

A demokratikus településvezetés főbb dilemmái



DICSŐ LÁSZLÓ

A helyi közszolgáltatások szervezése



DR. PALLAI KATALIN

Társadalmi részvétel

