



**A TÖÖSZ MÓDSZERTANI FÜZETE**

V I G V Á R I   A N D R Á S

KÖLTSÉGMEGOSZTÁSI  
TECHNIKÁK  
AZ ÖNKORMÁNYZATI  
TÁRSULÁSOKNÁL



# Tartalom

Előszó/Preface	5
Összefoglaló	6
<b>1. A közszolgáltatások és a magyar önkormányzati rendszer néhány jellegzetes vonása</b>	7
1.1 <i>A közszolgáltatások néhány jellegzetessége</i>	7
1.2 <i>A magyar önkormányzati rendszer jellegzetességei</i>	7
<b>2. Az önkormányzatok közötti horizontális kooperáció lehetséges formáinak rövid áttekintése</b>	16
<b>3. A költségek fajtái az önkormányzati gazdálkodásban</b>	19
<b>4. A költségmegosztás technikái</b>	23
4.1 <i>A számviteli sajátosságok</i>	23
4.2 <i>A társulások költségmegosztásával kapcsolatos jogi háttér</i>	24
4.3 <i>A társulások költségmegosztásának általános algoritmusa</i>	25
4.4 <i>A társulás létrehozásának előkészítését és a működés elemzését szolgáló módszer</i>	26
Gazdaságossági modul	26
Hatékonysági modul	27
Eredményességi modul	27
<b>Mellékletek</b>	28
<b>Felhasznált irodalom</b>	31

*A kutatás a Know How Fund támogatásával készült, amelyért ezúton is köszönetet mondok. Köszönettel tartozom továbbá azért a segítségért, amelyet különböző szakemberektől és főleg a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségétől a tanulmány elkészítéséhez kaptam munkaanyagok és konzultációk formájában.*

Dr. Vigári András

## Preface

It is widely acknowledged that the territorial fragmentation of local government in Hungary poses major difficulties for the performance of many local government competences. A large number of municipalities with small populations are unable to provide sufficient financial and professional resources to run services demanding economies of scale, and their boundaries do not correspond with efficient service catchment areas.

Hungarian law offers the possibility of cooperation between municipalities in delivering services in these circumstances. This has been exploited in many cases but there is a widespread opinion that far greater inter-municipal cooperation is needed. A major stumbling block is often lack of agreement on the funding of jointly run services and the criteria for sharing their costs between the budgets of the participating municipalities.

This publication provides guidance on both principles and practices relating to such cost sharing. I am glad that the British cooperation project which I manage on behalf of the Department for International Development has been able to support this publication and hope that it will prove a valuable tool in encouraging greater collaboration between municipalities and a resultant improvement in the provision of public services.

Manchester, november, 2002.

*Kenneth Davey*

## Előszó

Széles körben ismert, hogy a magyarországi önkormányzatok térbeli elaprózottsága sok önkormányzat feladatellátó képességét korlátozza. Az önkormányzatok jelentős része kicsi, pénzügyi és szakmai kapacitása nem elégséges ahhoz, hogy a területén gazdaságos, hatékony szolgáltatásokat nyújtson.

A magyar jogi szabályozás lehetőséget kínál arra, hogy az önkormányzatok együttműködve nyújtsanak szolgáltatásokat. Ezt a lehetőséget sok esetben ki is használják, de széleskörű az a vélemény, hogy a szükségesnél jóval kevésbé. Az együttműködés egyik buktatója a potenciális résztvevők közötti, a közös szolgáltatási tevékenység szerződéses háttéréhez szükséges finanszírozási és költségmegosztási eljárások ismeretének hiánya.

Ez a kiadvány bemutatja az ilyen jellegű költségmegosztás elveit és gyakorlati megvalósíthatóságát. Örömmre szolgál, hogy brit együttműködéssel zajló, a Nemzetközi Fejlesztési Ügynökség részéről általam irányított projekt keretében támogathattam e tanulmány kiadását. Bízom abban, hogy e kiadvány értékes eszközként fog szolgálni az önkormányzatok közötti együttműködés elmélyítésének elősegítésében és a közszolgáltatások ebből az együttműködésből eredő javulásában.

Manchester, 2002. november

*Kenneth Davey*

## Összefoglaló

A tanulmány áttekinteti a magyar önkormányzati rendszer, ezen belül a társulások helyzetét. Ezután definiálja a társulások működésében felmerülő tipikus közgazdasági és szabályozási problémákat, amelyek megoldása nélkül eredményes működés nem elképzelhető. Bemutatja, hogy a hazai önkormányzati rendszer elkerülhetetlen továbbfejlesztésével kapcsolatos – a funkcionális és a szakmai minisztériumok közötti – latens szakmai viták rányomják a bélyegüket az önkormányzati társulásokkal kapcsolatos állami szabályozásra.

A tanulmány a különböző önkormányzatok közötti együttműködés szempontjaira való tekintettel ismerteti az önkormányzati társulások jogi szabályozását, a fiskális decentralizáció – a téma szempontjából releváns – problémáit. Rendszerezi az önkormányzati gazdálkodás szempontjából fontos költségkategóriákat. Tipizálja a különböző önkormányzati szolgáltatásokat a költségek lehetséges megosztása szempontjából:

Társulás típusa	Társulási tv. 7.§ megbízásos	Társulási tv. 8.§ megállapodásos	Társulási tv. 9.§ társulási tanács	Társulási tv. 16.§ jogi személyiségű
hatósági igazgatási	+	–	–	–
intézményi	–	Pl.: Balatonfüredi középiskolai intézményfenntartó társulás	+	+
egyéb	+ Pl.: Borsod megyei közoktatási és közművelődési társulás	+	+	Pl.: Fővárosi parkolási társulás Tipikus: vonalas infrastruktúra fenntartása 15-20 önkormányzat

A lehetséges költségmegosztási technikák keretében egy algoritmust mutat be a költségmegosztás alapjának kiszámítására. Ezt az alapot a szolgáltatás jellegétől és a társuláson belüli viszonyoktól függően több módon lehet felosztani:

Lakosságszám alapján	Az igénybevevők száma alapján	Tulajdoni hányad alapján	Többcsatornás felosztás
Olyan szolgáltatások esetében, amelyeknél az igénybevevők esetlegesen és/vagy egyértelműen nem definiálhatók.	Ahol ezek száma definiálható és a költségek ezzel összefüggésben alakulnak.	Olyan társulások esetében, ahol közös tulajdonban van a szolgáltatáshoz szükséges vagyon és a költségek nagyobb része a karbantartás és felújítás.	Olyan társulások, ahol az előző jellemzők együttesen (és egyik sem elhanyagolható mértékben) vannak jelen.
Pl.: igazgatás	Pl.: oktatás	Pl.: vonalas infrastruktúra	Pl.: igazgatás és oktatási feladat együtt

Az önkormányzati társulás működésének értékelésére három lépcsős rendszert javasol a tanulmány. Pénzügyi kalkulációkkal a gazdaságosság, a feladatellátás fajlagos mutatói segítségével a hatékonyság, minőségi ismérvekkel az eredményesség alakulását értékeli.

# 1. A közszolgáltatások és a magyar önkormányzati rendszer néhány jellegzetes vonása

## 1.1 A közszolgáltatások néhány jellegzetessége

A közszektor (amelynek az önkormányzati szektor is része) feladata olyan javak és szolgáltatások nyújtása és esetleg előállítás, amelyeket a piaci alapon működő magánszektor nem, vagy nem elég hatékonyan biztosít. E gazdasági tevékenység és jószágkör specialitásaival foglalkozó irodalom bőségesen tárgyalja a kormányzati szerepvállalás célszerű eseteit<sup>1</sup>. További probléma, hogy a polgári demokráciákban nemcsak a törvényhozói, végrehajtó hatalom és az igazságszolgáltatás különül el, de a politikai és igazgatási rendszer vertikálisan is tagolt. A közfeladatok megoszlanak a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok között. Gazdasági szempontból a közösségi javaknak és közszolgáltatásoknak van egy jól definiálható része, amely értelemszerűen valamelyik kormányzati szinthez köthető. A honvédelem, a külpolitika, a postai szolgáltatások sora, vagy a vasúti közlekedés nyilvánvalóan a központi kormányzat kompetenciája. A helyi közvilágítás, a temetők fenntartása, vagy a tiszta ivóvíz biztosítása decentralizáltan oldható meg. Amennyiben helyi önkormányzatok léteznek, úgy ez az ő feladatuk.

Van azonban a közösségi szolgáltatásoknak egy széles sávja, amelynek biztosítása mindkét szinten elképzelhető. Ilyen az oktatás, a gyógyító ellátás, bizonyos vonalas infrastruktúrák fenntartása. E szolgáltatások szintjének meghatározása politikai döntés kérdése. A döntés sok tényezőtől függ. Ezen a helyen a gazdasági szempontot említjük meg. A közösségi javakat előállító szektor (a közszektor) a nemzetgazdaság erőforrásainak jelentős részét használja, a megtermelt GDP jelentős részét teszi ki e szektor produktuma. Annak ellenére, hogy a közszektor értelem szerint nem a piaci logika<sup>2</sup> szerint működik, az erőforrásokkal történő ésszerű gazdálkodás itt is követelmény. Ezt fejezi ki a 3 „E” koncepciója.<sup>3</sup>

## 1.2 A magyar önkormányzati rendszer jellegzetességei

Az Alkotmány és az Ötv. által meghatározott jogi feltételek között a helyi önkormányzatok (amelyek lehetnek települési és területi önkormányzatok) széles körű feladat-ellátási kötelezettséggel (kötelező feladatok), illetve lehetőséggel (önként vállalt feladatok és vállalkozási tevékenység), nagyfokú gazdálkodási önállósággal (saját bevételszerzés lehetősége, normatív központi finanszírozás, vagyonnal történt ellátás, vállalkozás lehetősége) rendelkeznek. Nagyon fontos, hogy a magyar jogi szabályozás szerint az önkormányzat mindent megtehet, amit számára a jogszabály nem tilt, illetve nem utal kifejezetten más kormányzati szint hatáskö-

<sup>1</sup> Ezen témakör összefoglalása is szerepel *Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek* című könyvemben.

<sup>2</sup> Ha a piaci logika alapján működhetne, akkor nem volna rá szükség.

<sup>3</sup> Részletesen kifejtik ezt a 3. fejezetben.

rébe. Az önkormányzatok által ellátandó feladatok körét az Ötv. 8. § (1) bekezdése tartalmazza, de meglehetősen általánosan fogalmazza meg. Eszerint az önkormányzatok feladata a közszolgáltatások körében:

- településfejlesztés;
- településrendezés;
- az épített és a természetes környezet védelme;
- lakásgazdálkodás;
- a vízrendezés és csapadékvíz elvezetés;
- a csatornázás;
- a köztemetők fenntartása;
- a helyi közutak és közterületek fenntartása;
- a helyi tömegközlekedés;
- a köztisztaság és településtisztaság biztosítása;
- gondoskodás a helyi tűzvédelemről, a közbiztonság helyi feladatairól;
- közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában;
- az óvodai ellátás, alapfokú nevelés, oktatás, az egészségügyi és szociális ellátás biztosítása;
- a közösségi tér biztosítása;
- közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása;
- a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak biztosítása;
- az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.

Az egyes önkormányzatok tényleges feladatellátási kötelezettségei egymástól különböznek. Tipikus „többlet” kötelező feladat a tűzoltás, a műszaki mentés, a helyi tömegközlekedés. A kötelező feladatok egyértelmű meghatározását az önkormányzati törvény nem tartalmazza. A már említett Ötv. 8. § (4) bekezdése tartalmaz bizonyos kötelezőfeladat-felsorolást (egészséges ivóvíz ellátás, óvodai nevelés, általános iskolai oktatás és nevelés, egészségügyi és szociális alapellátás, közvilágítás, helyi közutak fenntartása, köztemető fenntartása, a kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítása), de ez korántsem teljes. A különböző szakmai (ágazati) törvények ugyanis újabb kötelező feladatokat állapítottak meg. A kötelezőnek tekinthető feladatokra indirekten a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szólótörvényből is következtethetünk. A törvény melléklete felsorolja azokat az alapvető szolgáltatásokat, amelyek ellátását fizetési nehézségek esetén is biztosítani kell. Ezek:

1. köztemetők fenntartásával kapcsolatos tevékenységek;
2. kéményseprő-ipari tevékenység;
3. települési folyékonyhulladék-kezelés;
4. közterületfenntartás, köztisztaság biztosítása, szilárdhulladék elszállítása, kezelése;
5. helyi jelentőségű természeti értékek bővítése;
6. vízellátás, szennyvízelvezetés és -tisztítás;
7. helyi közutak fenntartása;
8. közvilágítás üzemeltetése;
9. állategészségügy bizonyos elemei;
10. települési növényvédelmi feladatok elvégzése;
11. település rágcshalómentesítése;



12. tűzoltás és műszaki mentés;
13. óvodai és általános iskolai nevelés stb;
14. kiegészítő iskolai ellátás;
15. kollégiumi és középiskolai ellátás, pedagógiai szolgáltatások;
16. gyógypedagógiai ellátás;
17. rehabilitációs tevékenység;
18. gyermekvédelem;
19. egészségügyi alapellátás
20. járó- és fekvőbeteg szakorvosi ellátás
21. szociális alapellátás;
22. szociális szakellátás;
23. szociális gondozás;
24. pénzbeli és természetbeni segélyezés;
25. honvédelmi felkészülés és országmozgósítás bizonyos feladatai;
26. polgári védelmi feladatok;
27. a képviselőtestület és a polgármesteri hivatal működtetése, kivéve a testületi tagok és bizottságok díjazása;
28. közhasznú munka szervezése.

A kötelezően ellátandó feladatok köre az önkormányzati rendszer létrehozása óta bővült, a bővülő feladatokhoz arányosan az önkormányzatok központi forrásokat nem kaptak. Az elmúlt 12 esztendőben az önkormányzatok kiadásainak reálértéke legalább 15%-kal csökkent. Az önkormányzatok központilag szabályozott bevételei reálértékben ennél is jelentősebb csökkenést mutatnak.

A kötelező feladatok mellett az önkormányzatok vállalhatnak önkéntesen is feladatokat. A különböző települések mérete, feltételei, teljesítőképessége, a közösségek igényei eltérőek. Az önként vállalt feladatok részben bizonyos többletszolgáltatások biztosításában, részben a kötelező feladatok a minimálisnál jobb minőségű ellátásában jelentkeznek. Az utóbbira példa az alapfokú oktatásban a különböző méretű tanulócsoportok alkalmazása. Egyes esetekben önként vállalt feladatnak minősül bizonyos kötelező feladat (úgynevezett térségi feladat) alacsonyabb települési szinten történő ellátása. (Például középiskola, vagy kollégium fenntartását egy település átadhatja a megyei önkormányzatnak.)

Vállalkozási tevékenységük alapfeladataik ellátását nem veszélyeztetheti. Az önkormányzatok – tekintet nélkül azok méretére, típusára és az ezekből adódó tényleges ellátási felelősségére – jogi értelemben egyenrangúak. A magyar önkormányzati rendszer szélsőségesen decentralizált. A hatályos törvények szerint az önkormányzás joga a helyi közösséget illeti meg. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy bármekkora településnek alanyi joga önálló önkormányzat fenntartása. Ez a megoldás nem kötötte semmilyen ismérvhez azt, hogy mekkora lehet a legkisebb önkormányzat. A létrejött rendszer a közfeladatellátás jogi (és ezzel gazdasági) kereteit túlzottan elaprózottá tette. Ezt erősíti helyenként a központi forrásszabályozás rendszere. Erről így ír egy neves külföldi szakértő: „Vannak a rendszernek bizonyos vonásai, amelyek megint csak korlátozzák potenciális hatékonyságát. Számos önkormányzat rendkívül kis mérete nem teszi lehetővé szolgáltatásaik gazdaságosságát. Egyben nagyobb mértékben növeli az adminisztratív költségek-re szánt bevételeik arányát, mint a direkt szolgáltatásokét. Ez az 5000 fő alatti ön-

kormányzatoknál az összes kiadás több, mint 20%-át és az 500 fő alattiaknál több mint 30%-át teszi ki. A normatív támogatási struktúra éppen a hatékonyság ellen ösztönöz, mivel diszkriminál a kis önkormányzatok javára csupán a lakosság kis létszáma alapján.<sup>74</sup>

Ez a helyzet indokolja az önkormányzás jogát nem megkérdőjelező pénzügyi ösztönzők alkalmazását, illetve megfelelő politikai akarat esetén a kistéleplések számára a feladatellátás különböző területeire vonatkozó, jogi és gazdasági kénszeren alapuló társulási kötelezettség előírását, illetve a városkörnyéki igazgatásra épülő kistérségi rendszer létrehozását.

Az 1990-ben létrehozott önkormányzati rendszer további sajátossága a korábbi tanácsi rendszer fontos pillérének számító megyei szint meggyöngyítése. A bevezetett forrásszabályozási rendszer kiiktatta a forráselosztásból a középszintet. A megyei jogú városi státus létrehozása (szemben a korábbi rendszerben kiemelt 4-5 régióközpontnak nevezhető nagyvárossal) nemcsak a megyék feladatellátó, koordináló szerepét degradálta, hanem ellenérdekeltséget generált a megyeszékhely és a megyei önkormányzat között a feladatellátás racionális szervezése terén (is). Súlyosbítja a helyzetet, hogy az ilyen státusú városok nagyobbik része nem mondható nagyvárosnak. A megyei önkormányzatok ma lényegében a megyei hatókörű egészségügyi, szociális és oktatási és kulturális, illetve települési önkormányzatok által fenntartani nem kívánt hasonló profilú intézmények működtetőjének szerepét látják el. Önálló bevételi bázis, számottevő saját vagyon és jogi felhatalmazás, kormányzati feladat híján nincsen térségi integrátori szerepük.

Sajátos helyzetű önkormányzati képződmény a főváros. Itt 23 kerületi önkormányzat és a fővárosi közgyűlés létezik. A két települési önkormányzattípus jogilag egyenlő, de feladat- és hatáskörük eltérő. A fővárosnak vannak speciális nagyvárosi funkciói. A fővárosi önkormányzat elsősorban azokat a települési feladatokat látja el, amelyek a főváros egészét, vagy egy kerületet meghaladó részét érintik. Az ezen elv alapján kialakított feladat- és hatáskörmegosztáson az érintettek megállapodásai módosíthatnak.

Az Ötv. 62-63. §-ában szereplő szabályozás az elvileg lehetséges egységes integrált fővárosi modell és a lazább, kétszintű föderális modell közötti megoldást tükröz, ahol a fővárosi szint speciális területi szintként szerepel. A kerületi szint jogállása nemzetközi összehasonlításban meglehetősen erős. E modell sajátosságai a következők:

- A fővárosi közgyűlés munkájában tanácskozási joggal részt vesznek a kerületi önkormányzatok által delegált képviselők.
- A főváros nagyságára tekintettel a főjegyző többletathatáskörökkel rendelkezik, a közgyűlés pedig más önkormányzatok esetében nem delegálható hatásköröket ruházhat át a főpolgármesterre, vagy a bizottságokra.

A két szint forrás- és feladatmegosztása évről évre viták tárgya. A település és megye analógia a főváros és a kerületek viszonyára nem megfelelő, hiszen a lakosságszám és a területi koncentrátság miatt jóval több feladat ellátása eleve városi szinten értelmezhető.

A rendszerváltáskor a már említett jogi keretek között a tanácsi rendszerhez képest (a korábbi tanácsok számát alapul véve) csaknem megkétszereződött az önálló helyi önkormányzatok száma. (1990. október 23-a előtt összesen 1646 tanács

<sup>74</sup>ld. Davey (518. old.)

létezett. Az Alkotmány módosítása után 3115 önálló önkormányzat alakult. 2000-ben az önkormányzatok száma 3173 volt.) E viszonylag nagy szám nem önmagában értékelendő. Az önkormányzatok széles feladatellátási kötelezettsége és az önkormányzatok magas száma miatt a magyar önkormányzati rendszer elaprózottnak tekinthető. Ez az elaprózottság nem egyszerűen abból adódik, hogy az önkormányzás jogát az Alkotmány nem köti valamilyen alsó népességhatárhoz, hanem abból is, hogy a magyar államháztartási rendszer hagyományosan intézmény-centrikus. E vonás azt jelenti, hogy a feladatellátás tekintetében a költségvetési intézményeknek jut a döntő szerep, kevés figyelem jut az alternatív feladatellátási módokra. Ezen elaprózottság a működés és szolgáltatás-nyújtás magas fajlagos költségeit eredményezi. E költségek részben az önkormányzat léteéhez szorosan kötődő igazgatási jellegű költségek növekedéséből (önálló polgármesteri hivatalok fenntartása, a helyi adók település-szintű beszedése), részben az önkormányzati költségvetési intézmények magas számából (több mint 13 000 költségvetési szerv fenntartása és felügyelete) adódnak. Jól jellemzi a helyzetet, hogy míg az elmúlt tíz évben az önkormányzatok összkiadásai reálértéken 20, ezen belül az oktatási kiadások 30-32, az egészségügyi kiadások 23-24, településüzemeltetési kiadások 23-24 százalékkal csökkentek, addig az igazgatási kiadások reálértéken 33-34 százalékkal nőttek.<sup>5</sup> A helyi önkormányzatok igazgatási kiadásai az összes folyó kiadásból 1991-ben 7,3, 1996-ban 15,8, 2000-ben 27,9 százalékkal részesedtek. Az igazgatási kiadásoknak az összes felhalmozási kiadásból való részesedése 1991-ben 4,2, 1996-ban 19,8, 2000-ben 3,9 százalék. A jogi szabályozás az önkormányzati rendszer kialakulása óta lehetővé teszi az önkormányzatok különböző jellegű társulásait.

Az önkormányzati társulás önkormányzatok közötti öntevékeny, céltudatos együttműködési forma kötelező, vagy önként vállalt önkormányzati feladat meghatározott szervezet keretei közötti, közös felelősségvállalással történő teljesítésére.

Az önkormányzati rendszer jogi kereteit megteremtő Önkormányzati törvény deklarálta az önkormányzatok gazdaságosabb, hatékonyabb és eredményesebb feladatellátása érdekében a társulás jogát. Ezek létrehozását, vagy ilyenekhez történő csatlakozást egyértelműen a képviselőtestületek kizárólagos hatáskörébe utalta.

### **Az Önkormányzati törvény négy társulási formát nevesített:**

- a körjegyzőséget,
- a hatósági igazgatási társulást,
- az intézményirányító társulást,
- a közös képviselőtestületet.

Fontos aláhúzni, hogy a magyar jog az önkormányzati társulás fogalmát fenntartja a kizárólag önkormányzatok közötti együttműködésre. Más szereplőkkel (gazdasági társaságokkal, érdekképviselletekkel stb.) történő együttműködés fontos szerepet tölt be, de jogi alapja más, döntően a Polgári törvénykönyvre alapozódik.

A gazdasági kényszerek és a központi kormányzat által alkalmazott ösztönzők elindították azt a folyamatot, hogy a jogilag önálló önkormányzatok igazgatási te-

<sup>5</sup>ld. Pitti (2000.)

vékenységüket (körjegyzőségek) és szolgáltatásaik nyújtását különböző társulások formában lássák el. A társulások önkormányzati feladatellátás terjedése az elmúlt tíz esztendőben visszaesésektől sem mentes szerény növekedést mutatott. Az egyik legfontosabb társulási forma, a körjegyzőségek száma az 1990-es évek közepe táján csökkent is. A többi társulási forma sem terjedt eléggé. Ennek sokrétű, szabályozási, politikai és pszichológiai okai egyaránt voltak. E folyamat további erősödése lehet az egyik útja a szektor működési hatékonysága további növekedésének.

Bizonyos esetekben – például a kisközségek által fenntartott iskolák finanszírozásában – a pénzügyi szabályozás az önkormányzatokat ellenérdekelte teheti intézményfenntartó társulások létrehozásában, fékezi a társulási készséget.

Az intézményfenntartó társulások létrejötte nem kedvez a forrásszabályozás azon jellemzője, hogy a különböző feladatok normatív állami támogatása nem fedezi az adott szolgáltatás teljes bekerülési költségét. Az intézményeket nem fenntartó önkormányzatok a normatívánál nem kívánnak többet fizetni a fenntartóknak, a fenntartó önkormányzatok – amelyek a hiányzó forrásokat saját bevételeikből pótolják – az intézmények kapacitását fenn akarják tartani. Ezt megerősítik az Állami Számvevőszék vizsgálatai is, amelyek szerint a közös tehervállalással együtt történő társulási készség a községek között a legerősebb. A városkörnyéki települések ilyen együttműködése ritkább, a város környéki községek hajlamosak a város rovására történő „potyázásra”.

A társulások számának alakulását mutatja a mellékelt 1., 2. és 3. táblázat. A társulások területi eloszlása nem egyenletes. Különböző – elsősorban település szerkezeti – okok miatt Baranya, Somogy és Zala megyében a legnagyobb a társulások száma. Borsod-Abaúj-Zemplén megye is számos úttörő jellegű társulás befogadója.

Érdekességként említhetjük a Kaposvár és környékén alakult, az önkormányzati kinnlévőségek behajtására létrehozott társulást.

Az önkormányzati rendszer első politikai ciklusában világossá váltak a feladatellátás teljesítményének optimalizálása és a kialakult demokratikus keretek közötti ellentmondások<sup>6</sup>. Ebben az időszakban törekvések voltak a forrásszabályozási rendszer társulást ösztönző vonásainak erősítésére, a társulások jogi „finom szabályozására” és felmerült a kényszertársulások intézményének bevezetése is. Ez utóbbi megvalósítását végül elvetették.

A szakmai viták és a politikai kompromisszumok nem vezettek az önkormányzati rendszer átalakításához szükséges közigazgatási reformhoz. Történt ez annak ellenére, hogy az akkor kormányzó politikai pártoknak ehhez megvolt a szükséges parlamenti többségük. E helyett az önkormányzati törvény módosításaira, illetve az önkormányzati társulási törvény (1997. évi CXXXIV. törvény) elfogadására került sor, amely egyben módosította az Ötv. önkormányzati társulásokkal kapcsolatos azon kitételét, amely szerint az önkormányzati társulások kötelezően önálló jogi személyiséggel rendelkeznek. E törvény finomította az önkormányzati társulások jogi szabályozását. Megerősítette, hogy önkormányzati társulás alapítói kizárólag önkormányzatok lehetnek és szükséges mellékként az önkormányzatok közötti írásos társulási megállapodást jelölte meg. A társulási megállapodás közjogi szerződésnek minősül. Az alapítás, vagy csatlakozás az érintett képviselő-testületek hatásköre, amely minősített szavazattöbbséget követel. A megállapodás

<sup>6</sup>ld. pl. Szabó (1994.) és Horváth (1995.)

lehet meghatározatlan időre szóló és köthető meghatározott időre is. A társulási törvény fontos költségvetési politikai deklarációt is tartalmaz. Eszerint a központi költségvetés pénzügyi kedvezményekkel ösztönözheti társulás létesítését és működtetését. A központi forrásszabályozási rendszer az intézményfenntartó társulásokat normatív módon finanszírozza. Emellett a körjegyzőségeket és az építészeti, valamint gyámügyi hatósági feladatokat ellátó társulásokat támogatja a központi költségvetés. A céltámogatási rendszerben is preferálják a társulásokat által beadott pályázatokat, illetve bizonyos méreten aluli községek egyedül, más, „vegyes” feladatot ellátó társulások egyáltalán nem pályázhatnak. Érdekes, hogy a pénzügyi szabályozó rendszer bizonyos típusú önkormányzatok társulását (például az oktatási feladatok ellátásában a község-község, illetve a község-város típusú társulásokat) preferálja, míg ugyanilyen feladatokat ellátó megye-város típusú társulást nem támogatja.

Ilyen példával találkoztunk a Borsod megyei közoktatási és közművelődési társulás esetében, ahol a társulás oktatás-igazgatási, felnőttoktatási, pedagógiai szolgáltatási feladatokat egyaránt ellát. E társulásban a megye önkormányzatainak 95%-a, közöttük Miskolc megyei jogú város önkormányzata is részt vesz. A működés forrásai következőkből tevődnek össze: a résztvevő önkormányzatok igazgatási normatívájuk 1%-át átadják, a központi költségvetés a felnőttoktatást az általános iskolai normatíva 30%-ával támogatja. A szolgáltatási tevékenységre költségvetési forrás nem jut. (A megye a megyei pedagógiai intézet költségvetéséből és más forrásból sem ad pénzt.) E tevékenységeket alapítványi támogatásból, pályázatokból, valamint szponzorálásból finanszírozzák. E társulás az elaprózott és így nem hatékonyan működő oktatási igazgatási feladatok gazdaságosabb, hatékonyabb és eredményesebb ellátását tűzte ki célul.

### **A megállapodások jellege szerint a társulási törvény négy típust különböztet meg:**

- A 7. § szerinti úgynevezett megbízásos társulás. E leggyakoribb és „leglazább” forma lényege, hogy egy képviselőtestület megbízhat más képviselőtestületet azzal, hogy számára meghatározott feladatot, hatáskört, szolgáltatást ellásson, akár saját maga, akár valamely szerve útján. Ebben a társulási formában egyértelműen rögzíteni szükséges a megbízás pontos tartalmát, a teljesítés ismérveit és egyéb feltételeit, különös tekintettel a költségviselésre és az elszámolás módjára.
- A 8. § szerinti társulás intézmény, vagy más szervezet közös fenntartására, az alapítói jogok gyakorlására szerveződik. E társulási formában a feladat- és hatásköröket a megállapodásban meghatározott képviselőtestület gyakorolja. A létrehozó testületeket a társulás döntéseiről tájékoztatni kell, a döntések előtt a testületek, vagy polgármesterek véleményét ki kell kérni. A megállapodásban meghatározott költségvetési kérdésekben az érintett testületek mindegyikének egyetértése szükséges.
- A 9. § szerinti társulás olyan intézményfenntartó társulás, ahol a résztvevő képviselő-testületek közös döntéshozó szervet hoznak létre. E szerv a társulási tanács. A tanácsban a szavazati jogok a társulás költségvetéséhez teljesített hozzájárulás arányában oszlanak meg. A társulási tanács döntése önkormányzati (képvelőtestületi) döntésnek minősül.

- A 16.§ szerinti társulás két vagy több képviselő-testület által létrehozott, jogi személyiséggel rendelkező társulás. A jogi személyiség lehetővé teszi, hogy szükség esetén a társulás önállóan vállaljon kötelezettséget, vagy rendelkezzen vagyoni jogokkal. Ez egyebek között felruházza a társulást az önálló intézményalapítás, vagy más szervezet létrehozásának jogával. E társulás saját vagyonnal rendelkezhet, amelynek szaporulata a társulásé.

A társulásos feladatellátás terjedése terén az előrelépés a kellenénél lassúbb. Az Állami Számvevőszék a vizsgálatai alapján ezzel kapcsolatosan a következőket fogalmazza meg:

„Az állam egyre nagyobb mértékben ösztönzi az önkormányzatok hosszabb távú közös feladatellátását. Ennek ellenére *a kismértékű növekedésen túl jelentős áttörés sem a társulások, sem a körjegyzőségek alakulásában nem következett be.*”<sup>7</sup>

„Az önkormányzati feladatellátás jellemző színtere – annak ellenére, hogy a társulások, non-profit szervezetek egyéni és társas vállalkozások szerepe ha kismértékben is, de növekedett – még mindig az önkormányzati intézmény.”<sup>8</sup>

Az előbb idézett jelentés megállapítja, hogy az önkormányzati törvény módosítása, a társulási törvény hatályba lépése után a forrásszabályozási rendszer erre ösztönző elemeinek erősítése ellenére „A társulások aránya a közszolgáltatásban meglévő különböző szervezeti formák között változatlanul alacsony, mindössze 1,5%-kal növekedett a vizsgált időszakban (1995-1999 között – a szerző). Még mindig legnagyobb akadály az önkormányzatok szemlélete, az autonómia helytelen értelmezése, előtérbe helyezése a hatékony működéssel szemben.”<sup>9</sup> Történt ez olyan körülmények között, amikor az önkormányzati bevételek reálértéke jelentősen csökkent és jelentősen, 13%-kal csökkent a költségvetési intézményi keretek közötti feladatellátás.

„A gazdasági kényszer az önkormányzatokat racionálisabb gazdálkodásra sarkallja, ennek ellenére sok az ésszerűtlenül felhasznált forrás. Nincs kellő törekvés a szakszerűbb, gazdaságosabb feladatellátás lehetőségeinek számbavételére, kihasználására. A teljesítményértékelés és -ösztönzés, -érdekeltség nem működik megfelelően. A kialakult, öröklött intézményi struktúrák, ellátórendszerek belső szakmai összetétele nem igazodik a valós ellátási szükségletekhez.”<sup>10</sup>

Az önkormányzati rendszer működésének első évtizede során bebizonyította a költségvetési decentralizáció életképességét, hiszen az igen sok nehézséggel terhelt gazdasági-társadalmi átmenet időszakában biztosította a közszektor eme részének elfogadható működését.

A „talpon maradás”<sup>11</sup> annál is nagyobb eredménynek tekintendő, mivel az önkormányzatok folyamatosan növekvő közszolgáltató tevékenységüket csökkentő reálértékű forrásokból látták el.

A rendszer anomáliái (elaprózottság, strukturálatlanság, a jogi és tényleges gazdasági önállóság közötti diszcrepancia), az önkormányzati közszektorban (is) benne rejlő kiaknázatlan gazdasági tartalékok, valamint az Európai Unió csatlakozási folyamat kihívásai megkövetelik az önkormányzati rendszer továbbfejlesztését.

<sup>7</sup> Id. ÁSZ 2001.

<sup>8</sup> Id. ÁSZ Jelentés a feladatellátás célszerűségéről

<sup>9</sup> Id. ÁSZ Jelentés a feladatellátás célszerűségéről

<sup>10</sup> Id. ÁSZ 2001.

<sup>11</sup> Id. Pitti (2000.)

Az elmúlt tíz esztendőben azonban nem került eldöntésre az az alapvető kérdés<sup>12</sup>, hogy a kívánatos önkormányzati integráció milyen ideáltípus elérése irányába történjen.

E messzire vezető kérdéssel e tanulmány keretei között részleteiben nem szükséges foglalkozni. Az eddigi kormányok mindegyike érdekelt volt a központi kormányzat erősítésében, amely eleve az önkormányzati integráció ellen hat. A jelenlegi helyzetben az integrálódás történhet a városkörnyéki (járás jellegű) modell felé történő elmozdulással. Ez az önkormányzati rendszer alapegységét a kistérség szintjére helyezné. A regionális politika alapegysége ebben az esetben a „nagy régió” (NUTS 2) lehetne. A másik lehetséges forgatókönyv a megye megerősítése, részben a megyei jogú városok, részben más közepes városok rovására. Ez egyben a regionális politika centrumába a megyét (NUTS 3) helyezné. A két koncepció közötti egyértelmű választás a jelenlegi politikai erőviszonyok között kizárható.

A jelen tanulmány kereteit szétfeszítené e továbbfejlesztés minden vonatkozásának és ezen belül a lehetséges scenárióknak akár csak a felvillantása is. A „helyi államháztartási reform”, az egyes önkormányzatok gazdálkodási rendszerének fejlesztése, amely elsősorban a költség- és vagyongazdálkodás eszközrendszerének megteremtését és/vagy tökéletesítését jelenti, nem nélkülözheti az önkormányzati társulások szabályzásának és a résztvevők együttműködési mechanizmusainak finomítását.

A horizontális kooperáció szükségessége az elaprózott településszerkezetre épülő önkormányzati rendszerből adódik.

A törvényhozás és a pénzügyi szabályozás eddig is jelentős erőfeszítéseket tett ennek elősegítésére. A törvényi feltételek megteremtése mellett számos ösztönző finanszírozási technika is „bevetésre” került. Így központosított normatív támogatási előirányzatok, a céltámogatási rendszerbe beépített, társulásokat preferáló elemek. Emellett az úgynevezett ágazati törvényekben, rendeletekben megfogalmazott követelmények (pl. bizonyos településnagyság felett építési hatóságok, szociális ellátó intézmények megkövetelése) fokozatosan kiépítik a szélesebb feladatkörrel felruházott települések hálózatát.

Kutatásunkban ennek egyik vonatkozását, a társulások közötti költségmegosztás lehetséges technikáit vizsgáljuk. Részben bemutatjuk az eddig kialakult jó gyakorlatokat, részben új megoldási lehetőségekre teszünk javaslatot. Ezzel kívánjuk javítani a horizontális kooperáció mikroszintű feltételeit.

<sup>12</sup> Ezt Horváth (1994.) cikkében felvetette 575. old.



## 2. Az önkormányzatok közötti horizontális kooperáció lehetséges formáinak rövid áttekintése

Az előzőekben lefestett kép ellenére is elindult a magyar önkormányzatok között a horizontális kooperáció kialakulása. Ezt a szektor egészének pénzügyi helyzetében tapasztalható folyamatos romlás, a tartalékok „felélése” mellett a józan szakmai belátás is segítette. E kooperáció formái meglehetősen széles skálán mozognak. A skála egyik végén olyan „laza” együttműködési formák találhatók, mint a konzultációk, formális és informális szakmai kapcsolatok a választott tisztségviselők és a polgármesteri hivatalok, intézmények szakemberei között. Alkalmi segítségük költségtérítési tervezésben vagy éppen feladatellátásban. (Pl. közeli települések közötti tanácsere.) E formák az együttműködés folyamán formalizálódhatnak is. Kaposváron például működik a városkörnyéki polgármesterek hivatalos fóruma.

Az együttműködés erősebb formája bizonyos feladatok közös megoldása. Ilyen terület tipikusan az orvosi ellátás, vagy a szilárdhulladék-kezelés, szennyvízelvezetés, -tisztítás. Ebben az együttműködési formában nem ritka, hogy a partnerek önállóan pályáznak különböző támogatásokra és a pályázatok sikere nyomán optimalizálni tudják a fejlesztéshez szükséges források összetételét. A laza együttműködés (mindenkinek „saját” pályázott pénze van) azonban veszélyeztetheti a projekthez szükséges hosszú távú kooperációs készséget. Ez a magyarázata annak, hogy például a céltámogatási rendszer a jogilag definiált együttműködési formákat preferálja.

A kooperáció lehetséges formája – jellemzően térségi feladatok esetében – az üzemeltetői és a fenntartói szerepek kölcsönösen előnyös megosztása. Itt jellemzően a területi és a települési önkormányzatok közötti együttműködésről van szó.

Amennyiben az együttműködésben valamilyen szempontból domináns fél is szereplő, akkor alakul ki a gesztor szerep. Ez azt jelenti – és ez általában beruházásokra jellemző –, hogy a gesztor (amely mérete, szakmai kapacitásai, pénzügyi ereje stb. miatt) valamilyen vezető szerepet (koordináció az érdekelt beruházók és kivitelezők között, lebonyolítás ellenőrzése, kapcsolattartás hitelintézetekkel stb.) kap a megvalósításban.

A polgári jogi szerződéseken alapuló együttműködés lehetséges jogi személyiségű önkormányzati társulások létrehozásával, közös gazdasági társaság alapításával, fenntartásával, vagy bizonyos feladatok (itt is tipikus példa lehet a szilárdhulladék-szállítás és -kezelés) közös kiszervezése útján (outsourcing). Ez utóbbiban több önkormányzat ugyanazzal a nem költségvetési keretek között működő feladatellátóval (amely lehet magánvállalkozás vagy humán szolgáltatások esetén például non profit szervezet) áll szerződéses kapcsolatban, és ezen „harmadik féllel” kötött szerződéses kondícióinak egyeztetése végül is az érdekelt önkormányzatok együttműködését jelenti.

Az önkormányzati szövetségek (esetleg más szakmai szervezetek) is az együttműködés színterei. A magyar rendszerben az önkormányzati érdekérvényesítést hét országos önkormányzati szövetség végzi, amelyek részben település-típusok szerint szerveződnek. E megosztottság kétségtelenül lehetővé teszi a központi kor-



mánynak a különböző önkormányzatok egymás elleni kijátszását. Ugyanakkor az egyes szövetségek jelenlegi formájukban is az együttműködés számos formájának színterei.

Végül szólni kell a kooperációk lehetséges színtereiről és léptékéről. Az együttműködési igény kétségtelenül a községi önkormányzatok között a legegyszerűbb. Ezt jelzi, hogy annak formalizált formáiban, a társulásokban dominál a községi részvétel. A Belügyminisztérium adatai szerint 1999-ben az 516 körjegyzőségből 27 kötődött városhoz is, a 252 hatósági igazgatási társulásból 198 kizárólag községek által működtetett volt, az 1003 intézményi társulásból 865 működött kizárólag községek részvételével, a társult képviselő-testületek mindegyike községi önkormányzat volt. A lokális, településközi (igazgatási és intézményi társulások formájában történő) együttműködés mellett érdekelték a kistérségi, a megyei, valamint regionális térségi kapcsolatok kiépítésében.

A lokális együttműködés célja egyértelműen a települési feladatok gazdaságosabb, hatékonyabb, eredményesebb megvalósítását szolgálják. Ideértendő az intézménykihasználás javítása, a szakszerűség növelése, a fajlagos költségek csökkentése.

A kistérségi együttműködésnek integratív funkciója is van, hiszen ebben az esetben olyan outputja van az együttműködésnek, amely nem köthető néhány konkrét településhez. Ugyancsak integratív hatású a megyei és regionális (nagyterületi) együttműködés. Az integratív együttműködési formák esetében az eredmény a lokális együttműködésekénél felsorolt hatásokon túl megjelenhet olyan területeken, mint a fejlesztés, a közbeszerzés, a közmunka programok, a térségi marketing stb.

A különböző önkormányzati szolgáltatások csoportosíthatók az előállításukhoz szükséges költségek típusa szerint. Így vannak inkább állandó költségigénnyel, s vannak inkább változó költségekkel jellemezhető szolgáltatások. Ugyanígy lehet tipizálni a szolgáltatásokat aszerint, hogy közvetlen, vagy közvetett költségekkel jellemezhetőek. Az amortizációs költség a nagy eszközköztét igénylő szolgáltatásokra jellemző. Ugyancsak fontos szempont, hogy bérjellegű, vagy dologi költség dominálnak. A költségmegosztás célszerű technikáinak kiválasztásához e szempontrendszer átgondolása elengedhetetlen. Erre legcélszerűbb az adott társulás által ellátott szolgáltatások „térképét” elkészíteni. Egy ilyen lehetséges „szolgáltatás térképét” mutat be az 1. ábra.

E térkép értelmezéséhez néhány célszerű szempontot is bemutatunk. Minden önkormányzat törvényben előírt kötelezettsége a felügyeleti és belső ellenőrzés fenntartása. Kis önkormányzat esetében e funkciók szakszerű ellátását célszerű társulás formájában biztosítani. E tevékenység esetében a tevékenység teljesítménye számszerűsíthető az ügynevezett ellenőri nap segítségével. Az ellenőri napra jutó költség kalkulálásával a költségmegosztás sem okozhat problémát. Ugyanakkor felvethető, hogy ezen elszámolás szorosan kötődjön az egyes önkormányzatokhoz rendelhető tényleges ellenőri teljesítményhez, vagy átalány formájában kerüljön meghatározásra a költség. Ez utóbbi lehetőséget azért érdemes végig gondolni, mivel az ellenőri szakma törvényszerűségei miatt bizonyos tartalékkapacitást fenn kell tartani az előre nem látható eseményekre.

Bizonyos tevékenységek (például parkoltatás) esetében a költségmegosztás igazából az adott tevékenység eredményének megosztására szolgál. Az ilyen (jellem-

zően önként vállalt) feladatok esetében mindenképpen szükséges az amortizációt, mint implicit költséget kalkulálni, hiszen a szükséges berendezések felújításához, pótlásához, netán korszerűsítéséhez szükséges forrásokat utólag nehezebb a társulás tagjaitól „visszaszerezni”, mint visszatartott pénzalapként biztosítani.

A közvetlen költségek kezelése egyszerű. Problémát jelenthet azonban a közvetett bérköltségek (pl. osztott munkakörök) vagy épületfenntartási költségek megosztási alapjának megtalálása. Itt megoldást jelent a természetes egységek alapján történő (munkaidő, vagy négyzetméter [vagy köbméter] alapú) megosztás.

Fontos konfliktusforrás lehet, hogy a társulásban résztvevők milyen mértékig tolerálják az egyébként világos elvek alapján kalkulált költségeket. Itt a „józan ész” módszerén túl alkalmazhatók olyan fajlagos mutatók, mint pl. az oktatási szektorban alkalmazott egy tanulóra jutó tanárok száma, az egy tanulóra eső kiegészítő alkalmazott, vagy a bérköltség és az összes költség hányadosa. E fajlagos értékeket össze kell hasonlítani bizonyos benchmark értékekkel (pl. a legjobb, az átlagos) és ezek elemzése nyomán szilárdabb alapokon lehetséges a „költségalku”-t lefolytatni.

A költségmegosztás esetén célszerű bizonyos tartalékokat képezni előre nem látható és máshonnan nem finanszírozható költségekre (pl. kiválás, vagy társulás fel számolása).

A magyar önkormányzatok jogi szabályozása megkülönbözteti a kötelező és az önként vállalt önkormányzati feladatok fogalmát. Az államháztartási információs rendszer ilyen alapon történő megosztásra nem közöl adatokat. Az Állami Számvevőszék már idézett jelentései rendre megállapítják, hogy az egyes önkormányzatok pénzügyi kimutatásai alapján sem különíthetők el a kötelező és az önként vállalt feladatokra fordított források. Rendelkezésre áll azonban az önkormányzatok által teljesített költségvetési kiadások funkcionális szerkezete. Ez nem ad teljes körű képet. Gondoljunk csak a gazdasági társaságok által ellátott önkormányzati feladatokra. Mégis jó kiindulópontot jelent a vizsgálathoz. Ha emellett megnézzük, hogy a társulások ágazati megoszlása milyen képet mutat (ld. 1. táblázat), akkor még világosabb az összefüggés. Ezekből a számokból jól látható, hogy a működési költségek megosztásának problémája két nagy szolgáltatási területen, az igazgatás és a humán szolgáltatások területén jelentkezik markánsan. Ez utóbbin belül különösen az oktatás, közművelődés a fontos terület.

### 3. A költségek fajtái az önkormányzati gazdálkodásban

A költségmegosztás problémáit és lehetséges technikáinak bemutatását nem szűkítjük le a gazdaságosság problémáira. A közszolgáltatások során a magángazdaságénál összetettebb gazdálkodási célfüggvényt értelmezünk.

A magángazdaságban a teljesítményt végül is a vállalkozás talpon maradása és a vállalati érték alakulása fejezi ki. Ezt az elért profit méri, amely cél követése a költséggazdálkodási döntésekben viszonylag „egyszerű” feladatot jelent. A profit – adott árak, technológia, értékesítési feltételek, adott piaci szerkezet mellett – a különböző költségek csökkentésével növelhető.

A közzsetektor teljesítményét a három „E” fogalmával lehetséges megragadni. A három „E” a gazdaságosság (economy), a hatékonyság (efficiency) és az eredményesség (effectiveness) angol szavak kezdőbetűire utal. A gazdaságosság azt jelenti, hogy a szolgáltatás biztosításához szükséges erőforrásokat a legkisebb költséggel szerezzük meg. A hatékonyság az egységnyi erőforrásra (inputra) eső kibocsátás (output) szintjét jelenti. Az eredményesség az adott erőforrások felhasználásával előállított kibocsátással elért hatás (outcome), vagyis azt fejezi ki, hogy az adott közszolgáltatás végül is milyen jóléti többletet eredményezett. A három kategória közül ez tekinthető a legfontosabb, de egyben legnehezebben megragadható fogalomnak.

E kategóriák mérése nem egyszerű feladat. Nehézséget okoz, hogy a piaczdaság alapvető értékelő eszközt, a piaci árat csak korlátozottan (lényegében a gazdaságosság mérésére, esetenként a hatékonyság becslésére) használhatjuk fel. Az eredményesség ismérveinek megragadása, főleg a különböző közszolgáltatások eredményességének összehasonlítása csak meghatározott preferenciarendszer keretei között lehetséges. Vegyünk egy igen egyszerű példát! A rendőrség feladata a közlekedésbiztonság javítása. Ennek érdekében sebességmérő berendezéseket vásárol, amelyek felhasználásával a gyorshajtók kiszűrése a cél. E példában a gazdaságosság a trafipax vásárlására előirányzott költségvetési keret jó kihasználása, vagyis adott minőségű berendezések legolcsóbb beszerzése. Az olcsóság nem egyszerűen az árat illeti, beleértendő a fizetési feltételek, a szerviz és karbantartás költségei, sőt az üzemeltetés költségvonzatai is.

A hatékonyság ebben a példában úgy értendő, hogy az adott berendezéssel (input) minél több ellenőrzést, mérést (output) lehessen elvégezni. Az eredményesség úgy értelmezhető, hogy a berendezések használatával csökkent-e a gyorshajtásból eredő közlekedési balesetek száma. Nem nehéz belátni, hogy e viszonyítási pontok időnként egymásnak ellentmondhatnak. Gondoljunk arra, hogy hatékonyságot lehet növelni úgy, hogy e berendezéseket egy település határába telepítik, ahol az engedélyezett sebességhatár változik. Ezekben a helyeken nagy valószínűséggel hatékonyan használódik ki a berendezés, de valószínű az is, hogy nem ezek a helyek, ahol a súlyos balesetek történni szoktak. A viszonylag olcsó üzemeltetés így ellentmond a berendezés eredményességével kapcsolatos elvárásoknak.

Jellegéből adódóan a költségvetési gazdálkodásban – eltérően a piaci koordinációtól – a gazdaságosság és a hatékonyság követelményei nem jutnak érvényre automatikusan. A teljesítmény-követelményeket egyfelől a szolgáltatás-szervezés ke-

reteinek megváltoztatásával a profitkövetelményeknek alávetett vállalatokba szervezéssel érvényesítették. A hagyományos költségvetési szektoron belül pedig elkezdtek alkalmazni a magánszektorban kialakult irányítási és vezetési módszereket. A teljesítmény-ellenőrzés bevezetésével pedig a gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi követelmények érvényesítésével sajátos „szimulált” piaci nyomást alkalmaznak. A teljesítmény-ellenőrzés során készült ellenőri jelentések ugyanis tájékoztatják a közpénzek felhasználóit, a döntéshozókat és végső soron az adófizetőket a közszektor egyes részeinek működéséről. Ezen ellenőrzési forma alkalmas az azonos szolgáltatást nyújtó intézmények, részlegek gazdálkodásának összehasonlítására. Az ilyen ismeretek megalapozottabb döntések alapjai lehetnek akkor, amikor az éves költségvetés előkészítése, vagy a szolgáltatások szervezeti kerete (példának okáért társulás létrehozása) van napirenden.

A gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség fogalmaival összefüggésben szeretném aláhúzni, hogy a magyar önkormányzati rendszer elaprózottságának problémája elsősorban a nem megfelelő eredményesség és csak másodsorban az elégtelen hatékonyság és gazdaságosság. Ez azt jelenti, hogy bizonyos közszolgáltatásokat drágán és nem megfelelő minőségben produkál a rendszer. Gondoljunk csak arra, hogy a kisközségekben működő iskolákban szereshető tudás mennyiben felel meg a XXI. század követelményeinek.

Ugyanakkor – és ez adja a jelen tanulmány mondanivalójának lényegét – a gazdaságosság és a hatékonyság érvényesülése, a felhasznált erőforrásokkal való takarékoskodás miatt lehetőséget ad más szolgáltatások nyújtására, vagyis az önkormányzat egészének eredményesebb működésére.

A költségmegosztás lehetséges technikáinak bemutatása előtt utalni kell arra, hogy az önkormányzatok működése során – hasonlóan a gazdálkodás más területeihez – közgazdasági értelemben sokféle költség van jelen. A költség – ami a közszolgáltatások előállításához felhasznált erőforrás – szerepe más, mint a magángazdaságban. A költség ebben az esetben nem egy világosan mérhető teljesítmény (a profit) egyik faktora, hanem a feladatellátás minőségét meghatározó tényező. Mivel a közszolgáltatások esetében az eredményesség meghatározása, mérése jóval összetettebb folyamat, a költségekkel való gazdálkodás is más követelményeket támaszt, mint a versenyszférában.

A mindennapi életben hajlamosak vagyunk költségként kizárólag a pénzkiadással járó költségeket azonosítani. Ezeket a költségeket *explicit* költségeknek nevezi a közgazdaságtan. Ahogy már arra utaltunk, az államháztartásban alkalmazott könyvviteli elvek miatt a legközvetlenebbül nem a *költség*, hanem a *kiadás* ragadható meg. Az önkormányzati gazdálkodásban ilyen költségek a különböző *működési költségek*, ezen belül a bér- és bérjellegű, valamint az úgynevezett dologi költségek. A működési költségeken belül meg kell különböztetnünk az *állandó* és a *változó* költségeket. A közgazdaságtan e felosztást az alapján végzi el, hogy – és ez nagyon fontos feltétel – *adott* technológia mellett az állandó költség nem függ a teljesített szolgáltatás mennyiségétől, míg a változó költség igen. Fix költségre példa lehet egy konkrét iskolaépület fűtési költsége, egy polgármesteri hivatalban dolgozók bértömege. Változó költség az iskolaépület víz-csatorna díja, a polgármesteri hivatal postaköltsége.

A példákban is látható, hogy a közszolgáltatások egyik sajátossága az, hogy nehéz a költségtételeket egyértelműen besorolni a fix és a változó kategóriába. A mű-

ködedési költségek jelentős része olyan, amely inkább fix és csak részben mutat változó költség sajátosságot.

Az explicit költségek másik csoportosítási lehetősége *azok közvetlen és közvetett költségekre osztása*. Ennek elvégzése sem egyszerű.

A explicit költségek más fontos elemei a különböző beruházási költségek. E tanulmány keretei között ezzel nem foglalkozunk.

Az *implicit* költségek közé azok a költségek tartoznak, amelyek felmerülése nem jár effektív pénzáramlással. Ilyen költség egyrészt az amortizáció. A mai költségvetési gazdálkodás ezzel a költséggel lényegében nem törődik. A tartós használatú eszközökkel kapcsolatos gazdálkodási döntések kizárólag a beruházási, felújítási és karbantartási tevékenységre vonatkoznak és nem számolnak azzal, hogy a különböző szolgáltatások költségei között a tartós javak elhasználódása is felmerül.

Az amortizáció problémájának kezelése összetett közgazdasági probléma. A magánszektorban értelmezett amortizáció, illetve a számvitelben alkalmazott konkrét leírási kulcsok döntően a vállalati nyereségadózás alapjának megállapításához kötődnek. Emellett mód van a leírási kulcsokkal az üzleti tevékenységgel kapcsolatos kalkulációk készítésére. Az amortizáció mindkét említett funkciója érvényesülésének feltétele a vállalat által érvényesíthető eladási ár (piaci ár) és az adott áron eladható mennyiség által meghatározott bevétel létezése.

A költségvetési gazdálkodásban jellemzően a teljesítményt nem követi árbevétel. Abban az esetben is, amennyiben a közszolgáltatásokhoz valamilyen térítési díj kapcsolódik, a díj meghatározásakor sokszor szociális szempontok érvényesülnek. (ld. például napközis ellátás térítési díjai, kollégiumi díjak stb.) Ez természetesen nem baj, de a költségek pontos számbavételét nehezíti.

Itt legfeljebb a költségvetési szervek úgynevezett vállalkozási tevékenységének bevétele, illetve a közüzemi vállalatok tarifái jöhetnek szóba. Az esetek jelentős részében az e körben alkalmazott árak sem tekinthetők piaci áraknak.

A közszolgáltatások előállítását finanszírozó források nem feltétlenül biztosítják a tartós eszközök (befektetett eszközök) elhasználódásának pótlását. E kiadások rendszerint diszkrécionális döntések eredményeként realizálódhatnak. Ebből az adódik, hogy a közszektorban nem jelenik meg az összes költséggel, a finanszírozási rendszer így ezt nem ismeri el, amelynek következménye, hogy az önkormányzatoknál jelentős *elmaradt pótlás* halmozódhat fel. Elvileg ezt az egyes tartós eszközre, illetve nagyobb költségvetési gazdálkodási egységre lehet mérni a használhatósági fok alakulásával. A *használhatósági fok* az adott tartós eszköz nettó és bruttó értékének százalékban kifejezett hányadosa. Az amortizáció el nem számolása az államháztartás jelenlegi rendszerében időzített bombaként „ketyeg”. Ez a helyzet hasonlatos a funkcionális privatizációhoz, amikor is tőkeátadás nem történik és a finanszírozás nem tartalmaz amortizációt. A közszolgáltatások finanszírozási rendszerét úgy kellene átalakítani, hogy a központi támogatások és a felhasználói díjak tartalmazzák az amortizációt és a lekötött tőke alternatív költségét. Ez azonban az egész fejlesztés finanszírozási rendszer átalakítását követelné. Az önkormányzatok esetében ez elkerülhetetlen.

Az eddig ismertezett explicit költségeket és az amortizációt együttesen *számveteli költségeknek* nevezzük. Az elnevezés utal arra, hogy a számviteli kimutatások e költségeket tudják megragadni. Az első ábra a költségvetésben használatos számviteli beszámoló szerkezetét mutatja be.

Az implicit költségek másik eleme az úgynevezett használdozati költség. Ez az angol elnevezésben opportunity cost-nak nevezett költség a közszolgáltatásokra úgy értelmezhető, hogy bizonyos szolgáltatásokra kiadott pénz (legyen az akár kötelező, akár önként vállalt feladat, a kiadott pénz akár működési, akár beruházási kiadás) *másra* nem használható. Egy adott szolgáltatás adott színvonalú finanszírozása más szolgáltatások nyújtását hiúsítja meg. E probléma felmerül a kötelező feladatok ellátása során, de az önként vállalt feladatok esetében is A költségvetési szektorban alkalmazott *költség-baszon elemzés* egyik alapvető mozzanata a használdozati költség kalkulálása.

Az esettanulmányok során világosan látszott, hogy az alapfokú oktatás biztosítása, amely az önkormányzatok kötelező feladata, és amely az önkormányzati költségvetési kiadások jelentős részét igényli, számottevő minőségi (és így ráfordításbeli) különbséggel történik. A normatív állami támogatási rendszer, amely fejkvő-taszerűen finanszíroz, a mennyiségi bővítést (az iskolások számának növelését) „díjazza”. A minőségi előrelépést (például a tanulócsoportok méretének csökkentését, amely a differenciált foglalkozást teszi lehetővé, vagy a tárgyi és személyi feltételek javítását) szolgáló, a normatíva által nem finanszírozott többletköltségeket az önkormányzatok jellemzően saját bevételeikből tudják biztosítani. Ez azt is jelenti, hogy ebben az esetben fennáll a használdozati költség problémája, vagyis felmerül a kérdés, hogy az önkormányzat az oktatási vagy más területet preferáljon a saját forrásaiból.

Az önként vállalt feladatok – például a díjfitető parkoltatási rendszer működtetése – is felvetik a használdozati költség problémáját. A rendszer működtetése jelentős erőforrások lekötését követeli, amely szintén más lehetőségek előtt veszi el a pénzt. Amennyiben az önként vállalt feladatok célja költségvetési bevétel realizálása, akkor az opportunity cost viszonylag egyszerűen értelmezhető a felhasznált pénz megtérülésével. Ha a döntési alternatíva bevételt hozó és bevételt nem hozó tevékenység között fogalmazódik, akkor a döntési kritérium korántsem ennyire egyszerű.

Társulásban történő feladatellátás esetében az opportunity cost probléma azért érdemel figyelmet, mert a költségmegosztás során a különböző önkormányzatok esetleg *eltérő preferenciáit kell egyeztetni*, mégpedig nehezen mérhető költségelemek megosztásán keresztül.

A költségek csoportosításának – témánk szempontjából – további fontos szempontja a *szolgáltatások közvetlen* költsége és együttműködés esetén a *tranzakciós* költségek. Ilyen tranzakciós költség lehet például új szervezet megalapításának, igazgatásának, az önkormányzati testületek együttműködésének költségeitől az ellenőrzés költségein keresztül az ellátottak szállításának költségeivel bezárólag sok minden. Előfordulhat, hogy a társult önkormányzatok egyenként nem, de együtt közbeszerzési eljárásra kötelezettek, amely szintén tipikus tranzakciós költségnek tekinthető. Az együttműködés – adott eredményességet feltételezve – akkor gazdaságos és hatékony, ha az együttműködésből adódó költségek *csökkenése* nagyobb, mint az együttműködés pusztá léte miatt *felmerült tranzakciós költségeké*. Ez utóbbiak – mivel kizárólag az együttműködés során lépnek fel – a költségmegosztás kritikus elemei. A tranzakciós költségek is lehetnek explicitek és implicitek.

Az önkormányzatok azonban a szolgáltatások meglehetősen széles skáláját biztosítják, amelyek sajátosságai a költségmegosztás szempontjából sem közömbösek.

## 4. A költségmegosztás technikái

### 4.1 A számviteli sajátosságok

A jelenlegi magyar rendszerben az állam számviteli rendszere nem egységes. Egyfelől létezik a kereskedelmi számviteli törvény adaptációja, amit a 249/2000. (XII. 24.) kormányrendelet tartalmaz. A rendelet „az államháztartás szervezeti beszámolási és könyvvezetési kötelezettségeinek sajátosságairól” szól. Másfelől létezik az Államháztartási törvény és annak végrehajtási rendelete, a 217/1998. számú többször módosított kormányrendelet. Az Áht. XI. fejezete szabályozza az államháztartás információs és mérlegrendszerét.

**Az Áht. XII. fejezete és a 249/2000. kormányrendelet alapján az államháztartási könyvvezetés sajátosságait a következőkben foglalhatjuk össze:**

- A könyvvezetés pénzforgalmi szemléletű. Ez – többek között – azt jelenti, hogy a kiadásokat és bevételeket a felmerüléskor, a kiadás és bevétel teljesítése pillanatában rögzíti könyvelési tétel formájában. A kiadás és a bevétel pénzügyi fogalom. Az előbbi pénzeszköz-felhasználást, a másik pénzeszköz-jóváírást jelent. A költség eszközfelhasználást jelent. A kiadésként elszámolt erőforrás-beszerzés egyben költségnek, vagyis felhasználnak számít.
- A költségvetési szervek a fogyasztók szerepét töltik be, akik a rendelkezésükre bocsátott előirányzat-keretből szerzik be a működésükhöz szükséges erőforrásokat, illetve ezekből teljesítik különböző transzferfizetéseiket.
- Az alkalmazott számlatükör a kormányrendeletben kötelezően előírt módon felépített. Ezen előírásban a kereskedelmi számvitelben használt számlatükör rendszerhez képest a következő sajátosságok vannak. A 2. számlaszályaiba a követeléseket, a rövid lejáratú értékpapírokat és a készleteket kell könyvelni. A 3. számlaszálya szolgál a bankkapcsolatok könyvelésére. A 4. számlaszálya sajátossága azzal függ össze, hogy az államháztartási könyvvitelben minden eszközváltozás a saját tőke változásaként értelmeződik. A tényleges pénzügyi helyzetváltozást (képletesen a saját tőke változását) a tartalékok változása mutatja. Az 5. számlaszályaiba a költségek költségnemenkénti könyvelése történik. Kötelező könyvelni a 6. és 7. számlaszályaiba. A 6. – úgynevezett gyűjtő – számlaszályaiba könyvelik a tevékenységhez nem rendelhető költségeket. Az év végén ezeket a különböző feladatok között megosztják és átviszik a 7. számlaszályaiba. A 7. számlaszálya a szakfeladathoz rendelhető költségeket tartalmazza.
- Az értékcsökkenés elszámolása negyedévenként történik. Az amortizáció elszámolása a tőkeváltozás című mérlegcsoportba kerül, de ez a gazdálkodás tényleges vitele során jelentőséggel nem bír.
- A beszámoló szerkezete is mutat speciális vonásokat. Az államháztartásban is készítenek *mérleget*, amely a vállalkozások mérlegével *formális* hasonlóságot mutat. A vállalkozásoknál ismert eredménykimutatás funkcióját itt a *pénzforgalmi elszámolás* és a *pénzmaradvány elszámolás* tölti be. Amennyiben az adott költségvetési szerv folytat vállalkozási tevékenységet, akkor meg kell osztani annak működési költségeit és a használt eszközök értékcsökkenését az alap- és a vállalkozói tevékenység között. A vállalkozási tevékenység esetén ered-



- ménykimutatást is készítének. A vállalkozási tevékenység eredménye bekerül a saját tőkébe és ez az adott szerv számára szabadon felhasználható.
- Az államháztartás szereplői részére kötelező a féléves beszámoló készítése.
  - A könyvvizetés szabályai közül kimarad a konszolidációs kapcsolat.

#### *4.2 A társulások költségmegosztásával kapcsolatos jogi háttér*

– Ahogyan azt a korábbiakban láttuk minden önkormányzati társulás létrehozásának kötelező kelléke az írásos megállapodás. Ez a tény elősegíti azt is, hogy a költségmegosztással kapcsolatos szabályok is rögzítésre kerüljenek.

– A társulási törvény az intézményi társulások esetében – egyéb megállapodás híján – a részvevő önkormányzatok lakosságának arányában történő költségmegosztást ír elő.

– A jogi személyiségű társulás önálló költségvetési szerv, így önálló költségvetése van. Ilyen a körjegyzőség, valamint a társulási törvény 9.§ alapján létrehozott intézményi társulás. A nem jogi személyiségű társulás esetén a megállapodásban megjelölt önkormányzat költségvetésébe épülnek be a társulással kapcsolatos előirányzatok. Ezek elkülönített tervezését és elszámolását biztosítani kell. A tervezés során mindazon szabályokat figyelembe kell venni, mint önálló feladatellátás keretében működő intézmény esetében. A társult feladatellátás költségvetésének tartalmaznia kell a társulás következtében kialakult új helyzetnek megfelelő feladat ellátáshoz kapcsolódó pénzügyi feltételeket, a társulási megállapodásban meghatározottakhoz szükséges pénzügyi forrásokat, valamint a közös működtetés többletfeladatainak pénzügyi feltételeit.

Az oktatáshoz kapcsolódó példánál maradva elképzelhető, hogy a társulás következtében az egyébként meglévő iskolai osztályszerkezetben nem lehet fogadni az „új” gyerekeket. Amennyiben például új feladat lép be, elképzelhető új (pl. a nemzetiségi oktatást biztosító) tanerő alkalmazásának szükségessége. Ennél figyelembe kell venni a kötelező óraszámra vonatkozó előírásokat és a megfelelő közalkalmazotti bértáblát. A közös fenntartásból adódó többletfeladatok túlóraigényt jelenhetnek a technikai személyzet esetében és számolni kell a más községekből utazó gyermekek szállítási és/vagy utaztatási költségeivel.

– A költségvetés elfogadásának rendjét az Államháztartási törvény és a 217/1998-as kormányrendelet csak a körjegyzőségekre tartalmazza, ezért egyéb társulásokra célszerű ezt kidolgozni a társulási megállapodásban. A társulás költségvetése teljes egészében részét képezi a társulási megállapodásban meghatározott önkormányzatok költségvetési rendeleteinek.

– A költségvetési beszámolás rendje a költségvetés készítéséhez igazodik. A költségvetés végrehajtásának elfogadása a társulási megállapodás szerint történik. A beszámolás során el kell számolni az egyes önkormányzatok működési, és ha volt, akkor külön beruházási, felújítási kiadásaival. A működési hozzájárulásokkal történő elszámolás alapját a tényleges működési kiadások, realizált intézményi saját bevételek, a ténylegesen igénybe vehető normatív és egyéb állami hozzájárulás, valamint a tényleges ellátotti létszám, vagy lakosságszám jelentik. A pénzmaradvány elszámolást a vonatkozó kormányrendelet alapján kell elvégezni. A feladatmaradás esetén a pénzmaradvány nem visszatartható, a költségmegtakarításból adódó maradványt érdemes az érdekeltég fenntartása érdekében visszahagyni.



#### 4.3 A társulások költségmegosztásának általános algoritmus

A javasolt algoritmusnak, amely társulásban részvevő önkormányzatok közötti költségmegosztás egy lehetőségét mutatja be, két lépése van. Az első a *költségmegosztás alapjának* meghatározása. Ezt az alábbiakban mutatjuk be:

1. Működtetéssel kapcsolatos költségvetési kiadások
2. Működtetésből származó saját bevétel
- (1-2.) 3. Korrigált kiadás
4. Önként vállalt feladatokkal kapcsolatos közvetlen kiadás
5. Kötelező feladat(ok)hoz kapott normatív támogatás
6. Kötelező feladat(ok)hoz kapott egyéb állami támogatás
7. Kötelező feladathoz kapott egyéb támogatás
- (3+4-5-6-7.) 8. Költségmegosztás alapja

#### Az eljárás pontos értelmezhetőségéhez az alábbi megjegyzések kívánkoznak:

- A társulás által ellátott feladatok száma lehet egynél nagyobb is. Ezt értelem szerűen kell érvényesíteni.
- Az egyéb állami támogatás lehet bizonyos normatív támogatás (pl. igazgatási normatíva) meghatározott részének a társulás rendelkezésére bocsátása.
- Egyéb támogatás lehet pályázaton nyert forrás, önkormányzat(ok) saját bevételeinek átengedése, magán-, vagy non-profit szektortól átvett forrás stb.

A második lépés a szolgáltatás jellegétől függő megosztási elv megtalálása és a művelet végrehajtása.

Ennek lehetőségeit az alábbiakban mutatjuk be. Szeretném felhívni arra a figyelmet, hogy a teljesítmény – az igénybevevők létszáma – alapján történő költségmegosztás akkor egyértelmű, amennyiben a kapacitás teljesen kihasznált. Ennek hiányában a kihasználatlan és ezért támogatásokkal nem finanszírozott kapacitások fenntartásával kapcsolatos költségek megosztása viták forrása lehet.

A költségmegosztás alapját – a szolgáltatás jellegétől és a társuláson belüli viszonyoktól függően – a lakosság szám, az igénybevevők száma, a tulajdoni hányad arányában, esetenként ezek együttes figyelembe vételével lehet kiszámítani:

Lakosság szám alapján	Az igénybevevők száma alapján	Tulajdoni hányad alapján	Többcsatornás felosztás
Olyan szolgáltatások esetében, amelyeknél az igénybevevők esetleges és/vagy egyértelműen nem definiálhatók.	Ahol ezek száma definiálható és a költségek ezzel összefüggésben alakulnak.	Olyan társulások esetében, ahol közös tulajdonban van a szolgáltatáshoz szükséges vagyont és a költségek nagyobb része a karbantartás és felújítás.	Olyan társulások, ahol az előző jellemzők együttesen (és egyik sem elhanyagolható mértékben) vannak jelen.
Pl.: igazgatás	Pl.: oktatás	Pl.: vonalas infrastruktúra	Pl.: igazgatási és oktatási feladat együtt

#### 4.4 A társulás létrehozásának előkészítését és a működés elemzését szolgáló módszer

A társulások létrehozása felelősségteljes döntés. A pénzben kifejezhető költségek mellett a *változásokból* adódó konfliktusok, helyi politikai és pszichológia problémák kezelése rengeteg energiát és erőforrást vesznek igénybe.

Az alábbiakban bemutatunk egy olyan elemzési módszert, amely alkalmas a döntés és az értékelés megalapozottá tételére.

A módszer három „modulból” áll.

Az *első a pénzügyi gazdaságossági* modul, amely az önkormányzati társulás gazdaságossági és pénzügyi elemzése<sup>13</sup>

A *második a hatékonysági* modul.

A *harmadik az eredményességi* modul.

### GAZDASÁGOSSÁGI MODUL

#### A. Társulás előtti állapot

1. Kiadások<sup>14</sup>
  - 1.1 Intézményi feladatellátás esetén az intézményi költségvetés működési kiadásai
  - 1.2 Nem intézményhez köthető, vagy több feladatot ellátó intézmény esetén a feladat *közvetlen költségei* plusz a feladatellátásra osztható követett kiadások
2. A feladatellátás során képződő saját működési bevételek
3. Az adott feladat ellátására, az adott feladat-ellátási feltételek mellett kapott normatív és egyéb működési állami támogatások
4. Egyéb bevételek (pályázatok, szponzoráció, alapítványok)

---

(1-2-3-4) 5. **Nettó bázis költség (NBK)**

#### B. A társulás működése során várható/tényleges állapot

1. A feladatellátás során felmerülő költségek
2. A társulás működtetésének költségei
3. A feladatellátásból származó saját működési bevétel
4. A társulásos feladatellátás esetén kapott normatív és egyéb állami támogatás
5. Egyéb támogatások (pályázatok, alapítványok, szponzoráció)

---

(1+2-3-4-5) 6. **Nettó társulási költség (NTK)**

**Alapvető döntési kritérium:  $NTK < NBK$**

<sup>13</sup>A módszer használható társulás alapítása előtt, illetve tevékenysége értékelésére. Mivel elképzelhető, hogy az alapítás előtti időszak adatai és a társulási adatok között több év telt el, érdemes deflálni az adatokat. Döntés előtti számítás esetén az NBK számítást célszerű néhány év átlaga alapján végezni. A tényleges társulási működés esetén is ez a helyes módszer. Az NBK és az NTK teljes költségvetési év adatai alapján számítható.

<sup>14</sup>Több intézmény esetén értelemszerűen több intézmény vonatkozó adatainak összege. Intézmények közötti pénzeszközátadás esetén a halmozódás kiszűrésével.

További kalkulálandó társulási költségek:

- a várható fejlesztési, beruházási költségek együtöde<sup>15</sup>.
- az egyéb természetbeni hozzájárulások (gépjárműkölsönzés, földterület, egyéb tartós eszköz) kalkulált közvetlen és közvetett költségei.

## HATÉKONYSÁGI MODUL

Ennek keretében a költségvetés(ek)ből és az első modulból nyerhető adatokból különböző mutatókat számítunk és ezeket értékeljük. Ilyen mutatók lehetnek (és itt igazodunk az államháztartási információs rendszer által alkalmazott mutatókhoz) a következők:

*Óvodai ellátás esetén:* egy csoportra jutó gyerek, egy óvónőre jutó gyerek, férőhely-kihasznátság.

*Alap és középfokú oktatási intézmények esetén:* átlagos osztálylétszám, egy tanulóra jutó pedagógusok száma (ez bontható alsó és felső tagozat, tantárgy csoportok [pl. idegen nyelv] szerint stb.), tanulócsoporthoz jutó oktatási helyiség, egy tanulóra jutó hasznos terület stb.

*Szociális ellátás:* kihasznált kapacitások aránya az összeshez képest, egy ellátott-  
ra jutó ápoló személyzet.

## EREDMÉNYESSÉGI MODUL

Ennek célja, hogy értékelje a feladatellátás minőségét. Ez a faktor jellemzően az előző modulokban alkalmazható ismérveknél „puhább”. Olyan kérdéseket lehet feltenni, hogy a feladatellátás minősége milyen irányba változott (javult, romlott, stagnált). Több ismérv esetén (oktatás esetén például osztott csoportok léte, továbbtanulási arány elmozdulása, tanulmányi versenyeken történő szereplés, bizonyos készségtesztek eredménye stb.) a különböző minőségi ismérveket pontozással értékeljük (pl. 1-10 pontig terjedő skálán úgy, hogy az egyes ismérvekre adott pontokat összeadjuk).

<sup>15</sup>Jelentős egyszeri kiadás esetén az 5 évre elosztva abban az esetben, ha az NTK egy év költségvetéséből számítódik.

# Mellékletek

1. TÁBLÁZAT

## TÁRSULÁSOK A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZERBEN

Társulás fajtája	1994	1998	1999	2000
<i>Körjegyzőség (db)</i>	499	501	516	546
<i>Hatósági igazgatási (db)</i>	260	226	252	242
Ebből:				
– építésügyi	-	123	132	132
– gyámügyi	-	21	27	26
– műszaki	-	25	27	25
– szabálysértési	-	4	7	6
– útügyi	-	5	4	3
– általános	-	3	1	1
– belső ellenőrzési	-	11	11	10
– egyéb	-	34	43	39
<i>Intézményi (db)</i>	116	909	1003	1033
Ebből:				
– egészségügyi	-	182	192	194
– szociális	-	113	147	169
– közoktatási	-	493	533	568
– közművelődési	-	9	9	9
– egyéb	-	112	122	93
<i>Társult képviselőtestület (db)</i>	20	6	6	6

**Forrás:** Belügyminisztérium

2. TÁBLÁZAT

## ÖNKORMÁNYZATI TÁRSULÁSOK ÖNKORMÁNYZAT-TÍPUSONKÉNT 1999-BEN

Társulás fajtája	fővárosi	fővárosi kerületi	megyei	megyei jogú városi	városi	községi	összesen
Körjegyzőség	0	0	0	1	27	489	517
Hatósági igazgatási	0	1	0	5	53	198	257
Intézményi társulás	1	0	1	6	136	865	1009
Társult képviselőtestület	0	0	0	0	1	5	6

**Forrás:** Belügyminisztérium

## AZ ÖNKORMÁNYZATI TÁRSULÁSOK SZÁMA TERÜLETENKÉNT 1999-BEN

	Körjegyzőség	Igazgatási	Intézményi	Közös képviselőtestület
Budapest	0	1	1	0
Baranya	78	12	94	0
Bács-Kiskun	7	6	19	1
Békés	0	7	10	0
Borsod-Abaúj-Zemplén	66	30	98	1
Csongrád	4	11	14	0
Fejér	9	15	29	0
Győr-Moson-Sopron	23	21	70	0
Hajdú-Bihar	5	5	7	0
Heves	9	18	37	1
Jász-Nagykun-Szolnok	3	3	5	0
Komárom-Esztergom	9	6	35	0
Nógrád	16	18	52	1
Pest	5	16	44	0
Somogy	57	16	102	0
Szabolcs-Szatmár-Bereg	28	27	51	0
Tolna	23	14	41	0
Vas	52	11	84	0
Veszprém	58	11	103	1
Zala	64	4	107	0
<b>Összesen</b>	<b>516</b>	<b>252</b>	<b>1003</b>	<b>5</b>

Forrás: Belügyminisztérium

## AZ ÖNKORMÁNYZATOK KONSZOLIDÁLT FUNKCIONÁLIS KIADÁSAI 2000-BEN

	Megoszlás %-ban	A GDP %-ában
<i>Allami működési funkciók</i>	16,7	1,9
<i>Jóléti funkciók</i>	69,3	7,8
ebből: – oktatás	25,5	2,9
– egészségügy	15,9	1,8
– társadalombiztosítási és jóléti	13,4	1,5
– lakásügyek és települési és közösségi szolgáltatások	9,5	1,1
<i>Gazdasági funkciók</i>	12,5	1,4
<i>Funkcióba nem sorolható táblák</i>	1,4	0,2
<i>Kiadások összesen</i>	100,0	11,2

Forrás: Zárszámadás 2000.

## A KÖZSÉGI ÖNKORMÁNYZATOK NÉHÁNY GAZDASÁGI ADATA

Önkormányzat típus	Funkcionális kiadás típusa	Részesedése az összes működési kiadásban (%)	Egy lakosra jutó funkcionális kiadás (Ft/fő)
Községek 0-199 főig	igazgatási	42,48	18.700
	oktatási	3,21	1.412
	egészségügyi és szociális	9,70	4.271
Községek 200-499 főig	igazgatási	35,09	14.838
	oktatási	16,10	6.809
	egészségügyi és szociális	10,00	4.228
Községek 500-999 főig	igazgatási	25,73	15.729
	oktatási	32,23	19.704
	egészségügyi és szociális	8,53	5.214
Községek 1000-4999 főig	igazgatási	20,98	11.633
	oktatási	34,95	19.378
	egészségügyi és szociális	9,12	5.070
Községek 5000 fő felett	igazgatási	20,22	10.351
	oktatási	35,03	17.925
	egészségügyi és szociális	10,71	5.484
Községek összesen	igazgatási	22,43	12.245
	oktatási	33,40	18.232
	egészségügyi és szociális	9,310	5.085
Országos átlag minden önkormányzat összesen alapján	igazgatási	12,08	13.462
	oktatási	22,89	25.501
	egészségügyi és szociális	27,04	30.123

Forrás: Belügyminisztérium

I. ábra

## ÖNKORMÁNYZATI SZOLGÁLTATÁSOK TÉRKÉPE\*

Domináns költségtípus*	Teljesítmény számszerűsíthető		Teljesítmény számszerűsíthető, de nem célszerű		Teljesítmény nehezen számszerűsíthető	
	tevékenység	intézmény	tevékenység		tevékenység	
állandó költség	- oktatás, óvoda - gyermekétkeztetés, - szociális gondozás - parkoltatás	- intézmény	- belső és felügyeleti ellenőrzés, - tűzoltóság		- igazgatás, - belső és felügyeleti ellenőrzés, - közművelődés	
változó költség	- oktatásóvoda - szociális gondozás,	- intézmény				
közvetlen költség	- oktatás - szociális gondozás	- tűzoltóság,				
közvetett költség	- igazgatás				- igazgatás	
bérlőköltség	- egészségügyi, - oktatás - szociális gondozás		- tűzoltóság		- igazgatás	
dologi költség	- gyermekétkeztetés, - vonalas infrastruktúra		- tűzoltóság			

\* Elképzelhető, hogy bizonyos tevékenységek egymásnak – látszólag – ellentmondó ismérvek is megfelelnék.

## Felhasznált irodalom

- Állami Számvevőszék:** *Jelentés a helyi önkormányzatok által fenntartott járóbeteg-szakellátás helyzetének és a ráfordított pénzeszközök felhasználásának vizsgálatáról*  
*Jelentés a települési önkormányzatok tulajdonában lévő közutak, hidak, alagutak fejlesztésének, fenntartásának és üzemeltetésének vizsgálatáról*  
*Jelentés az önkormányzati feladatellátás szervezeti formáiról és működésük célszerűségének ellenőrzéséről*  
*Jelentés a 2000. évben lefolytatott, a helyi és a helyi kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását érintő ellenőrzéseiről*  
*Jelentés a helyi önkormányzatok és helyi kisebbségi önkormányzatok 2001-ben lefolytatott átfogó ellenőrzéséről*
- Davey, Kenneth:** *A magyar reformok európai szemszögből* Magyar Közigazgatás 2000. szeptember
- Dobos Lászlóné – dr. Szélnyi György:** *Tallózás a helyi önkormányzatok 1998. évi zárszámadásának eredményei között* (Pénzügyi Szemle 1999. 8. szám 681-711. oldal)
- Dr. Dudás Ferenc – Dr. Sárosi Magdolna – Dr. Virág Rudolf:** *Önkormányzati együttműködés és társulás* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1998.
- Dr. Fürcht Pál:** *Körjegyzőség modell* Magyar Közigazgatás 1992. december  
*A településközi együttműködés egyes kérdései* Magyar Közigazgatás 2000. szeptember
- Gurnik – Szalai – Szépe:** *Kézikönyv a helyi önkormányzatok társulásairól* (CONSULTING, 1998)
- Dr. Hóbor Erzsébet – Dr. Varga Tibor:** *Az önkormányzati társulások és együttműködés tapasztalatai Zala megyében* Magyar Közigazgatás 2001.
- Dr. Horváth M. Tamás:** *Az önkormányzatok közötti együttműködés keretei és problémái* Magyar Közigazgatás 1995. október
- Dr. Kara Pál:** *Helyi önkormányzati rendszer értékei, fejlesztési lehetőségei* Magyar Közigazgatás 1998. október
- Kemenczky Sándor:** *Önkormányzatok ellenőrzési társulásai* Magyar Közigazgatás
- Kéri József** (szerk.): „*Ki építsen utat két település között?*” *Helyi önkormányzatok együttműködési technikái* „Helyi önkormányzati know-how” Program, Önkormányzati Pénzügyi Tisztviselők Országos Egyesülete, Városkutatás Kft.
- Dr. Kisgyura Attila:** *Javaslat a körzeti közigazgatási végrehajtási irodák létrehozására* (Kézirat 1999. Kaposvár)
- Kopányi Mihály** et al (1999): *A regionális és települési kormányzati rendszer modernizációja Magyarországon: Gazdaságpolitikai ajánlások* (Világbank SNPD és Miniszterelnöki Hivatal, Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárság)  
*Közoktatási szolgáltatások ellátása kistérségi társulásban (országos helyzetkép)* 2001. Oktatási Minisztérium közoktatási és kisebbségi kapcsolatok főosztálya, Budapest, 2001. október
- Dr. Lóránt Zoltán:** *Az önkormányzati gazdálkodás időszerű kérdéseiről az 1998. évi zárszámadás számvevői ellenőrzésének „tükrében”* (Pénzügyi Szemle 1999. 9. szám 789-804. old.)
- Miniszterelnöki Hivatal – Know How Fund (2000):** *Helyi önállóság és önkormányzati feladatok*  
*Tanulmányok* Közigazgatás-fejlesztési füzetek

- Dr. Modék Szabolcs:** *A beruházás politika és amortizáció összefüggései a magyar egészségügyi reform folyamatában* Egészségügyi-gazdasági Szemle 1998. 6. szám
- Dr. Németh Jenő:** *A kistérségi (városkörnyéki) közigazgatás és együttműködés gyakorlata, jövője* Magyar Közigazgatás  
*Partnerség a közoktatásban* Közoktatási Társulás Borsod-Abaj-Zemplén megyében 2000.
- Pearce, D.W.** (szerk.) (1993): *A modern közigazdaságtan ismerettára* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- Péteri Gábor** (szerk): *Piac – verseny – szerződés* (Helyi önkormányzati Know How Program)  
*Önkormányzati gazdálkodás* (Helyi önkormányzati Know How Program – 1995.)  
*Helyi önállóság és önkormányzati feladatok* (Helyi önkormányzati Know How Program – 2000.)  
*A regionális és települési kormányzati rendszer modernizációja Magyarországon* (Helyi önkormányzati Know How Program – 2000.)
- Dr. Pfeil Edit:** *Az önkormányzati társulásokról a gyakorlattól a szabályozásig* Magyar Közigazgatás  
*A településbálozat fejlesztésének helye az önkormányzati rendszer jövőjében* Magyar Közigazgatás  
*Az önkormányzati finanszírozás és térségi szerepek* Területi Statisztika 2001. 1. szám  
*Pillanatfelvétel a településközi kapcsolatok költségvetési ösztönzésének preferenciáiról* Területi Statisztika 2002. 1. szám
- Pitti Zoltán (2000):** *Állva maradt önkormányzatok* Kritika 4. szám
- Szabó Mária – Szamkó Józsefné (2002.):** *Költségvetési szervek számvitele* Perfekt Oktatási és Kiadó Részvénytársaság
- Dr. Szabó Lajos:** *Az önkormányzatok társulásai* Magyar Közigazgatás 1994. május
- Dr. Szigeti Ernő:** *A körjegyzőségek területi struktúrája* Magyar Közigazgatás 1994. október
- Urban Institute és a Városkutatás Kft. (1999.):** *A program költségvetés A magyar önkormányzatok pénzügyi gazdálkodásának korszerűsítése 1. oktatási kézikönyv*
- Dr. Verebélyi Imre:** *A helyi kormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai* Magyar Közigazgatás 1995. február  
*Az önkormányzati rendszer magyarázata* (1999.) (Második, átdolgozott kiadás) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest  
*Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció* Magyar Közigazgatás 2000. szeptember, október, november
- Dr. Vigvári András (2002.):** *Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek* KJK-KERSZÖV.