

Helyi pénzügyek

Szerző: Juhász Jácint

**Szülőföld
Alap**



**ÖNKORMÁNYZATI
MENEDZSMENTÉRT
ALAPÍTVÁNY**



www.onkormanyzat.ro
ERDÉLYI ÖNKORMÁNYZATI PÓRTÁL

Helyi pénzügyek

Dr. Juhász Jácint

Babes-Bolyai Tudományegyetem Kolozsvár,
Közgazdasági és Gazdálkodástudományi Kar

I. Az állam szerepe a gazdaságban

Margaret Thatcher a *The Downing Street Years* című könyvében írja: „A helyes gazdaságpolitika döntően annak helyes megítélésén múlik, hogy mely tevékenységeket illetően kell az államra és melyek esetében kell az emberekre hagyatkozni”.

A **kormányzat gazdasági szerepének** meghatározásakor több fontos kérdés merül fel. A kérdések az alábbi témaköröket ölelik át: a kormányzati tevékenység mértéke és kiterjedése; a tulajdonlás; az adó- és költségvetési politika által megvalósuló jövedelemelosztás; a közszolgáltatások termelésének finanszírozása; a közszolgáltatások finanszírozásának és eljuttatásának felelőssége, valamint gazdaságos és hatékony módjai.

A XX. század végén a szocialista és a kapitalista rendszerben eltérő módon ítélik meg az állam szerepét. Úgy tűnik, egyik rendszer sem hozta el azt, amit vártak tőle. A szocialista rendszer átalakulása azért szükséges, mert a gazdagság akkumulációját igen nagy mértékben feláldozták az eredmények egyenlőségének oltárán. Végző soron a szocialista állam egyszerűen azért nem tudta előállítani a beruházásokhoz szükséges gazdagságot és megtakarításokat, mert nem termelt jövedelmet. A szocialista gazdaság nyugattal szembeni lemaradásának fő oka az volt, hogy a termelékenység nem növekedett. Jóllehet számos területen, mint például a lakásépítésben, az infrastruktúrában és a szociális szolgáltatásokban valamiféle kollektív jólét létezett, az egyének jövedelme azért stagnált, mert az egyenlőség kapott túlzott hangsúlyt. Ennélfogva a közép-európai gazdaságok jelenlegi átalakítása felfogható az életszínvonal növelését szolgáló biztos anyagi-intézményi alapok kiépítésére tett erőfeszítésként is. Hatalmas, és tartósan megkerülhetetlen probléma e feladat megvalósítása úgy, hogy a törékeny politikai és szociális rendszerben ne idézzen elő további károkat.

A kapitalista rendszer szintén kockázatos helyzetben van, mert ugyan a nagymértékű gazdagság-akkumuláció jellemző rá, de ez a megtermelt vagyon egyre kevesebb és kevesebb ember kezében összpontosul. *James Tobin* Nobel-díjas közgazdász ekképp vázolja a gazdasági egyenlőség és a demokratikus értékek közötti konfliktust: „A piaci kapitalizmus több egyenlőtlenséget hoz létre, mint amennyi összeegyeztethető a demokratikus értékekkel. Az egyenlőtlenségek eredete nem korrigálható a kapitalista gazdaságok rugalmasságának és hatékonyságának feláldozása nélkül. Ezért válik szükségessé a költségvetésen keresztül megvalósuló redisztribúció.”

Lényegében három gazdasági rendszer létezik, amelyben a kormányzat szerepét meg kell határozni. Ezeket mélyrehatóan kielemezték, és az eredményként is felfogható skála segítségével megvizsgálhatjuk a kormányzat gazdasági szférában betöltött szerepét.

A világ nemzetgazdaságainak nagy része a vegyes gazdaságok körébe sorolható. A vegyes gazdaságok – ideértve a nyugati kapitalista rendszereket is – fő jellemzője, hogy a kormányzat fontos, de nem meghatározó léptékű termék- és szolgáltatás-előállító a gazdaságban. A termékek és szolgáltatások előállítását célzó kormányzati kiadások általában a GDP 25–50%-át teszik ki. A kiterjedt magánszektor kormányzati beavatkozások szabályozzák, például az árképzési előírások (elsősorban a természetes monopóliumokra vonatkozóan), a támogatások és az adózás által. Miközben létezik egyfajta kormányzati szabályozás, a magánszektor szereplőinek a kormányzat legtöbb döntésére nem kell közvetlenül reagálniuk, amikor a termelést, az elosztást vagy más gazdasági cselekvést illető vállalati döntést hoznak. A kormányzat is nyújthat különféle szolgáltatásokat, és felhasználhatja pénzügyi hatalmát arra, hogy a gazdagság újraelosztásában méltányossági értékek is szerepet kapjanak. Kormányzati transfereket is alkalmaznak bizonyos fajta minimális életszínvonal biztosításához.

A vegyes gazdaság ellenpólusa a szocialista rendszer központilag irányított, utasításos gazdasága. Ebben a rendszerben a termékek és a szolgáltatások előállításával kapcsolatos szinte minden döntés politikailag kinevezett bizottságok együttes döntése. A központilag irányított gazdaságban a termékek és a szolgáltatások árait a központban működő bizottságok határozzák meg, és ezáltal meghatározott erőforrás-allokációra és jövedelemdisztribúcióra vonatkozó célokat érnek el. E gazdaságban minden egyes termék és szolgáltatás árát és mennyiségét sokkal inkább politikai, mint piaci beavatkozás szabja meg.

A két szélsőség közötti kompromisszum a piaci szocializmus. Ez a rendszer is a magántulajdonon alapul, de bizonyos iparágak és/vagy szolgáltatások, mint például a közellátás területén a közösségi tulajdon is jelentős. A termékek és a szolgáltatások előállításában és elosztásában a magánpiac a gazdaság meghatározó része. A kormányzat ellenben jelentős szerepet játszik a gazdagság elosztásában azzal, hogy erősíti a jövedelemelosztás kiegyenlítetttségét, és a jóléti rendszerén keresztül magas életszínvonalat tart fenn.

Közép-Európában a történelem egyik legnagyobb fordulópontját jelentik a kommunista rendszer elbukásával és a kapitalista rendszer felemelkedésével kapcsolatos változások. Az állam cselekvéseit irányító politikai és filozófiai alapokat gyökeresen át kell építeni. Az államnak meg kell válnia tulajdonosi és gazdasági döntéshozatali szerepétől és

beavatkozó politikájától. A gazdaság irányítása vagy utasítása helyett az államnak most a vegyes gazdaság vagy a piaci szocializmus valamilyen formáját kell választania.

A leginkább elfogadott nézőpontok szerint az állam gazdasági szerepe a *hatékonyság és versenyképesség előmozdítása* mindig szem előtt tartva az emberi jogok védelmét.

A piacgazdaság értékelésének legfontosabb kritériuma az erőforrások hatékony allokálása. Az ideális piac közgazdaságtanának alapeleme az egyéni szükségleteket kielégítő, piacra történő termelés és csere. Ha ez volna maga a „valóság”, akkor nem volna szükség kormányzati beavatkozásra. Azonban tökéletesen hatékony piac a „valóságban” nem létezik. Következésképpen a kormányzat tevékenysége jól értékelhető lesz addig a szintig, ameddig a hatékonyság és a versenyképesség megmérhető olyan gazdasági adatok és törvények segítségével, amelyek a gazdasági hatékonyság elősegítését szolgálják. Vannak azonban más célok is – mint például a méltányosság, az egyenlőség, az igazság és a szabadság –, amelyek a társadalmakban szintén fontosak, és amelyek hordozói a társadalom politikai és kulturális intézményei.

A hatékonyságot és a versenyképességet előmozdító eszközök minden piaci szereplő gazdasági érdekének védelmét szolgálják. Ilyenek a monopóliumellenes, a tulajdonjogot védelmező, valamint a csalás és a fogyasztók megtévesztése elleni törvények és olyan ehhez hasonlók, amelyek a gazdaság bank-, értékpapír- és biztosítási szektorát szabályozzák. Minél inkább a magánszektor a meghatározó egy gazdaságban, annál erőteljesebb kormányzati gazdasági szabályozás szükséges a piac hatékony és versenyképes működéséhez.

A piacgazdaság működése az *egyéni jogok védelmén* múlik, ami egyben valamennyi kormány legfőbb funkciója. A kormányzat cselekvési céljai lépésről lépésre épültek ki századok folyamán. Mára az állam a személyek fizikai létének a feudális időben kialakult megvédelmezésétől kezdve a gazdasági, szociális, mi több, az egyén ökológiai jogait védelmező modern funkciójáig, az emberi élet szinte minden területén jelen van.

Az elmúlt húsz esztendőben a demokratikus piacgazdaságokban zajló egyik legjelentősebb vita arról szól, hogy a kormányzat milyen mértékben szabályozhatja az egyén cselekvéseit. Bizonyos kormányzatok, mint például Reagan és Thatcher kormánya úgy érezték, hogy a kormányzat korábban túlságosan messzire ment a gazdasági tevékenység szabályozásában. E meggyőződésből kiindulva a piacgazdaság működésére nézve kínosnak ítélték azt a kormányzati bürokráciát, amelyet eredendően az egyéni érdekek védelmére hoztak létre. Ez a fajta politikai filozófia jobban bízik abban, hogy az egyének a piac révén megvédelmezik saját magukat, mintsem hogy a kormányzat védje meg őket szabályozása által.

Mások azzal érvelnek, hogy a társadalom és a gazdaság bizonyos területei nem megfelelően védettek akkor, ha ott csupán a piaci erők működhetnek. Az érvek olyan területekre összpontosulnak, mint a meghatározott csoportok munkához való jogai; meghatározott üzleti tevékenységek megkezdésének korlátozása a tőkehiány vagy a piacra való belépést lehetetlenné tevő vállalati árpolitikák miatt; hozzáférés az igazságszolgáltatási rendszerhez, amely nem kellőképpen biztosított több alacsony jövedelmű vagy hátrányos helyzetű csoport számára. A gazdagság újraelosztása a kormányzati adó és allokációs politika segítségével épp a piaci tevékenység egyenlőtlenségének ellensúlyozását célozza.

A demokratikus alapelvekre épült vegyes gazdaságok dilemmája az, hogy hol húzzuk meg a határvonalat a piac szabad működése és az egyén jogainak védelme között. Létezik azonban némi segítség ahhoz, hogy hol is kellene ezt a határvonalat meghúzni. Ennek a határvonalnak a meghatározásához fontos a gazdaságban előállított javak és szolgáltatások szétosztása magánjavakra és közjavakra. E két kategória között a lényeges különbség az előállítás módjában és a fogyasztásban rejlik. A közjavak és közszolgáltatások alapvetően állami feladatként vannak elfogadva a legtöbb országban.

A **közjavak** definíciója *Samuelson* szerint: olyan javak, „amelyeket mindenki közösen élvez abban az értelemben, hogy valakinek a fogyasztása az adott jószágból nem vezet senki másnak ugyanazon jószág fogyasztásából való kizárásához”. A legtöbb közpénzügyekkel foglalkozó könyv ezt a meghatározást használja. Néhányan megkülönböztetik a közjavakon belül a köz által nyújtott javakat és a kollektív javakat. A közjavak két fontos tulajdonsága:

- a) nincs rivalizálás a fogyasztásban;
- b) nem kizárólagos a használatuk.

Nincs rivalizálás a fogyasztásban – ez azt jelenti, hogy az adott közjószág valamely fogyasztó általi fogyasztása nem csökkenti a többiek által fogyasztható mennyiséget, és nem csökkenti a többi fogyasztó által elérhető hasznosságot. Mindazonáltal az, hogy mindenki ugyanolyan mennyiséget élvez az adott közjószágból (hiszen csak ez a mennyiség biztosított), nem jelenti azt, hogy ez a fogyasztás mindenki számára egyenlő hasznossággal bír (hacsak nem rendelkezik mindenki azonos hasznossági függvényrel, ami igencsak valószínűtlen). Így a rivalizálásmentes javak közellátásának mindig lesz elosztási hatása úgy, hogy az adott jószágot magasabbra értékelők számára nagyobb hasznot jelent, mint azoknak, akik azt alacsonyabbra értékelik.

Tipikus példát jelentenek a rivalizálásmentes javakra a TV- és rádió-műsorszórás, a nem túlszűfolt híd vagy a kihasználatlan számítógép.

A nem kizárólagos használat (kizárhatatlanság) a közjavak viszonylatában többféleképpen értelmezhető. Sokan úgy vélik, hogy az alábbi jellegzetességekről van itt szó:

- a) technikailag nem lehetséges senkit sem kizárni az adott közjóság fogyasztásából (technikai kizárhatatlanság);
- b) nemkívánatos senkit kizárni az adott közjóság fogyasztásából olyan társadalmi vagy közgazdasági okok miatt, mint például a közösségi döntések, a magas tranzakciós költségek vagy éppen a pótlólagos fogyasztás zéró határkölsége rivalizálásmentes javak esetén.

A nem kizárólagos használatú javak esetében a jóság előállítója nem képes megtiltani vagy korlátozni a fogyasztást és/vagy nincsenek kész mechanizmusok erre. A szankció (mint például magánjavaknál a piaci ár) hiánya problémákat vet fel az ilyen javak iránti preferenciák kinyilvánításában. Nevezetesen, ha valaki ingyen fogyaszthat egy jóságból, akkor ez arra ösztönzi, hogy olyan reményeket tápláljon, hogy majd a többiek állják a költségeket. Pontosan ez a potyautas stratégiája: fizetés nélkül fogyasztani a közjavakból. Viszont ha mindenki potyautasként próbál viselkedni, akkor az adott jóságot senki sem fogja előállítani, s ez ad alapot a kormányzat beavatkozására. Védhető álláspont, hogy mindenkinek érdekében áll az, hogy adókból finanszírozzák az ilyen javak előállítását, feltéve, hogy az adó mértékét helyesen határozták meg.

Sokszor hozzák fel példaként a tiszta közjavakra a nemzetvédelmet. Technikailag kivitelezhetetlen ugyanis, hogy bárkit az országban kirekesszenek a védelemből.

Másik példa a közjavakra a közpark. Technikailag lehetséges, hogy néhány személyt nem engedünk be a parkba. Ilyen kizárásokhoz azonban pótlólagos eszközökre van szükség (kerítés, ellenőrzés a bejáratnál), amelyek költségesek, s lehet, hogy nem is hasznosak (a kerítés például rontja a park látványát).

Sok olyan jóság van, amit politikai döntéssel közjósággá lehet nyilvánítani. Törvény szerint az alapfokú oktatásnak minden állampolgár számára elérhetőnek kell lennie, s talán kötelezőnek is. Ez vita tárgyát képezheti. Nem a jóság közgazdasági jellege adja ugyanis a döntés alapját, hanem a sokkal lényegesebbnek tartott szociális és politikai érvek.

A kormányzat gyakran kényszeríti vagy tiltja egyes javak fogyasztását, abból a meggyőződésből kiindulva, hogy az emberek valószínűleg nem tudják, vagy ha tudják is, nem akarják azt tenni, ami az ő érdeküket leginkább szolgálná (*paternalizmus*). Ezeket a javakat hívják sokan „érdemi javaknak”, így például a kábítószer, a biztonsági öv, vagy éppen az alapfokú oktatás. Azt mondhatjuk, hogy az alapfokú oktatás közösségi vagy kollektív

jószágnak tekinthető az ingyenes hozzáférhetőség alkotmányos elve miatt, és/vagy érdemi jószágnak is a részvétel kötelező jellege miatt.

A közjószág mint besorolás nem abszolút, abban az értelemben, hogy függ a piaci feltételektől és a technológia állapotától. Példa erre a televíziós műsorszórás. Néhány évvel ezelőtt még teljesen elképzelhetetlen volt, hogy egy TV-készülék tulajdonosát megfosszák a jelek vételének lehetőségétől. Napjainkban sok magáncsatorna kódolja az általa kibocsátott jeleket, s műsorait a piacon árulja. Nem könnyű igazán tömeges példát találni a tiszta közjavakra, mert a határvonalak állandóan változnak. A közgazdasági irodalom többféle módon osztályozza az egyes javakat az alapvető gazdasági tulajdonságaik alapján. Néhányat felhasználunk ezekből a különbségek és a kapcsolódó következmények bemutatására. *Brown és Jackson* (1990) az alábbi csoportosítást javasolja:

	Van kizárhatóság	Nincs kizárhatóság
Van rivalizálás	<p><i>Tiszta magánjavak</i> A kizárási költségek alacsonyak. Magánvállalatok állítják elő. Az elosztást a piac végzi. Finanszírozása az értékesítési árbevételből történik. Példák: élelmiszer; cipő</p>	<p><i>Vegyes javak</i> Javak, amelyekből származó hasznokat a közösség fogyasztja el, de amelyek torlódásnak vagy zsúfoltságnak vannak kitéve. Magánvállalatok vagy közvetlenül a közszektor állítja elő. Az elosztás a piac által vagy a költségvetésen keresztül valósul meg. Finanszírozása vagy az értékesítés bevételeiből, pl. a szolgáltatás használati jogáért fizetett díjból, vagy adóbevételből történik. Példák: közpark; közös tulajdonú erőforrások; közfürdők</p>
Nincs rivalizálás	<p><i>Vegyes javak</i> Magánjavak externális hatásokkal. Magánvállalatok állítják elő. Az elosztást a piac végzi támogatásokkal vagy korrekciós adóval kiegészítve. Finanszírozása az értékesítési árbevételből történik. Példák: iskolák; közlekedés; egészségügyi szolgáltatások; védőoltások; kábel-TV; nem forgalmas híd; magánuszoda; golfklub</p>	<p><i>Tiszta közjavak</i> Magas kizárási költségek. Előállítását közvetlenül a kormányzat végzi, vagy szerződésbe adja magánvállalatoknak. Elosztása a költségvetésen keresztül történik. Finanszírozása a kötelező adóbevételekből történik. Példák: nemzetvédelem</p>

II. Helyi önkormányzatok az államháztartás rendszerében

2.1. Az államháztartás fogalma, alrendszerei, alapegységei

Az **államháztartás** vagy **kormányzati szektor** a közszektor egyik legfontosabb alrendszere amelynek feladata a különböző közszolgáltatások nyújtásához szükséges pénzeszközök biztosítása és a szolgáltatások nyújtása vagy az előállítás szervezése. Az államháztartás megjelenése egyidejű az állam létrejöttével, azonban a különböző történelmi korokban jelentős módosulások következtek be a kijelölt feladatkörök tekintetében. Az idők folyamán általános tendenciaként figyelhető meg a közszektor gazdasági szerepének erősödése, az állami bevételek és kiadások növekedése, amelyek súlya a nemzetgazdaságban az ipari fejlődéssel párhuzamosan növekszik (Wagner-törvény). Ezt az egyébként nehezen elfogadható jelenséget a tendencia megfigyelője a következő okokkal magyarázza:

- Az államigazgatás és a gazdasági szabályozás költségei a társadalmi fejlődéssel relatíve növekednek,
- A jóléti és kulturális javak jövedelem-rugalmassága egynél nagyobb (azaz a jövedelem egy százalékos növekedése egy százaléknál nagyobb növekedést eredményez ezekből a javakból és szolgáltatásokból),
- A gazdasági fejlődést az ipari monopóliumok számának növekedése kíséri, amelyek állami ellenőrzésének költségei növekednek.

A XX. század első éveiben az állam a megtermelt jövedelmek 10-15%-át, a harmincas években már a 20-30%-át, míg jelenleg 35-50%-át centralizálják és vonják el a magánszektortól, mindez jelentősen alátámasztja a fenti törvényt¹ (1.1 táblázat). Jellegét tekintve az államháztartás sok egymást kiegészítő **komponensből** tevődik össze, amely alkotóelemek fejlődése eltérő dinamikát és tendenciát mutat. a legfontosabb alrendszerek az államháztartáson belül a következők:

- Központi kormányzat költségvetése.
- Elkülönített állami pénzalapok költségvetése.
- Helyi önkormányzatok költségvetése.
- Társadalom biztosítás költségvetése.

Ezen belül a legjobban és leggyorsabban fejlődő komponens a társadalombiztosítási rendszer, amely a XX. század első felében kezdett el látványosan fejlődni, míg jelen pillanatban egy

¹ Vigvári A., 2002, Közpénzügyek, Önkormányzati Pénzügyek, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 25 oldal.

viszonylagos stabilizálódás vagy enyhe csökkenésnek lehetünk szemtanúi. A második legjobban fejlődő alrendszer, amely napjainkban átvette a vezető szerepet és a közeljövőben további növekedésre számíthat, a helyi önkormányzatok költségvetése. Ez elsősorban az infrastrukturális fejlesztések bővülésével az állami decentralizáció erősödésével, valamint az oktatási kiadások növekvő jelentőségével magyarázható. A központi kormányzat, amely egyben a legnagyobb komponens, ezalatt a leglassabban gyarapodó alrendszer.

2.1. táblázat. A kormányzati szektor a GDP százalékában

	1880	1913	1938	1950	1973	1992
Franciaország	11,2	8,9	23,2	27,6	38,8	51,0
Németország	10,0	17,7	42,4	30,4	42,0	46,1
Japán	9,0	14,2	30,3	19,8	22,9	33,5
Hollandia	n.a.	8,2	21,7	26,8	45,5	54,1
Egyesült Királyság	9,9	13,3	28,8	34,2	41,5	51,2
Egyesült Államok	n.a.	8,0	19,8	21,4	31,1	38,5
Átlag	10	11,7	27,7	26,7	37,0	45,7

2.2. Az államháztartás gazdálkodásának fontosabb alapelvei

Az államháztartás gazdálkodásának minden vonatkozása megtalálható az állami költségvetésben. A költségvetés olyan **pénzügyi terv** és **pénzügyi alap**, amely az érvényességi időtartam alatt, a feladat ellátásához **teljesíthető** jóváhagyott **kiadásokat** és a **teljesítendő bevételeket** előirányzatként, illetve előirányzat-teljesítésként tartalmazza. Tartalmát tekintve a költségvetés egy egyszerű listaként lehet szemlélni, amelyben különböző struktúrában vannak bemutatva az illető egység jövedelmei és kiadásai. Gazdasági szempontból azonban a költségvetés a mindenkori gazdaságpolitika kifejeződése, amelyen keresztül az állami döntéshozók jogi keretet biztosítanak a különféle gazdasági, szociális, kulturális stb. stratégiák megvalósításának, végrehajtásának. Jogi szempontból a költségvetés egy speciális törvényen keresztül kerül elfogadásra, amely be nem tartása nem von maga után jogi következményeket.

Az államháztartás gazdasági alapelvei egyben a költségvetés alapelvei is, amelyek közül kiemelten fontosak a következők:

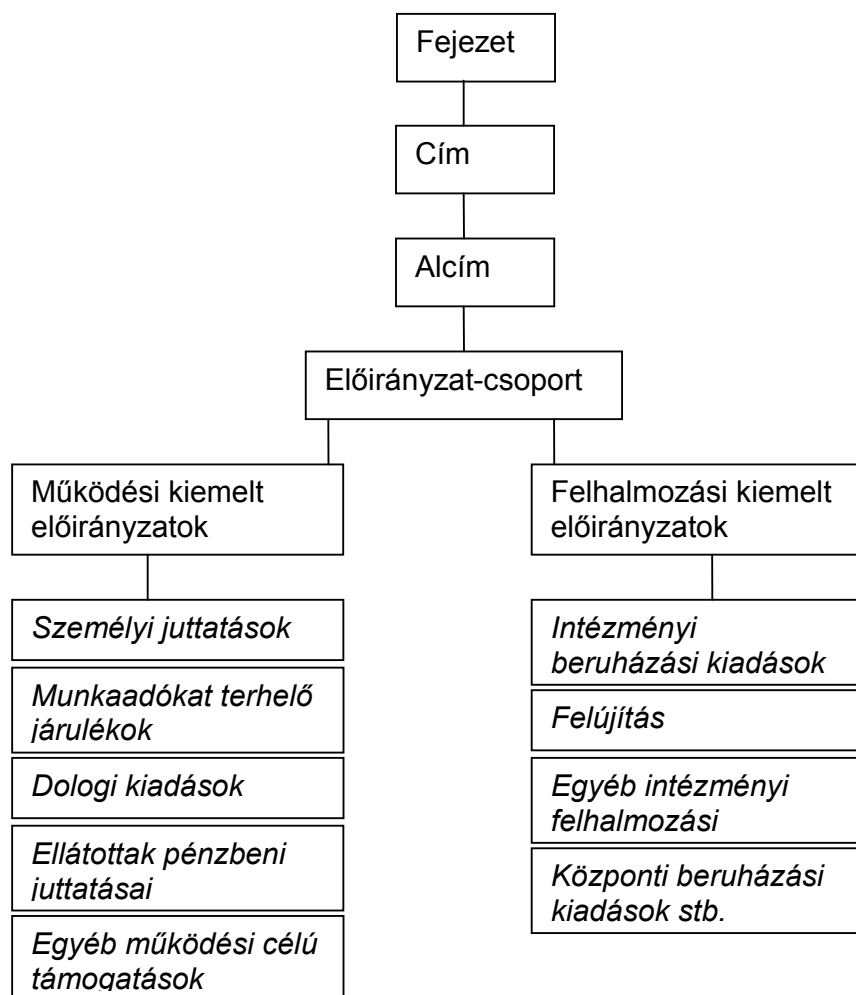
1. *általánosság* – amely szerint a beszedett jövedelmek és a kiadások között semmilyen kapcsolat nem létezhet, mivel a jövedelmeket összességükben a teljes költségek finanszírozására kell fordítani. Ennek értelmében nem megengedett a jövedelmek csökkentése a beszedés költségeivel (az adó adminisztrációjával kapcsolatos kiadásokat nem lehet leírni a beszedett adókból), valamint a költségek csökkentése az általuk okozott esetleges bevételekkel (a rendőrség működési költségeit nem lehet csökkenteni a beszedett illetékekkel).
2. *egységesség* – ennek értelmében a költségvetésben szerepelnie kell minden jövedelemnek és költségnek, azaz nem lehet egyes tételeket elkülöníteni és más költségvetésben (pl. helyi költségvetés) feltüntetni.
3. *évenkéntiség* – a költségvetést minden évre külön el kell készíteni és jóváhagyni a felelős döntéshozó szervvel (helyi tanács, parlament stb.)
4. *egyensúly* – a költségvetés megtervezésénél a jövedelmek és a költségek egyensúlyban kell legyenek, nem megengedhető a deficit
5. *nyilvánosság* – a költségvetést a Hivatalos Közlönyben publikálni kell.
6. *realitás* – a költségvetés valós adatokat, megvalósítható jövedelmeket és reális költségeket kell tartalmazzon.

A felsorolt általános érvényű alapelvek szinte kivétel nélkül meg vannak szegve egy modern állam költségvetésében. Leginkább az egyensúly és érvényesség elvei szenvednek csorbát, amelyek ugyanakkor a hagyományos szemléletmódban a legfontosabb alapelvnek számítottak a nyilvánossággal és általánossággal együtt.

2.3. A költségvetés szerkezeti rendje

Az állami költségvetés előterjesztése, megvitatása, jóváhagyása és publikálása egy adott szerkezeti rendszer szerint zajlik. A szerkezeti rend célja a költségvetésben szereplő információk értelmezésének és elemzésének egyszerűsítése, könnyítése. Ennek okán különféle bemutatási rendszereket fejlesztettek ki amelyek közül a leggyakrabban használt és gazdálkodási szempontból a legfontosabb az ú.n. *közgazdasági szemléletű tagozódás*, amelynek a következő a struktúrája:

2.1. ábra. A költségvetés szerkezeti rendje közgazdasági szemléletű tagozódása



Költségvetési fejezet a költségvetési tervezés, a végrehajtás és a beszámolás szempontjából **önállóan felügyelt, irányított szervek és előirányzatok összessége**. A fejezet költségvetése tartalmazza a fejezethez tartozó központi költségvetési szervek bevételeit, kiadásait, valamint az államháztartás alrendszerei, illetve államháztartáson kívüli szervezetek támogatását.

Költségvetési cím szervezeti és szabályozási szempontból összetartozó, tovább részletezett előirányzatok összessége. Címként jelenhetnek meg:

- központi költségvetési szerv,
- területileg széttagoltan működő, de azonos tevékenységet végző költségvetési szervek,
- fejezeti kezelésű előirányzatok,
- pártok támogatása.

Költségvetési alcím egy adott költségvetési címen belül jelent további bontást. Alcímként jelenik meg egy költségvetési címhez kapcsolódó költségvetési szerven belüli költségvetési szerv, valamint a szervhez nem köthető bevételek és kiadások többnyire tovább már nem bontható előirányzatai.

Költségvetési előirányzat-csoport közgazdasági tartalom szerint együvé tartozó bevételek és kiadások köre, alapvetően működési és felhalmozási költségvetés bontásban.

Kiemelt előirányzat az előirányzat-csoporton belül bontja az egymástól különböző jellegű kiadásokat.

2.4. Önkormányzati modellek²

A településmenedzsment sajátosságait, feladatait meghatározza, hogy milyen az állam és az önkormányzatok viszonya, vagyis milyen típusú önkormányzatok vannak az állam keretei között.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája preambulumban megfogalmazza, hogy a helyi önkormányzatok minden demokratikus rendszer egyik alapintézményét képezik és, hogy az állampolgárok közügyekben való részvételének joga egyike az Európa Tanács valamennyi tagállama által elfogadott demokratikus elveknek. Kihangsúlyozza, hogy ez a jog legközvetlenebbül helyi szinten gyakorolható és csak tényleges feladatkörrel bíró helyi önkormányzatok biztosíthatnak egyszerre hatékony és az állampolgárokhoz közelálló igazgatást. Mindez feltételezi olyan helyi önkormányzatok létezését, amelyeknek részét képezik a demokratikusan létrehozott döntéshozó szervek, és amelyek feladatainak és e feladatok gyakorlása módjának és eszközeinek, valamint mindezek megvalósításához szükséges forrásoknak a tekintetében széles körű autonómiával rendelkeznek.

Az autonómia szempontjából az **önkormányzati modell** lehet:

- relatív autonómia modell
- kölcsönhatásos modell
- ügynökségi modell
- vegyes modell

A modellek rámutatnak arra, hogy az önkormányzati önállóság a menedzsment mely területén érvényesül leginkább, illetve arra is, hogy milyen a viszony az állam és az önkormányzatok között, különösen a szolgáltatásszervezés és az önkormányzatok

² László M., 2004, Településmenedzsment (kézirat), Pécsi Tudományegyetem Természettudományi Kar, Földrajzi Intézet

finanszírozása terén. A modellek rámutatnak a központi és a helyi kapcsolatok viszonyára és ezáltal a központi és a helyi költségvetés kapcsolatára is. Az önkormányzatok a nemzeti parlamentek által meghatározott alkotmányos és jogi keretek között működnek, a központi és a helyi költségvetés viszonya szorosan kapcsolódik az önkormányzatok hatósági és hatásköri szintjeihez. A hatósági feladatok a menedzsment szempontjából gyakorlatilag államigazgatási feladatokként jelennek meg leginkább, az önkormányzati feladatok viszont a helyi érdekek és helyi önállóság, a helyi sajátosságok és érdekek képviselőjeként közvetítik a helyi lakosság és a menedzsment kapcsolatát.

A **relatív autonómia modellben** az önkormányzatok az államon belül a legnagyobb függetlenséggel rendelkeznek (pl. Skandináv országok).

A **kölcsönhatásos modellnél** általánosan nincs elhatárolás a központi és a helyi hatóságok között, hanem minden egyes szolgáltatás, a pénzügyek és egyéb jogosítványok esetében külön történik meg a megállapodás és a szabályozás. (pl. USA és a Nyugat-európai országok).

Az **ügynökségi modellnél**, mely egy centralizáltabb rendszert jelöl, az önkormányzatok a központi kormányzat kihelyezett egységei, azaz annak ügynökségei.

A **vegyes modell** – mely az alapmodellek mellett azok egy sajátos variánsa (pl. Japán) –, ahol lehetővé válik az önkormányzatok számára, hogy alkalmazkodjanak a centralizációs és decentralizációs tendenciákhoz egyaránt.

Az egyes modelleknél a centralizáció és a decentralizáció eltérő arányaival találkozunk, az elméleti modellek mellett ma már az a jellemző, a fő tendencia, hogy a decentralizáció és az önkormányzatok nagyobb fokú önállósága, autonómiája irányába történnek a változások. Mindez azt is jelenti, hogy a helyi menedzsment irányában nagyobbak a követelmények, hiszen az önállóság úgy a szakmai feladatok, mint az érdekfeltárás és érdekek képviselője szempontjából nagyobb kihívásokat jelent a helyi önkormányzati menedzsment felé is.

Az sem mindegy hogy milyen típusú feladatok elé állítja az önkormányzati modell a menedzsmentet, hiszen az eltérő modellek más-más kapcsolatot igényelnek az állam, de a helyi lakosság oldaláról is a helyi menedzsmenttől.

Az **állam és az önkormányzatok kapcsolata** alapján megkülönböztetjük következő típusú modelleket:

- klientista
- gazdaságfejlesztő
- jóléti önkormányzati modell.

Míg a **klientista modellben** az önkormányzati menedzsment legfontosabb feladata az úgynevezett kijárás, hiszen a fejlesztési forrásokat kijárással szerzik az államtól. Az irányítás ugyan centralizált, ugyanakkor a helyi kezdeményezés támogatásával valósítható meg hatékonyan, ahol a helyi közösség szerepe aktív és az aktivizálásban is fontos szerep jut a helyi menedzsmentnek. A klientista önkormányzati modell lényegét tekintve az állami pénzeszközök felhasználása szempontjából pántlikázott pénzeket jelent, ugyanakkor a forráselosztás sajátosságára jellemző, hogy szubjektív, egyedi mérlegelés alapján történik a fejlesztési források odaitélése. A kijáró önkormányzati menedzsment humán feltételei, a személyiség szerepe különösen fontosak, hiszen a kapcsolatok tartása, az információ szerzése nemcsak az állammal való kapcsolattartásban fontos, hanem a helyi szereplőkkel, a helyi társadalommal is, hiszen folyamatosan kommunikálni szükséges. A klientista rendszer önkormányzataitól az állam elsősorban azt várja el, hogy a helyi közösségnek lehetőleg minden fontos szolgáltatást biztosítson, szervezzen meg, a helyi politikusok értékrendje is ehhez idomul: a választói támogatásért cserébe kijárással próbálnak a települések számára a legtöbbet megszerezni. (pl. Franciaország, Olaszország, Spanyolország).

A **gazdaságfejlesztő modellben** az önkormányzati menedzsment innovatív magatartása a fontos, hiszen az önkormányzatok vállalkozói típusú önkormányzatok (pl. USA, Kanada, Ausztrália) és az önkormányzatoktól elvárás is az állam részéről az államtól független vállalkozói magatartás. Ebben a modellben az irányítás decentralizált, a piaci viszonyok a meghatározóak, így a menedzsment üzleti szemlélete, felkészültsége, az értékracionális gazdasági cselekvési motivációja a legfontosabb. Az önkormányzatoknak az állami költségvetéssel való kapcsolatában is tartósan a decentralizáció érvényesül, ezért az önkormányzatok helyi forrásfüggősége nagyobb a központiánál, valójában érdekeltségük a helyi gazdaság fejlődése tekintetében egyértelműen jelentkezik. Az önkormányzatok a helyi gazdaságfejlesztési programoknak nem egyszerűen külsődleges támogatói, hanem nyereségérdekelt részesei. Tevékenységükben különösen fontos szerepet játszik a területhasznosítás, a telekforgalom, illetve a gazdaság fellendítésében, a helyi értékek növelésében kifejtett aktivitás. Ezek az önkormányzatok – melyekre elmondható a piaci, üzemgazdasági szemlélet – innovatívak a helyi fejlesztési programok indítása, végrehajtása, a szolgáltatásszervezés modernizálása, a költségtakarékos megoldások keresése terén.

A **jóléti modellben** az önkormányzati menedzsment kisebb mozgástérben önálló, főként szervező. A központi feladatok, a helyi szolgáltatások minél magasabb színvonalon történő biztosításában, szervezésében érdekelt (pl. Németország, Nagy-Britannia, Skandináv államok). A modellben erős az önkormányzatok állami forrásfüggősége, mivel az állami

gazdaság- és társadalompolitika jóléti modellje egy fokozott állami szerepvállalással jár együtt. Az önkormányzatok költségvetési kondíciói kevésbé függenek saját helyi gazdaságpolitikájuktól, szerepük elsősorban a helyi szolgáltatások minél magasabb színvonalon történő biztosítása, ahol az állami szerepvállalás és garanciavállalás a jellemző, az állam szociális elkötelezettsége mellett. Ebben a modellben az állammal való költségvetési viszonyokban a normativitás lényegesen erőteljesebb az egyedi mérlegelésnél. A helyi önkormányzat és a helyi gazdaság érdekkapcsolata lazább, mivel a központi állam szabályozással, állami normatív támogatási rendszerekkel vagy pedig elkülönült állami ügynökségekkel közvetlenül maga törekszik a gazdaság területi szerkezetét és a telephelyválasztási döntéseit befolyásolni. Látható, hogy ebben a modellben kevesebb a mozgástér a helyi önkormányzati aktivitás számára, erősebb az állami gondoskodás és a szolgáltatások biztonsága.

Tapasztalható, hogy a különböző önkormányzati modellek közelednek egymáshoz. Ugyanakkor a helyi önkormányzatok nem abban az értelemben állnak nagy kihívás előtt, hogy át kell venniük minden területen a magángazdaság, a piac módszereit és szempontrendszerét, hogy maguknak is vállalkozóvá kell válniuk. A kihívás inkább az, hogy a szolgáltatások megszervezésében a hatékonysági, gazdaságossági követelményeknek és szempontoknak is érvényesülni kell, a kapacitáskihasználtság és a méretgazdaságosság folyamatos elemzése szükséges és nem lehet önmagában a méltányosság és a szociális elkötelezettség alapján döntéseket hozni. Ezzel együtt az is igaz, hogy az önkormányzati döntések – és általában a költségvetési – államháztartási döntések – nem önmagukban gazdasági és gazdaságossági döntések, hiszen elsősorban, elsődlegesen a feladatok vállalásáról, a feladatok rangsorolásáról szólnak és ezek gazdasági-gazdaságossági feltételrendszerét kell biztosítani a helyi menedzsmentnek, bármilyen is az önkormányzati modell. Az önkormányzatoknak felelősséget kell vállalniuk a helyi gazdaság fejlődésében, különösen azért, mert alapvető érdekeltségük keletkezett a helyi jövedelemtermelő képesség növekedésében, illetve a foglalkoztatási gondok megoldásában. Ezen új kihívások gyökeresen új menedzsmentet, költségvetési politikát és szervezetet igényelnek.

A nyugat-európai országokban a helyi gazdaságfejlesztésben való fokozottabb részvétel nem az amerikai mintára formálódik. Az önkormányzatok és az állami hatóságok szabályozó és tervező tevékenysége viszonylag kemény korlát a magángazdaság működése és terjeszkedése számára. A helyi gazdaság fejlesztését már nem kizárólag a növekedésben és a „nyers” gazdasági érdekek kiszolgálásában, hanem a helyi közösség jólétének biztosításában látják. Időközben a jólét fogalma, értelmezése is radikálisan megváltozott, mely nemcsak az

egyének és a helyi közösségek jólétérzetében, de a gazdasági jelzőszámok és makrogazdasági mutatószámok rendszerének változásában is megmutatkozott.

Ma már jól látható, hogy az önkormányzati feladatok megoldásában – függetlenül attól, hogy az önkormányzat közszolgáltató vagy vállalkozó típusú – a különböző típusú szervezetek (profit –és non-profit szervezetek) részvétele fontos és lehetséges. A különböző típusú szervezetek és tulajdonformák egymás mellett élése egy hatékonyabb gazdaságot képes működtetni, de a menedzsmentnek számolni kell a különböző formák versenyével, hiszen nem monopolizálja egyetlen szervezet sem a feladatellátást. Ugyanakkor mindez nem csökkenti az önkormányzatok felelősségvállalását. Vagyis az, hogy az önkormányzati feladatok megvalósításában különböző szervezetek és magánszemélyek is részt vesznek, növeli az önkormányzati menedzsment fontosságát a szervezet és a humán erőforrások szempontjából, a feladatok megvalósítása terén pedig a szervezés és a szervezetek közötti együttműködés menedzselése kerül előtérbe.

A közszolgáltatások jellege megköveteli, hogy a fogyasztó és a szolgáltatást végző szervezetek, illetve mindkettő és az önkormányzatok között olyan együttműködés és ezt szolgáló mechanizmus jöjjön létre –településszinten is – mely a különböző érdekeket éppen a közszolgáltatások hatékonysága illetve biztonságos ellátása céljából képes legyen integrálni. A tárgyalásos és választási mechanizmusok mellett ez a finanszírozás módját, az állam és a piac, illetve az önkormányzatok feladatrendszerének átalakítását is sajátos követelmények elé állítja.

III. A helyi önkormányzatok jövedelmei

3.1. Helyi költségvetések bevételei és osztályozása

A helyi önkormányzatok jövedelme a következőkből tevődik össze: saját jövedelem, az országos költségvetésből a központi költségvetésből átengedett jövedelmek, az államháztartásból illetve más költségvetésekből kapott szubvenció, adományok és támogatások. A következőkben részletesen bemutatjuk a fent említett tételeknek az összetevőit.

A saját jövedelmek amelyek a megyei költségvetésben szerepelnek a következőket tartalmazzák:

- Profit adók az állami vállalatoktól és a kereskedelmi cégektől amelyek a megyei fennhatóság alá tartoznak;
- Lakossági adók és illetékek;
- Más direkt adók;
- Más indirekt adók;
- Közintézményekből származó jövedelmek;
- Más jövedelmek;
- Különböző javak értékesítéséből származó jövedelmek;
- Visszaosztott arányok a jövedelem adóból;

A saját jövedelmek amelyek a községek, a városok, a megyeszékhelyek, illetve a Bukaresti körzetek költségvetéseiben szerepelnek és ide folynak be a következőkből tevődnek össze:

- Profit adók az állami vállalatoktól és a kereskedelmi cégektől amelyek a helyi önkormányzatokhoz tartoznak;
- Lakossági adók és illetékek;
- A magánszemélyek ingatlanainak az adói (épületek, földek) ;
- Más direkt adók;
- Szórakoztató műsorok adója;
- Más indirekt adók;
- Közintézményekből származó jövedelmek;
- Más jövedelmek;
- Különböző javak értékesítéséből származó jövedelmek;
- Visszaosztott arányok a jövedelem adóból;

A községek, a városok, és a megyeszékhelyek költségvetését az állami költségvetésből visszaosztott jövedelmek, szubvenciók, adományok és támogatásokkal egészítik ki.

A más jövedelmek kategóriájába tartoznak:

- A pereskedésekből, kártérítésekből, illetve a kártérítésekből származó jövedelmek;
- törvényszerinti büntetések származó jövedelmek;
- a múlt évi/évek helyi önkormányzatok költségvetéséből származó összegek;
- koncessziók illetve bérekből származó jövedelmek;
- az elkobzott javak értékesítéséből származó jövedelmek;
- más forrásokból származó jövedelmek.

3.1.táblázat *A helyi költségvetések jövedelmeinek az alakulása 1993 és 1997 között (mil.lej)*

Jövedelmek	1993	1994	1995	1996	1997
Összes jövedelmek	712549	1767150	3336458	4998504	10468498
Saját jövedelmek	152539	334999	923459		
Folyó jövedelmek	109957	283384	874147	1081678	1914827
Fiskális jövedelmek	92708	238839	734364	873017	1522937
Direkt adók	82856	206814	688673	826400	1416267
Profit adók	3314	6376	19906	30586	140681
Mezőgazdasági adó	-	20111	59028	55668	20735
Lakosságtól származó adók és illetékek	36321	90846	219657	283740	489188
Más direkt adók	43221	89014	390082	103708	299471
Indirekt adók	9852	32025	45691	46617	106670
Nem fiskális jövedelmek	17249	44545	139783	208661	391890
Tőkéből származó jövedelmek	42582	51615	49312	48729	69337
Állami szubvenció	328340	762546	1199887	1848506	3790234
Munkabér adókból visszaosztott összegek	231770	668109	1203024	1972609	4644559

A fenti táblázatból kitűnik, hogy az átmeneti periódus első 5 évében, a helyi költségvetéseknek az összes jövedelmei majdnem az ötszörösére nőttek. Az összes jövedelem növekedés nagyrészt a magas inflációnak tudható be. A saját jövedelmek aránya az összes jövedelemből 15,9% (1992-ben) és 27,6% (1995-ben) között mozgott. A saját jövedelmek kicsi aránya az összes jövedelemből az átmeneti periódus első 5 évében elsősorban a helyi önkormányzatok jövedelmeinek strukturális átalakulásával magyarázható.

A helyi önkormányzatok jövedelmeinek nagy részét az állami szubvenciók biztosították, ennek aránya 1991-ben 70,6% és 1992-ben 84,1% volt. A helyi önkormányzatok költségvetéseinek a kiegyenlítése céljából, 1993-tól az állami költségvetésből átengedték a munkabér-adók egy részét amely a helyi költségvetések jövedelmeinek 30%-t képezte.

3.2. táblázat *A helyi költségvetések jövedelmeinek az alakulása 1998 és 2002 között (mil.lej)*

Jövedelmek	1998	1999	2000	2001	2002
Összes jövedelmek	13454174	22243670	33445017	71195736	93227730
Folyó jövedelmek	3210224	7223449	8017452	11158679	15615134
Fiskális jövedelmek	2476571	5847479	6143039	8395156	11841774
Direkt adók	2414286	5736543	5926234	8032994	11227437
Profit adó	221706	391435	407017	215023	210843
Lakossági adók és illetékek	1296953	3786255	3047159	3920831	5215167
Más direkt adók	204871	277796	1685755	1034378	1288621
Indirekt adók	62285	110936	672768	362162	614334
Nem fiskális jövedelmek	733653	1375970	1874413	2763523	3773360
Tőkéből származó jövedelmek	117969	334276	595148	394650	591731
Elkülönített jövedelmek				3964545	4327365
Munkabér adókból visszaosztott összegek	4997959	2522821	3522664		
Állami szubvenció	5054462	1564026	1748763	45322285	1173584

Kölcsönök	72868	362648	27.780	217622	551274
-----------	-------	--------	--------	--------	--------

A fenti táblázatból kitűnik a saját bevételek csökkenése a jövedelmek szerkezetében amelyet a személyi jövedelemadókból átengedett összegekkel és szubvenciókkal pótolnak (ami több mint 75%) megnövelve ezáltal az államháztartás központosított jellegét.

Ugyanakkor a 3.2 táblázatból kitűnik a folyó jövedelmek növekedése, direkt és indirekt adókból illetve fiskális jövedelmekből is. Habár a kölcsönök kis arányt képeztek még abban az időben, fontosnak tartjuk kiemelni őket, mivel strukturális változást hoztak a helyi önkormányzatok költségvetéseinek a jövedelmeiben.

3.3. táblázat *A helyi önkormányzatok költségvetéseinek az aránya az állami költségvetésből (adatok %-ban)*

Magyarázat	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. A helyi és központi költségvetés jövedelmeinek az aránya	19,9	25,9	27,2	25,2	20	23,8	27,7	48	52
2. A helyi fiskális és a központi fiskális jövedelmek aránya	2,8	5,9	4,5	3,8	4,8	6,8	5,3	6,1	7

A 3.3-s táblázatból kitűnik, hogy a helyi és központi költségvetés jövedelmeinek az aránya 1996-tól jelentősen kezdett növekedni. Ez az arány 1995 –től 2002-ig 25,9%-ról 48%-ra nőtt. Ennek magyarázata az adóalapok kiterjesztésében és az adónemek növekedésében rejlik, mivel jelentősen megváltozott az országos szintű fiskális politika.

3.2. Helyi adók

A helyi adók és járulékok, azon helyi önkormányzatok költségvetésének a jövedelmeit képezik amelyben az adófizető lakhelye, székhelye vagy kirendeltsége található. A fent említett pénzügyi erőforrásokat az önkormányzatok azon közköltségek fedezésére fordítják amelyek a helyi költségvetéshez tartoznak.

A helyi adók és járulékok felhasználására vonatkozó információk nyilvánosak, a közösségi érdekek szférájába tartoznak, ezért az önkormányzatok kötelesek biztosítani a folyamatok átláthatóságát és az információkhoz való hozzáférés lehetőségét.

A helyi adóztatáshoz tartozó **adófizetők** körébe tartoznak:

- a magánszemélyek, illetve olyan magánszemélyek amelyek önálló gazdasági tevékenységet vagy szabad foglalkozást folytatnak egyénileg vagy társulásban; *az első kategóriába tartoznak* a családi vállalkozások, a mezőgazdasági társulatok illetve más formák amelyek nem tartoznak a jogi személyek kategóriájába; *a második kategóriába tartoznak* az orvosok, ügyvédek, közjegyzők, mérlegképes könyvelők, technikai szakértők, adó tanácsadók, , értékpapír-befektetési tanácsadó; tervezők, bírósági végrehajtók, illetve más szabad foglalkozások;

- jogi személyek, illetve különböző entitások amelyeket jogilag bejegyzett fizikai személyek képviselnek és amelyek saját vagyonnal rendelkeznek különböző tevékenységek folytatása céljából; *az első kategóriába soroljuk* a kereskedelmi vállalatokat, az állami vállalatokat, a bankokat, különböző szövetkezeteket illetve mindazon jogi személyeket amelyek termelési, szolgáltatási vagy kereskedelmi tevékenységet folytatnak; *a második kategóriába tartoznak* a politikai, szindikátusi, szakmai, munkáltatói, szövetkezeti, közintézeti, társasági, alapítványi, federációi illetve vallási szervezetek.

A magán illetve jogi személyek mint adófizetők, kötelesek a megyei tanács által megszabott, törvényes kereteken belül, helyi adókkal és járulékokkal hozzájárulni a helyi közköltségekhez.

Az adók és illetékek meghatározásánál a következő alapelvekkel dolgoznak:

- a helyi autonómia alapelve megengedi, hogy a megyei tanács jóváhagy az adók és illetékek módosulását a törvényes kereteken belül;
- az egységes alkalmazás alapelve szerint az adókat és illetékeket egységesen kell alkalmazni és más adók illetve illetékek felállítása tilos;
- a helyi adók és illetékek a helyi költségvetés jövedelmeit képezik a községek, városok és megyék számára;
- a helyi adókból és illetékekből származó jövedelmeket a helyi költségvetésbe feltüntetett közköltségek fedezésére fordítják;
- a helyi adók és illetékek a helyi önkormányzatok autonómiájának az eszközei;
- az átláthatóság alapelve szerint az adók meghatározása, kiszámítása és beszedése nyilvános folyamatokként történnek a közösség számára;
- az adóköteles javak és az illetékekkel köteles szolgáltatások terület szempontjából a helyi önkormányzatokhoz tartoznak.

3.2.1. Építményadó

Az építményadó évi pénzbeni hozzájárulást képez, azok személyek részéről amelyek Románia területén lévő épület tulajdonosai, a helyi önkormányzatok számára.

Azok épületek esetében amelyek igazgatási vagy használati joga más személyekre van átruházva, a tulajdonos adóköteles ha a vagyoni értékű jog átruházásából szerződéses jövedelme származik.

Épület alatt értünk mindazon építkezési szerezetett amely személyek, jószágok vagy más javak menedékének szolgál.

a. Az adó tárgya

Az adó tárgyat képezik a Románia területén létező épületek amelyek magán vagy jogi személyek tulajdonában vannak.

Az év folyamán újonnan tulajdonba kerülő épületek adókötelesek a következő hónap elsejétől miután a tulajdonba került. A lebontott, tönkretett épületek és az átruházott használati vagy tulajdonosi jogokkal rendelkező épületek, adómentessé válnak a következő hónap elsejétől miután a fent említett események bekövetkeztek. Az adómentesség arányos az épületet nagyságát érintő helyzettel és az év hátralévő részével.

b. Az adó alapja

Az épületek adózott értékét, amelyek a *magánszemélyek tulajdonában* vannak, különböző kritériumok és normatívák szerint határozzák meg. Egy magánszemély tulajdonában lévő épület vagy egy építkezés adózott értéke függ a beépített területtől illetve a beépített négyzetméterre számolt adózott értékektől.

Az épület adózott értékét befolyásolja a területi elhelyezése is, amit egy korrekciós együttható segítségével (szorzás) alkalmaznak az addig kiszámított értékre.

- Az épületek adózott értéke csökken 15%-kal ha az adott épület befejezése 1951 előtt történt és csökken 5% ha az adott épület 1951 december 31 és 1978 január 1-je között épült.

A *jogi személyek* tulajdonában lévő épületek esetén az adózott érték a könyvelési leltári érték képezi, amelynek több formája is van:

- a beszerzési költség;
- a termelési költség – ha saját maga építette;

- a jelenlegi érték, amelyet más technikailag és gazdaságilag hasonló épületek értékéhez viszonyítanak, abban az esetben ha az épület ingyen került a tulajdonába;
- a partnerek által elfogadott bekerülési érték, ha az adott épület egy vállalat vagyoni alapjába kerül, fúzió vagy más szerződések alapján;
- törvény alkalmazásával kapott újraszámolt érték.

A vállalat vagyoni alapjába tartozó teljesen amortizált épületek, adózott értéke 15%-kal csökken.

Azon épületek esetén amelyek pénzügyi lízing tárgyát képezik az adózott értéket a szerződésbe beírt összeg alapján számolják ki és a tulajdonos az adóköteles.

c. Az adókulcsok

A magánszemélyek tulajdonában lévő épületek esetén 0,2%-s adókulcsot alkalmaznak városban lévő épületekre és 0,1% vidéki épületekre.

$$I_{cl} = V_l \times 0,2(0,1)$$

Azon személyek számára amelyek tulajdonába több épület van az adó fokozatosan nő az épületek számával.

A jogi személyek tulajdonában lévő épületek esetén az adókulcsot a helyi önkormányzatok határozzák meg, 0,5 – 1,5% között amit a leltári értékre vetítenek.

Abban az esetben ha a jogi személyek tulajdonába 1998 előtt került az épület és azóta nem történt újraértékelés, az adókulcs intervalluma 5% és 10% között van és az adózott értéket a könyvelési érték képezi az első újraértékeléstől.

d. Az adó megállapítása és az adófizetés

Az adó megállapítása az adófizető bevallása szerint történik az erre kijelölt önkormányzatok területi hivatalainál ahová az épület tartozik.

Az évi adófizetés négy egyforma részletben történik amelyeknek a határidejük: március 15, június 15, szeptember 15 és november 15.

e. Adómentességet élveznek a következő épületek:

- a közintézetek és a köztulajdonban lévő épületek, kivételt képezvén a gazdasági tevékenységekre használt épületrészek;
- a törvény által meghatározott történelmi, művészeti vagy régészeti emlékművek illetve múzeumok és emlékházak, kivételt képezvén a gazdasági tevékenységekre használt épületrészek;

- ideiglenes működési engedéllyel rendelkező vagy akkreditált oktatási intézmények épületei, kivételt képezvén a gazdasági tevékenységekre használt épületrészek;
- az állam köztulajdonában vagy magántulajdonában lévő épületek amelyek az állami vállalatok igazgatásához tartoznak;
- az ipari, tudományos vagy technológiai parkokban lévő épületek;
- az állam által elismert vallásokhoz tartozó épületek, kivételt képezvén a gazdasági tevékenységekre használt épületrészek (a bérbeadás mentesül az adófizetés alól);
- a temető területén lévő épületek;
- a hivatalos örökösök híján, az állam tulajdonába kerülő épületek;
- speciális építkezések, mint például: a kőolaj, gáz, só kitermelésére használt, különböző energiatermelő, transzformáló és szállító egységek stb.;

3.2.2. Telekadó

Telekadó fizetésére kötelezettek mindazok a magán és jogi személyek amelyeknek tulajdonában vannak romániai községek vagy városok bel- vagy külterületéhez tartozó földterületek.

Az adó tárgyat képezik az adófizetők tulajdonában lévő földterületek, amelyek romániai községes vagy városok bel- vagy külterületéhez tartoznak.

Az adó megállapítása és kiszámítása

A telekadót évente határozzák meg, a földterület nagyságától és a négyzetméterre meghatározott összegtől függően. A négyzetméterre meghatározott összeg különbözik bel- vagy külterületre. A belterületen levő telkek esetén ez az összeg függ a települések rangjától és a telek zónába vagy kategóriába sorolásától. A kültelekre 2005-ben, a telek adó, 1,1 lej volt hektáronként.

3.4. táblázat. A 2005-s évre meghatározott építkezést tartalmazó bel-telek adók (RON/m²)

a telek zónája	A település rangja					
	0	I	II	III	IV	V
A	0,6985	0,5800	0,5095	0,4385	0,0600	0,0480
B	0,5800	0,4385	0,3555	0,3000	0,0480	0,0360

C	0,4385	0,3000	0,2250	0,1425	0,0360	0,0240
D	0,3000	0,1425	0,1190	0,0830	0,0235	0,0120

A bel-telek adóját (i_t), a település rangja és zónája szerint a négyzetméterre meghatározott összegek, és az adófizető tulajdonában lévő telek területe alapján számítsák ki:

$$I_t = St \times Cf$$

A bel-telek esetén amelyek a mezőgazdasági nyilvántartásban vannak és nem építkezési célt szolgálnak, a telekadót a négyzetméterre meghatározott összeg, a terület nagysága és egy korrekciós együttható szorzásával számítsák ki.

3.4. táblázat. A 2005-s évre meghatározott nem építkezési célt szolgáló bel-telek adók RON/m²

	zóna	I. zóna	II. zóna	III. zóna	IV zóna
	Használati cél				
1	Szántó	19	14	12	10
2	Legelő	14	12	10	8
3	Kaszáló	14	12	10	8
4	Szőlő	31	24	19	12
5	Gyümölcsös	36	31	24	19
6	Erdő	19	14	12	10
7	Víz terület	10	8	6	x
8	Utak és vasúti sínek,	x	x	x	x
9	más nem termelőföldek	x	x	x	x

A bel- és kültelek meghatározása illetve a telkek zónák szerinti behatárolása a helyi tanács hatáskörébe tartozik.

Az telekadó megállapítása az adófizető bevallása szerint történik az erre kijelölt önkormányzatok területi hivatalainál ahová a telek tartozik.

Az évi adó fizetés négy egyforma részletbe történik amelyeknek a határidejük: március 15, június 15, szeptember 15 és november 15.

Nem adó köteles telkek kategóriájába tartoznak:

- a beépített területek;
- az állam által elismert vallások tulajdonába tartozó telkek;
- a temetőkhöz tartozó területek;

- ideiglenes működési engedéllyel rendelkező vagy akkreditált oktatási intézmények tulajdonába lévő területek;
- az állam köztulajdonában vagy használatában lévő területek;
- mindazon területek amelyek természetüknél fogva nem alkalmasak mezőgazdasági tevékenységekre.

3.2.3. Gépjárműadó

A gépjárművekre kivetett adót magán- és jogi személyek kell fizessék, amelyek tulajdonában gépjármű vagy vízi jármű van. Ebből a szempontból adókötelesek az állami vállalatok, kereskedelmi társaságok, jogi és magán személyek egyaránt akiknek a tulajdonába a fent említett járművek szerepelnek.

A gépjárműadó függ a motor hengerűrtartalmától és a gépjármű típusától. A motor térfogata függvényében hat adósáv van és ezek 500 cm³-re vonatkoznak.

3.5. táblázat. A gépjárművekre kivetett adó 2005 - ben

Gépjárművek felosztása a motor térfogata és a gépjármű típusa szerint:	Adó RON/500 cm ³
a) gépkocsik 2000 cm ³ – ig.	7
b) gépkocsik 2000 cm ³ – felett	8,6
c) autóbuszok, mikrobuszok	14
d) gépjárművek 12 tonnáig	15
e) traktorok	9,3
f) motorkerékpárok	3,5

A motor és az utánfutók kapacitását a gépjármű azonosító könyvből, a számlából vagy más hivatalos okmányokból állapítják meg.

A különböző típusú utánfutók fix adó értéként határozzák meg a kapacitásuktól függően:

3.6. táblázat. Az utánfutók adósávjai 2005-ben

Kapacitás	RON/év
a) 1 tonnáig	7
b) 1 és 3 tonna között	23
c)) 3 és 5 tonna között	34,6

d) több mint 5 tonna	43,8
----------------------	------

A több mint 12 tonnás kapacitású áruszállító gépkocsiknál, az évi gépkocsi adó függ a gépjármű tengely számától és kapacitásától.

A gépkocsiadóból származó jövedelmeket kizárólag a helyi és megyei utak javítására és építésére használhatják. A gépkocsiadó szétosztása a helyi költségvetés és a megyei költségvetés között 40%-60% arányban történik.

Az gépkocsiadó megállapítása az adófizető bevallása szerint történik az erre kijelölt önkormányzatok területi hivatalainál ahová a gépjármű tartozik.

Az évi adó fizetés négy egyforma részletbe történik amelyeknek a határidejük: március 15, június 15, szeptember 15 és november 15.

Nem adó kötelesek a következő gépkocsi tulajdonosai: közintézetek, jogi személyek amelyek gazdasági tevékenysége a tömegszállítás városon vagy elővároson, a háborús veteránok és a mozgássérültek.

3.2.4. Reklámok után fizetett adók

A reklám-szolgáltatások utáni adó

Kereskedelmi reklám utáni adófizetésre kötelesek azok a személyek amelyek ilyen jellegű szolgáltatást vettek igénybe egy szerződés vagy más megállapodás alapján. A reklámok utáni adókulcs 1 és 3% között mozog a szolgáltatás értékére vetítve.

A reklám utáni adó, a szolgáltatás területén levő helyi költségvetés jövedelmét képezi. A reklám utáni adót havonta kell fizetni, minden hónap 10-ig.

A reklám célból kihelyezett plakátok utáni adója

Minden olyan személy amely közterületen reklám célból plakátot használ éves szinten számolt adót kell fizessen a helyi önkormányzatnak.

Az adó nagysága függ a plakát méretétől és a helyi önkormányzatok által megszabott fix díjaktól. A 2005-s évben az évi, m²- re megszabott díjak a következők voltak:

- a) reklám célból kihelyezett plakátok a gazdasági tevékenység helyén 20 RON;
- b) bármilyen más jellegű plakát esetén 15 RON;

A plakátokra kivetett adót előre kell kifizetni, évente vagy negyedévente a helyi önkormányzatoknál, az igénybe vett hónapokkal arányosan.

A közintézmények nem kell adót fizessenek a saját reklámjaik után.

3.2.5. Idegenforgalmi adó

A helyi tanács idegenforgalmi adót vethet ki azok számára akik egy szállodába, panzióba vagy más szállásadó helyen szállnak meg. Az idegen forgalmi adó a szállás díjának 0,5 és 5% között változik. Az idegen forgalmi adót havonta kell fizetni, a begyűjtést követő hónap 10-ig.

Idegenforgalmi adó alól mentesek a következő kategóriák: magánszemélyek amelyek nem töltötték be a 18. évüket, fogyatékos személyek, nyugdíjasok, diákok, egyetemisták, a kötelező katonai szolgálatot teljesítők, háborús veteránok és ezek özvegyei.

3.2.6. Előadásokra kivetett adók

Az előadásokra kivetített adók, az indirekt adók kategóriájába tartoznak, és különböző rendezvényekre, sport versenyekre, szórakozási lehetőségekre (videotéka, diszkó) vetik ki.

Előadásokra kivetített adót kötelesek fizetni mindazon magán vagy jogi személyek amelyek engedéllyel rendszeresen vagy alkalomszerűen különböző rendezvényeket szerveznek. A közintézetek nem adókötelesek.

Az előadásokra kivetett adót részarányként számolják ki a befolyó jövedelmekből vagy fix összegként m²- re az adott terem vagy övezetre.

Nem adókötelesek azok a rendezvények szervezői amelyek jótékonyági tevékenység céljára ajánlják fel bevételeiket.

3.2.7. Jogi bélyegek, közjegyzői illetékek

Jogi bélyeg kötelesek mindazon kérvények, perek amelyek a bíróság, és az igazságügyi minisztérium hatáskörébe tartoznak attól függően hogy az adott ügy pénzbeni értéke kifejezhető-e³. Amennyiben az ügy pénzbeni értéke kifejezhető, különböző adósávokat alkalmaznak az érték szerint. Amennyiben az ügy pénzbeni értéke nem kifejezhető fix összeg fizetésére vannak kötelezve a kérelmezők.

Jogi bélyeg kötelesek a következő kérelmek:

³ Legea nr. 146/1997 privind taxele judiciare de timbru în M. of. p. I nr. 173/29.07.1997, Legea nr. 26/1999 privind modificarea art. 17 din Legea nr.146/1997 privind taxele de timbru în M. of. nr. 31/27.01.1999, O.G.R. nr. 169 pentru modificarea și completarea Legii nr. 146/1997 privind taxele de timbru, M. of. nr. 34/16 aug. 2001

- a) a bíróságra benyújtott kérelmek, perek amelyek értéke pénzben kifejezhető;
- b) a bíróságra benyújtott kérelmek, perek amelyek értékét nem lehet pénzben kifejezni;
- c) a jogi személyi (pl. pártok stb.) bejegyzése és működésének engedélyeztetési kérelme;
- d) a szerzői jogokra vonatkozó kérelmek;
- e) a kereskedelmi szférára vonatkozó kérvények (kereskedelmi vállalatok bejegyzése, működési engedélyeztetése, kereskedelmi vállalatok alapszabályzatának módosítása stb.) ;
- f) házastársi viszonyokra vonatkozó kérelmek (pl. válás) ;
- g) közjegyzői törvény szerint megfogalmazott kérvények;
- h) ingatlan átíratásához benyújtott kérvények;
- i) bírósági döntés elleni fellebbezés stb.

3.3. Nem adójellegű jövedelmek

A helyi költségvetés nem fiskális jövedelmei a következő tételekből tevődnek össze: az állami vállalatok nettó profitjából származó befizetések, a helyi közintézményekből származó befizetések és különböző más jövedelmek.

A más jövedelmek kategóriájába a következők jövedelmek tartoznak: a visszatérített perköltségek, megterhelések, kártérítések, büntetések, az elmúlt évek helyi költségvetésből visszatérített összegek, koncessziók és bérbeadások, törvény szerint elkobzott javak értékesítéséből származó jövedelmek.

3.4. Adókedvezmények

Az adófizetők, magán vagy jogi személyek egyaránt adókedvezményben vagy adó mentességben részesülhetnek a törvénynek megfelelően.

A helyi tanács adókedvezményi vagy adó mentességi szabályokat hozhat a következő esetekben:

- építményadó kedvezményes kiszámítása vagy eltörlése abban az esetben ha az épületet személyes lakhelyként használják;

- a telekadó kedvezményes kiszámítása vagy eltörlése abban az esetben ha az épületet személyes lakhelyként használják és az illetőnek adó hátraléka van;
- építményadó és telekadó kedvezményes kiszámítása vagy eltörlése abban az esetben ha az adott személy havi jövedelme kisebb mint a minimál bér és/vagy kizárólag munkanélküli vagy szociális segélyből él;
- természeti katasztrófák esetén építményadó és telekadó eltörlése, illetve az építkezési engedélyek illetékeinek kedvezményes kiszámítása vagy eltörlése;
- építményadó és telekadó kedvezményes kiszámítása vagy eltörlése a 322/2001 törvénynek megfelelően ami a direkt befektetések ösztönzésére vonatkozik;

3.5. Megosztott adókból és szubvenciókból származó jövedelmek

A központi költségvetésből származó megosztott jövedelmek függenek a helyi önkormányzatok kompetenciájától, a saját jövedelemforrásuktól és a térség gazdasági fejlettségi szintjétől. A központi költségvetésből származó jövedelmek a következő szempontok igazolják:

a) egyes helyi önkormányzatot kevesebb jövedelemmel rendelkeznek mit amire szükségük, ami vertikális egyensúly hiányt okoz;

b) az adózás méltányossági elve megköveteli, hogy az adófizetők részesüljenek az általuk befizetett adókból finanszírozott származó termékekből és szolgáltatásokból;

c) a minimális közszolgáltatások ellátása feltételezi a központi költségvetésből származó jövedelmeket is;

d) Az externáliák hatásának semlegesítése. Egyes közszolgáltatásokból részesülnek olyan adófizetők amelyek területi szempontból nem az adott önkormányzathoz tartoznak ezért a kifizetett adó nem itt jelenik meg jövedelem formába és nem fedezi a szolgáltatás költségeit;

e) a központi költségvetésből származó jövedelmek ösztönzik a helyi önkormányzatokat egy stabil gazdasági növekedési stratégia felé;

f) a gazdasági fejlettségi szintkülönbségek területenként szükségessé teszik a központi költségvetésből származó jövedelmeket.

A központi költségvetésből visszaosztott jövedelmek a helyi költségvetésekbe a következő alapelvekkel történik:

- a helyi költségvetésben feltüntetett költségek finanszírozása biztosítva legyen;

- a visszaosztott összegek ne ösztönözzék a helyi költségek növekedését és a helyi jövedelmek elhanyagolását;
- az adóteher méltányos megoszlása;
- az összegek visszaosztása az átláthatóság elvén alapuljon és időbeni stabilitást biztosítson a helyi stratégiák kidolgozásához.

3.6. Helyi önkormányzatok által felvett hitelek

A helyi és megyei tanácsoknak lehetőségük van belföldi vagy külföldi, közép vagy hosszú távú hitelekkel kiegészíteni a költségvetési jövedelmüket, közcélú szolgáló befektetések megvalósítására vagy a község újrafinanszírozása céljából.

A hitel jóváhagyásához szükség van a helyi vagy megyei tanács minimum két harmadának a szavazatára. A község visszafizetése a helyi jövedelmekből történik.

A hitel felvevéshez a következő eszközök állnak az önkormányzatok számára: érték papírok kibocsátása, hitelszerződés kereskedelmi cégektől, bankoktól vagy más hitelintézetektől.

Az évi község szintje, ami magába foglalja a visszafizetendő összeg törlesztését, kamatát és illetékeit, illetve a jövőbeni hiteleket is, nem haladhatja meg a helyi folyó jövedelmek 20%-át.

A helyi önkormányzatok, az állami kincstárhoz is fordulhatnak rövid távú, kamatmentes hitelért, abban az esetben ha a költségek és jövedelmek között ideiglenesen eltérésük támadnak, és ha a rendelkezésre bocsátott forgótőküket elhasználták.

IV. A helyi költségvetés kiadásai

4.1. A kiadások helye és csoportosítása az önkormányzati költségvetésben

A helyi költségek alatt azokat a kiadásokat értjük amelyek megjelennek az önkormányzati költségvetésben, a község költségvetésében, a helyi érdekeltségű közszolgáltatók és más, saját jövedelemből finanszírozott tevékenységek költségvetésében.

A helyi költségvetés költségei által próbálják a helyi önkormányzatok a helyi község szociális, kulturális, gazdasági, adminisztrációs szolgáltatások iránti igényeit kielégíteni.

A helyi költségvetés költségei a következő részekre oszthatók:

I. rész	Végrehajtó hatóság
III. rész	Kulturális szociális költségek
IV. rész	Közszolgáltatások és lakások fejlesztése
V. rész	Gazdasági tevékenységek
VI. rész	Más tevékenységek
IX. rész	Kifizetések, kamatok és illetékek
X. rész	Költségvetési tartalék

A helyi költségvetési kiadásai, fejezetekre, alfejezetekre, címekre, cikkelyekre és bekezdésekre vannak felosztva. A költségek gazdasági felosztása mellett, megkülönböztetünk folyó költségeket, ide tartoznak a bérköltségek és más anyagi költségek, és a tőkeköltségeket amelyek a beruházásokkal járó költségek.

A helyi költségek fedezése a következő alapelvek szerint történik:

- A helyi önkormányzatok a folyó költségek finanszírozását a mindennapi jövedelmekből kell megvalósítsák és nem kölcsön jellegű forrásokból. Más szóval, az önkormányzatok a költségvetési egyensúlyra kell törekedjenek.
- Az állami támogatás a helyi költségek fedezésére általános alapon kell történjen, nem ajánlott az alapok pántlikázása.

4.1. táblázat. *A helyi költségvetés költségeinek strukturális alakulása 1993 és 1997 között (mil.lej)*

Költségek	1993	1994	1995	1996	1997
1. Összes költségek	695670	1735066	3265293	4955180	10370483
2. Szociális és kulturális költségek:					
- oktatás	159665	417206	1082837	590358	1040997
- egészségügy	101452	263271	408268	615725	1324979
- kultúra és művészet	27659	75135	140465	156565	486997
- szociális ellátás	30554	78800	195972	314593	479545
3. Közszolgáltatások, lakások és környezet fejlesztés	318085	739822	1270452	1864805	4042500
4. Általános közszolgáltatások	55089	147324	236927	340566	822247
5. Gazdasági tevékenységek	159027	419661	648895	986664	2041022
6. Más tevékenységek	4104	11053	24022	75325	91530

Forrás Romániai Statisztikai Évkönyv, 1996, 922-923 o.

A fenti táblázatból kitűnik a költségek majdnem hatszorosának a növekedése, ami az igények kielégítésének és az átmeneti gazdaság speciális költségeinek tudható. Ami a költségek strukturális változást illeti, említésre méltó a szociális és kulturális költségek növekedése, amelynek aránya 1997-ben meghaladta a 30%-ot. A közszolgáltatások és

lakások fejlesztésére fordított költségek, 1997-ben több mint 38%-ot képezet az összköltségvetésből, míg a gazdasági tevékenységekre fordított összegek alig 20% alatt maradtak.

4.2. táblázat. *A helyi költségvetés költségeinek strukturális alakulása 1998 és 2002 között (mil.lej)*

Költségek	1998	1999	2000	2001	2002
1. Összes költségek	13281456	21599278	33216664	70675417	92688394
2. Szociális és kulturális költségek:	3176100	4677967	8024459	35038051	50021122
- oktatás					
- egészségügy	1209236	1921805	2578194	25769409	33653159
- kultúra és művészet	68762	95082	105410	296630	423724
- szociális ellátás	654290			2368815	3686708
	1243812			6603197	12257531
3. Közszolgáltatások, lakások és fejlesztés	5532118	8720436	11963734	17979313	20790810
4. Általános közszolgáltatások	1796726	3018409	4782760	6862798	8939463
5. Gazdasági tevékenységek	2718309	2845971	3287758	6009902	7111598
6. Más tevékenységek	135950	171403	597680	481317	1054452
7. Kifizetések, kamatok és más közadósági költségek	1552	8785	15189	27388	88219
8. Kölcsönök visszafizetése	20701	86418	283559	65624	263144

Forrás Romániai Statisztikai Évkönyv, 2003, 731 o.

A továbbiakban (1998-2002) is jelentős mértékű a költségvetési kiadásokban a kulturális és szociális tevékenységek részaránya amelynek növekedési üteme kétszerese az előző periódushoz képest. Az oktatási kiadások növekedését elsősorban a alap- és középszintű oktatás finanszírozásának a helyi költségvetésbe való átkerülése okozta (1996-tól). A jövedelmek növekedési üteménél lassabb fejlődés a gazdasági tevékenységben és a közszolgáltatások fejlesztésében tapasztalható, habár ezek a legnagyobb tételek a helyi költségvetésekben.

4.2. A költségvetési kiadások finanszírozásának alapelvei

a) A közköltségek meghatározása függ az adott terület stratégiai fejlődési céljaitól, az önkormányzatok hatáskörétől és nem utolsó sorban az adott terület prioritásaitól. Ennek megfelelően, az önkormányzatok a helyi költségvetés kidolgozásával egyidejűleg egy három éves költségvetési előrejelzést is kell készítsenek, ahol megjelölik a jövőbeni beruházásokat konkrét célokra és határidőkre lebontva.

b) A helyi költségvetésbe csak olyan költségek kerülhetnek be és valósíthatók meg amelyekre létezik törvényes alap.

c) A helyi költségvetés kiadásainak biztosítani kell a finanszírozási fedezetet. Amennyiben a költségvetés végrehajtása alatt olyan javaslatok kerülnek előterjesztésre amelyek a jövedelmek csökkenéséhez vagy a költségek növekedéséhez vezetnek, a javaslatnak tartalmaznia kell a kieső jövedelem pótlását, illetve a megnövekedett költségek fedezését.

d) A költségvetési fejezetekben, illetve cikkelyekben a költségeknek pontosan meghatározott rendeltetésük és pénzügyi keretük van, amit nem lehet túllépni.

e) A helyi költségvetésben jóváhagyott bérköltségeket nem lehet megnövelni.

f) A helyi költségvetés költségeit csak a felelős vezetők, és az arra kijelölt pénzügyi ellenőrzést végző személyek jóváhagyásával lehet végrehajtani.

g) A költségek kifizetése csak igazoló okmányok alapján történhet.

f) A helyi beruházásokkal járó költségek, amit a helyi költségvetésből vagy kölcsönből finanszíroznak a területi befektetési programokhoz tartoznak, ami a költségvetés mellékletét képezi.

h) A pénzügyi erőforrások gazdaságos felhasználása feltételezi a gazdasági és szociális tevékenységek optimális költségből való megvalósítását.

i) A költségvetési összegek más célra való felhasználása mint ami a költségvetésben jóvá volt hagyva, az felelős személyek felelőségre vonásával jár.

j) Az erőforrások átcsoportosítása az egyik költségvetési fejezetből a másikba csak a helyi vagy megyei tanács jóváhagyásával lehetséges, megkezdve a költségvetési év III-ik. szemeszterétől, és a költségek végrehajtása előtt. Az erőforrások átcsoportosítása egy adott költségvetési fejezeten belül az erre kijelölt felelős személy jóváhagyásával történhet.

4.3. A fontosabb helyi költségvetési kiadások jellemzése

Ebben az alfejezetben a helyi költségvetések kiadásainak rövid jellemzését mutatjuk be a fontosabb költségvetési tételekre bontva.

Az alap- és középszintű oktatási tevékenység finanszírozásán értjük az általános iskolák, középiskolák, gimnáziumok, szakiskolák, kollégiumok és kávéházak tevékenységének zavartalan biztosítását. Ezen költségek között találjuk a személyi (bér)kiadásokat, karbantartási és javítási munkálatok költségeit, beruházási költségeket, közüzemi

szolgáltatások díjait, ösztöndíjakat stb. A finanszírozás nagyságát többnyire diáknormatívák alapján számítják.

Az egészségügyi kiadásokba a bölcsődék és egyéb egészségügyi intézmények működési és fejlesztési költségek tartoznak.

A kultúra, vallás, ifjúsági és sporttevékenységek csoportjába a megnevezésben felsoroltakon kívül beletartoznak a könyvtárak, múzeumok, színházak.

Az egyik legtöbb elemet tartalmazó kiadási fejezet a szociális kiadások, amelyben megtalálható az összes olyan szociális program amelyben bizonyos népeségi kategóriák részesülhetnek. Ezek között megemlíthjük a gyermekvédelmet, mozgássérülteket támogató programokat és intézményeket, a különféle segélyeket, nyugdíjakat, szociális konyhákat, fűtés-támogatás stb.

A kiemelt közszolgáltatások kategóriájába a helyi ivóvíz-szolgáltatás, szennyvíz-tisztítás, közfűtés, kanalizálás, helyi utak karbantartása, közvilágítás, közparkok működtetése és karbantartása stb.

Ezekon kívül azon helyi költségvetések esetében amelyek hitelfelvételhez folyamodtak a kiadási oldalon megtaláljuk az adósságszolgálattal kapcsolatos tételeket (megbízási díjak, kamat és törlesztés).

Utolsó kiadási tételként a tartalékképzés található, ugyanis minden helyi önkormányzat köteles jövedelmeinek 5%-os értékére egy sürgősségi tartalékot képezni, amelyet előreláthatatlan események, természeti katasztrófák esetén lehet igénybe venni.

V. A helyi költségvetések elkészítése, jóváhagyása és végrehajtása

Helyi költségvetési folyamat alatt az elkészítést, jóváhagyást, végrehajtást, lezárást és ellenőrzést értjük. A második fejezetben felvázolt alapelvek ezen a költségvetési szinten is érvényesek, tehát a helyi költségvetési folyamat is a általánosság, egységesség, évenkéntiség, egyensúly, nyilvánosság, realitás elvek alapján kell lezajlódjon. Mindezen alapelvekben foglalt kérelmek ugyanakkor fontosak a helyi önkormányzatok autonómiájának biztosítása érdekében.

5.1. A helyi költségvetési terv elkészítése

A 45-ös Sürgősségi Kormányrendelet értelmében a helyi költségvetések elkészítéséhez szükséges alaphipotéziseket a helyi tanács beleegyezésével kell elkészíteni. A költségvetési tervet a polgármester vagy a megyei tanács elnöke kell elkészítse figyelembe véve a helyi tanács által megszabott feltételrendszert. Ezek a feltételek a következőkre vonatkoznak:

- a fontosabb makroökonómiai és szociális mutatók értékei a következő évre;
- a helyi és központi fiskális és költségvetési politika;
- a többéves hitel-megállapodások;
- szektorális és helyi stratégiák és politikák;
- a fennhatósági körbe tartozó állami intézmények vezetői által előirányzott költségek;
- helyi és központi fejlesztési stratégiák stb.

Ezeknek a hipotéziseknek az alapján több költségvetési módszer áll a helyi vezetőség rendelkezésére a költségvetési terv elkészítéséhez. A költségvetési alapelvek kimondják, hogy, minden körülmény között külön kell elkészíteni a jövedelmek és a költségek előrejelzését.

A **jövedelmek előrejelzésénél** figyelembe kell venni az adóköteles jövedelmek folyó évi nagyságát és jövőbeli tendenciáját, amelyekre alkalmazni kell a megfelelő százalékos adókulcsokat, hogy megkaphassuk a fiskális bevételeket. Ezen kívül előrejelzések készítése szükséges a nyújtott szolgáltatások mennyiségére és értékére vonatkozóan, valamint egyéb jövedelemforrásokról rendelkezésre álló információkat.

Többféle becslési módszert lehet használni a jövedelmek előrejelzésére, amelyek közül a leggyakrabban használtak a következők: automatikus módszer, növelés (vagy csökkentés) módszere, közvetlen előrejelzések módszere. Az *automatikus módszer* értelmében a jövő évi költségvetési jövedelmeket az utolsó lezárt költségvetési év adatiból kell előrejelezni. A *növelés (vagy csökkentés) módszerét* alkalmazva a jövő évi költségvetési bevételeket az előző évek jövedelmeinek a tendenciája alapján kell megbecsülni, mégpedig úgy hogy több évre visszamenőleg összegyűjtik az információkat és ezekből meghatározzák a trendeket amelyek segítségével ki lehet számítani a következő év jövedelmét. A *közvetlen előrejelzések* készítése a legnehezebb mivel ez esetben minden jövedelem elemre külön-külön meg kell határozni a jövőbeli értékeket mégpedig az adóalapok, szolgáltatások, értékesítések egyéni felmérése alapján. A bemutatott 3 módszer közül a legeredményesebben a közvetlen előrejelzéseket lehet használni, míg az automatikus módszer a leggyorsabb és egyben a legpontosabb a három közül.

A **költségek** azonosítása, **előrejelzése** és szétoztása a fontosabb területekre hasonló módon történik. Mindhárom fenti módszer alkalmazható az előrejelzések elvégzésére.

Mivel a helyi önkormányzatok tevékenysége jelentős módosulásokon megy át az előrejelzések minél pontosabb elvégzése érdekében sok esetben szükség van komolyabb és alaposabb becslési módszerek alkalmazására, amelyek használata az eddigiekben bemutatottakkal szemben sokkal nagyobb közgazdasági szaktudást igényel. A fejlettebb módszerek alkalmazása ugyanakkor elengedhetetlen része olyan projekteknek amelyek finanszírozása nem kizárólag helyi erőből történik, hanem igénybe vesznek pályázat útján megszerezhető alapokat is. A modern előrejelzési módszerek főként a költségek előrejelzésében használatosak, amikor a helyi önkormányzat nem rendelkezik múltbeli információkkal. Minden modern módszernek az alapja a közvetlen becslések elkészítése, mivel egyedül ezen a folyamaton keresztül szerezhető meg a modellek által használt információk.

5.2.1. Programelemzés⁴

Mielőtt rátérnénk a költségvetés készítés modern módszereinek ismertetésére röviden bemutatunk egy általános megközelítést a közösségi (beruházási) programok elemzésére.

Amikor a magánvállalatnál egy befektetési lépésről döntenek, a javaslat értékelésére számos döntéshozatali eljárást használnak. A befektetés lehetséges módjait hasonlítják össze a lehetséges eredményekkel költség-haszon elemzés keretében. Rövid távra szóló programok költségeinek és hasznainak elemzésére egyszerű költség-haszon adatok is használhatók. A következő évekre vonatkozó programok költségeinek és hasznainak értékelésére a diszkontrátán alapuló „nettó jelenérték” módszer használatos. Ez azon a feltevésen alapul, hogy a mai dollár értéke a kamatlábak és az infláció változása következtében más lesz jövőben.

Mivel a hagyományos gazdaságokban nevelődött olvasók közül sokak számára nem világos a „nettó jelenérték” fogalma, röviden ismertetjük, és bemutatjuk hatását a közcélú befektetésekre. A következő években felmerülő kiadások és bevételek számításánál azok értékeit be kell szorozni egy diszkontrátával, aminek segítségével összevethetők lesznek a mai bevételekkel és kiadásokkal. A szóban forgó elmélet logikus. Ha van ma 1 dollárom, betehetem a bankba 10%-os kamattal, a következő évben 1,1 dollárom lesz, tehát 1 mai

⁴ Neme J., Wright G., 2000, Közösségi Pénzügyek, Elmélet és Gyakorlat a Közép-Európai Átmenetben, Aula Kiadó, Budapest

dollár 1,1 dollárt ér jövőre, és megfordítva a folyamatot, a következő évi 1,1 dollár csak 1 dollárt ér az idén.

Az egyéves diszkontráta $1/(1+r)$ (r = a kamatláb) a t -edik évben $t=1/(1+r)^t$. A diszkontráta segítségével kiszámíthatjuk a jövőbeli bevételek nettó jelenértékét (NPVR) a következő képlet felhasználásával (feltételezve, hogy nincs infláció és teljesülnek a tökéletes verseny feltételei):

$$NPVR = B_0 + \frac{B_1}{(1+r)} + \frac{B_n}{(1+r)^n} = \sum_{j=0}^n \frac{B_j}{(1+r)^j},$$

és a jövőbeli költségek nettó jelenértékét (NPVC):

$$NPVC = C_0 + \frac{C_1}{(1+r)} + \frac{C_n}{(1+r)^n} = \sum_{j=0}^n \frac{C_j}{(1+r)^j}.$$

Ugyanez a megközelítés alkalmazható a közszektor projektjeinek elemzésekor is. A diszkontráta megválasztása kritikus kérdés minden kormányzati projektjavaslat értékelésénél. Az elfogadható diszkontráta megválasztása különböző dolgokat jelent, amikor a gazdaság köz-, illetve magánszektor között, vagy két program, X és Y közötti kell választani. Bizonyos körülmények között 2%-os ráta mellett X programot preferáljuk, de 4%-os ráta esetén Y-t.

A diszkontráta fontos, meghatározó tényező a köz- és a magánszektor közötti erőforrás-allokációk kérdésében. A kulcsprobléma az elfogadható diszkontráta megválasztása. A közcélú tevékenységek esetében a diszkontráta a társadalmi alternatív költség. Amennyiben a magánszektorból közcélú programok finanszírozására elvont erőforrások hozadéki rátája r , azok csak abban az esetben utalhatók át a közcélú projektekre, ha annak hozadéki rátája nagyobb, mint r . A közcélú befektetések értékelésénél a megfelelő diszkontráta az a hozadéki ráta, amit az erőforrások magánszektorban történő felhasználásában elvárnak. Ez a megközelítés azért fontos, mert a hatékonyság minimális követelményét mondja ki. Másként fogalmazva: ne vonjunk el erőforrásokat onnan, ahol a hozadék 9%-os, hogy aztán ott fektessük be, ahol csak 6%-ot jövedelmezne. A legtöbb esetben a gazdaság nem engedi meg a szabad erőforrások közszektorban való hasznosítását. Amennyiben az erőforrások hatékonyan működnek a magánszektorban, a társadalom számára nagyon költséges lenne átirányítani a bizonytalan hozadékú közcélú projektbe, ami gyakran megtörténik a kormányzati kudarcok esetében.

A programelemzés módszerei

Számos módszer használható a közszektorban programelemzésre, illetve az output/eredmény méréséhez kapcsolódó nehézségek legyőzésére. Ezek a következők:

- Költségminimalizálás elemzés (CMA – *Cost Minimalization Analysis*)
- Társadalmi költség–haszon elemzés (CBA – *Cost Benefit Analysis*)
- Költség–hatásosság elemzés (CEA – *Cost Effectiveness Analysis*)
- Költség–hasznosság elemzés (CUA – *Cost Utility Analysis*)

Az összes módszer a költségeket veszi alapul az összehasonlításhoz. Az alternatív programok következményeinek mérése (értékelése) azonban ettől eltérő, mint azt a következő tábla mutatja:

Módszer	A költségek mérése	A hasznok mérése
CMA	pénzben kifejezett érték	Nincs
CBA	pénzben kifejezett érték	Pénzben kifejezett érték
CEA	pénzben kifejezett érték	Természetes egység
CUA	pénzben kifejezett érték	Hasznosság

A következő részben röviden bemutatjuk a CBA, CEA és a CUA fő tételeit, erősségeit és gyengeségeit.

5.2.2. Költség–haszon elemzés

A társadalmi költség–haszon elemzés problémái abból a tényből adódnak, miszerint nem piaci javakat kell értékelni. A CBA módszer közvetlen döntéshozatali módszerként nem használható, sokkal inkább a politikai döntések megbízható információs alapja. Ezekkel a technikákkal sosem lehet döntést hozni, de ha pontosan használjuk, „jobban előkészített” döntéseket hozhatunk.

A költség–haszon elemzés nagyon egyszerű elmélet, az egyes projektek hasznait veti össze a költségekkel. A költségvetési korlátokat figyelembe véve, a pozitív jelenértékkel rendelkező projekteket kell elfogadni.

A CBA viszonylag egyszerűen használható módszer a magánszektor profitorientált vállalatai számára. Közcélú kiadási programok és alternatíváik összevetése esetén azonban igen bonyolult és a következő lépésekkel rendelkezik:

1. Különítsük el, vagy határozzuk meg a vizsgálandó alternatívákat!
2. Soroljuk fel a hasznokat és a költségeket!
3. Számszerűsítsük és értékeljük a hasznokat és költségeket!
4. Hasonlítsuk össze a hasznokat és a költségeket!

5. Erősítsük meg, vagy értékeljük újra a döntéseket a kockázat, a bizonytalanság és az érzékenység tükrében!
6. Vizsgáljuk meg ezen alternatívák elosztásra gyakorolt hatásait!

Nem vizsgálunk részletesen minden lépést, de röviden ismertetjük a legfontosabb és legnehezebb állomásokat, a hasznok és költségek azonosítását, illetve értékelését.

Költségek azonosítása és értékelése

A programok minden költségét értékelni nem egyszerű feladat. A költségek mérésének helye és módja szerint több szint és lehetőség létezik. Az elemzés céljától függően különböző költségek használhatók, mint például a közvetlen és közvetett költségek, pénzbeli és nem pénzbeli (materiális, immateriális) költségek, abszolút, alternatív és határköltségek, vagy pedig a következő években felmerülő költségek diszkontált vagy nem diszkontált értékelése, amelyekről már az előző részben szóltunk.

A közvetlen költségek azok az eszközök, amelyeket közvetlenül a tevékenység érdekében vásároltak. A közvetett költségek kevésbé nyilvánvalóak, és indirekt módon a termelés folyamatában használtak fel azokat.

Pénzbeli és nem pénzbeli költségek (materiális és immateriális). A pénzbeli költségek kifejezhetők pénzben, ilyen például a kórházban egy hónap alatt felhasznált gyógyszerek költsége. Más költségek nem anyagi jellegűek, illetve nem fejezhetők ki pénzürtékben. Megbízható és reális technikák a fájdalom vagy a félelem mérésére a távoli jövő halovány lehetőségei.

Abszolút, alternatív és határköltségek. Számos CBA tanulmány használ abszolút költségeket (piaci árakat) az értékelés alapjául. A közgazdaságtanban az alapvető fogalom az alternatív költség vagy feláldozott haszon (*opportunity cost*). Az erőforrás alternatív költsége a más területen történő hasznosítás értéke. Így az erőforrás valódi költsége nem szükségszerűen kereskedelmi ár. Számos elemző – nagyon gavallérosan – közvetlenül a piaci árakat használja az input mennyiségének dollár-költséggé alakítása során. A tökéletes verseny elméleti világában a piaci árak az erőforrás valódi alternatív költségét tükrözik. A valóságban azonban a piaci árak kritikátlan használata nagy szakadékot eredményezhet a becült és a valós költségek között. Tipikus példája ennek a kórházi számlázás adatainak használata a kórházi gondoskodás költségeinek meghatározására, mivel a határköltség-árazástól való eltérések a kórházi árak képzésében óriásiak lehetnek.

A határkölség a plusz egység (például még egy óra munka) megszerzésének kölsége, és a piaci gazdasági elemzek alapkonceptiója.

Különbséget kell tenni a kölségek e három dimenziója között, mivel különböző elméleteket képviselnek. A CBA eredményeinek eltérésére az abszolút, illetve határkölségek használata esetén, Jacobs⁵ (1980) világított rá a védőoltások példájában.

V	I	C	B	MC	MB
0	500	1000	0	–	–
1000	400	3000	3000	2000	3000
2000	325	5000	5250	2000	2250
3000	275	7000	6750	2000	1500
4000	250	9000	7500	2000	750

Ahol: V – az oltások száma; I – a megbetegedések száma; C – az abszolút kölségek; B – az abszolút hasznok (elkerült megbetegedésenként 30 USD); MC – határkölségek; MB – határhasznok.

A B/C arányt használva a teljes program értékelésénél ezt a programot nem biztos, hogy elfogadnák. A határkölség-elemzés azonban azt mutatja, hogy 2000 oltás esetén pozitív nettó jelenérték realizálható, ha nincsen más, magasabb MB/MC aránnyal rendelkező alternatíva.

A haszon meghatározása és értékelése

Bármely kiadási program haszna többféle, nem egyértelmű és nehezen mérhető. A következő becslési eljárásokat lehet használni a közösségi output értékelésére, a piaci eredményeket szimulálva:

1. A köztes javak módszere
2. A kölségmegtakarító módszer
3. A közvetlen becslés módszere

A közszektor terméke köztes (továbbfelhasználásra kerülő) jószágoknak tekinthető, ezáltal lehetővé válik a jószág határtermékének értékbecslése a további termelési fázisban, feltételezve, hogy a felhasználó egyben termelő is, és feltéve azt a kérdést, hogy milyen mértékben növelte a termék a felhasználó jövedelmét. Néhány közösségi jószág esetében ez a módszer jól használható. Példákat a természeti és a humán erőforrások fejlődésében találhatunk. Az emberi tőke megközelítés a legismertebb, amely az outputokat az oltás

⁵ Jacobs P., 1980, The Economics of Health and Medical Care, University Park Press, Baltimore

következtében az egészségesen munkában töltött napok számával, vagy az oktatás színvonalának javítását az egyén jövedelmének növekedésével köti össze.

A költségmegtakarító módszer az egyéni fizetési hajlandóságot használja a közszolgáltatásokból eredő megtakarítások mérésére. Ezt a módszert gyakran alkalmazzák a tömegközlekedésre, ahol a megtakarítások az egyéni utazási költségekben jelentkeznek, illetve az energiaiparban, ahol az alternatívát az egyéni energiaforrások használata jelenti. Mindkét módszer az egyéni fizetési hajlandóságon alapul. A következő kérdések tehetők fel a vizsgálatban szereplő egyénnek:

- Mekkora lenne a költségeinek csökkenése, amennyiben nem lenne elérhető a szóban forgó közszolgáltatás?
- Mennyire értékelné a halál kockázatának kismértékű csökkenését?
- Mekkora többletjövedelem kompenzálná a halál kockázatának növekedéséért?
- Mekkora többletjövedelemre tart igényt plusz egy óra munkáért?

Mindkét módszernek van elvi és gyakorlati problémája, és elfogadhatatlan eredményeket adhat: a nyugdíjas életének értékére nulla is lehet az eredmény, ha azt a jövedelmi perspektívák alapján számítják. A kockázatkerülő és a kockázatvállaló egyének eredményei jelentős eltéréseket mutathatnak. Bonyolult továbbá az idő, vagy az élet értékelése, bár vannak rá kísérletek.

A közvetlen becslés megközelítés a használói díjakat törekszik piaci információk alapján közvetlenül meghatározni. Nagyon gyakran összetett a feladat, de sok közjóságnak létezik magánpiaca is, például a magánoktatás, vagy a magán-egészségügyi ellátás. A versenypiacok alapos tanulmányozása nyomán kialakítható a közösségi output ára. Abban az esetben, ha a magán- és a közszolgáltatások összehasonlíthatók (minőség, hozzáférhetőség stb.), az eredmények igen hasznosak lehetnek. A CBA további lépései a következő bekezdésekben kerülnek bemutatásra.

A költségek és hasznok diszkontálása

A költségeket és a hasznokat különböző időszakokra kell figyelembe venni, a magánbefektetési döntésekhez hasonlóan. A diszkontálás alapvető elemei megegyeznek a magán- és a közszektorban. Itt a közcélú projekt diszkontálására, valamint a diszkontrátának a programok rangsorolására gyakorolt hatásaira mutatunk példát.

A diszkontráta hatása a programok rangsorolására (dollárban)

	Év			Diszkontált összeg		
	0	5	20	0%	2%	4%
X program						
Haszon	0	125 000	0	125 000	113 216	102 741
Költségek	100 000	0	0	100 000	100 000	100 000
Nettó haszon				25 000	13 216	2 741
Y program						
Haszon	0	0	200 000	200 000	134 594	91 278
Költségek	100 000			100 000	100 000	100 000
Nettó haszon				100 000	34 594	-8 722

A kockázat értékelése

A kockázati tényezők figyelembevételének általános módja az értékelő eljárásokban a kockázati diszkont alkalmazása, amely egy bizonyos összeggel csökkenti a várható hasznot, arányosan a haszonszerzés bizonytalanságával. Az elmélet világos: amennyiben a projekt nagy bizonytalanság mellett 50 egység hasznot hoz, míg a másik 45 egységnyi hasznot biztosan produkál, a másodikat kell elfogadni (az előző projekt valós értéke legyen például $0,5 \cdot 50 = 25$).

Az általános (rezsi-) költségek felosztása

Az általános (rezsi-) költségek a számvitelben olyan erőforrásokhoz kapcsolódnak, melyeket sok különböző fogyasztó, hivatal, funkció stb. használ. Amennyiben az egyes programok teljes költségét kell megállapítani, az általános költségeket fel kell rájuk osztani.

Nincs egységesen elfogadott módszer az általános költségek felosztására. Gyakorlati okokból a határköltség-szabályt nem használják, és nagyon konkrét közvetlen, vagy meghatározott elosztási kulcsok szerint visszafelé haladó módszert alkalmaznak. Közvetlen elosztás esetén például, a kórház általános igazgatási költségei feloszthatók a kórházi osztályok között a betegnapok arányában a következő képlet szerint:

$$\begin{aligned} \text{Általános költségek összesen (TO)} &= \\ &= a_1 \cdot \text{TO} + a_2 \cdot \text{TO} + a_3 \cdot \text{TO} + \dots + a_n \cdot \text{TO}, \end{aligned}$$

ahol $a_1 \dots a_n$ az egyes osztályok betegnapjainak aránya.

Érzékenységvizsgálat

Minden értékelésnél számolni kell valamilyen fokú bizonytalansággal vagy ellentmondással. Javasolt az érzékenységi vizsgálat következő lépcsőfokainak elemzése:

1. Vizsgáljuk meg, hogy az elemzés mely becslései vitathatóak:

- mivel megfelelő adatok hiányában hozzávetőleges becslést végeztek,
 - a becslési folyamat precizitásának hiánya miatt,
 - elméleti ellentmondások vagy eltérő értékítéletek miatt.
2. A becslések alsó és felső korlátjainak meghatározása.
 3. A vizsgálat eredményeinek kiszámítása az érintett változókra a legjobb becslés, a legkonzervatívabb és a legkevésbé konzervatív becslésnek megfelelő értékek alapján.

5.2.3. Költség–hatásosság- és költség–hasznosság-elemzés

Ebben a részben röviden ismertetjük az output/eredmény értékelések különbségeit a CEA és a CUA használata között.

Költség–hatásosság-elemzés

A CEA elemzés nem kísérli meg pénzben kifejezve vizsgálni a program hatásosságát. A gazdasági értékelés e formájában a programok következményeit a legmegfelelőbb természetes vagy fizikai egységben mérik (élettartam, helyesen diagnosztizált esetek).

A CEA technika azt mutatja meg, hogyan érhető el a kívánt haszonszint a lehető legkisebb költségek mellett (illetve adott költségek mellett a lehető legmagasabb haszon). Ez az elmélet nagyon egyszerűnek tűnik, de számos nehézség adódik a hatásosság mértékegységének megválasztásakor. A problémák akkor merülnek fel, amikor egyszerre többféle hasznosság érhető el, a hasznosságok nem egymást kölcsönösen kizáróak, és nincs köztük szisztematikus vagy ok-okozati összefüggés. Warner és Luce⁶ példája olyan körülményeket mutat be, amikor a CE arány értelmezhető, és olyanokat is, amikor nem. Négy programot vizsgálunk, a következő paraméterekkel:

Program	Költség	Hatásosság	CE arány
S	100 000	10	10.000
T	100 000	12	8,333
U	200 000	12	16,667
V	200 000	15	13,333

Hatásosság = a program nyomán megmentett életek száma.

Az S és a T, illetve az U és a V program minden komolyabb probléma nélkül összehasonlítható. Nem jelenthető azonban ki, hogy a T program 8,333-as aránya a legjobb. A

⁶ Warner K.E., Luce B.R., 1982, Cost-Benefit and Cost-Effectiveness Analysis in Health Care, Ann Arbor

V program határkölsége (13,333) viszonylag magas, de ki állíthatja azt, hogy azok az életek nem érnek többet?

Ez az oka annak, hogy a CEA elemzésben a következő feltételeknek kell teljesülniük:

1. a beavatkozásnak egyetlen, világos célkitűzése van, ennek következtében létezik olyan dimenzió, amelynek mentén a hatásosság értékelhető;
2. számos cél jelölhető meg, de az egyes alternatív beavatkozásokkal egyforma mértékben lehet ezeket elérni.

Az első esetben az a kérdés, hogy melyik az a leghatásosabb módszer, amivel a célkitűzés elérhető? Például, mi a leghatásosabb módszer a balesetek számának csökkentésére egy adott út hegyi szakaszán?

A második esetre példa két olyan sebészi beavatkozás, amely hasonló eredményeket produkál a komplikációk és a visszaesés terén. A CEA e formáját gyakran *költségminimalizáló elemzésnek* nevezik.

A CEA vizsgálat megkezdésekor senki sem lehet biztos a végső formában. A korai szakaszokban a hatásosságnak csak egy dimenzióját lehet domináns célkitűzésnek tekinteni, de az értékelési folyamat során számos váratlan hatást fedezhetnek fel. Javasolt, hogy ahol lehet, rögzíteni kell az alternatívák hatásosságát az újabb dimenzióik mentén is.

Költség–hasznosság-elemzés

Ezt a módszert általában az egészségügyi programok értékelésénél használják. Különös figyelmet szentel a különböző kezelési módok által okozott vagy elhárított egészségügyi eredmények minőségi vizsgálatának. Ezt a módszert használják az életminőség, a megbetegedések és a halandóság szempontjainak együttes értékelésére, illetve, ha az összehasonlításban szereplő programoknak nagyon sokféle kimenetele van.

A CUA-ban a program járulékos költségeit hasonlítják a programnak betudható egészségjavuláshoz, az egészség javulását a „minőségvezérelt élettartam” (*quality-adjusted life-years – QALY*) növekedésével mérik.

A QALY mérésének három módszere van, amelyek mindegyike az egészség halandósági és megbetegedési (mennyiségi és minőségi) szempontjainak közös skálán való bemutatását célozza meg.

A QALY becslésére használt „időátváltás” módszere szintén jelentős. Ez a módszer kérdéseket tesz fel a fogyasztónak, mint például „Mit szeretne inkább, 10 évet az X állapotban, vagy 20-at Y-ban?”, ahol az Y rosszabb egészségi állapotot jelöl, mint az X. Amennyiben az X állapot a tökéletes egészség, és a válasz közömbös a tíz év X állapot, illetve

a húsz év Y állapot választásában, akkor az Y állapot értéke 0,5 X évnek (tökéletes egészségnek) felel meg, és az értékelés során használt súly Y esetében 0,50.

A QALY értékelésére használt másik módszer az „analóg (értékelő) skála”. A tipikus értékelő skála pontosan meghatározott végpontokkal rendelkező vonal. A leginkább kívánatos egészségi állapotot az egyik végpontra helyezik, míg a legkevésbé kívánatos a másikra. A többi állapotot a két végpont közé helyezik a vonalra a preferencia-sorrendnek megfelelően. A krónikus állapotok preferenciái a meghatározott állapotok súlyozásával mérhetők a vonalon elfoglalt helyük szerint.

„A klasszikus szerencsejáték” a QALY becslésének egy másik módszere, amely az elsődleges preferenciák mérésének klasszikus példája. Az alanyt két alternatívát ajánlanak fel. Az első alternatíva olyan kezelés, aminek két lehetséges kimenete van: a beteg vagy a normális egészségi állapotba kerül és további t évig él (valószínűsége p), vagy pedig azonnal meghal (valószínűsége $1-p$). A második alternatíva a biztos krónikus állapot t éven keresztül. A p valószínűséget addig változtatják, míg a válaszadó számára a két alternatíva közömbössé válik, melynek során megismerhető a krónikus állapot p -jére vonatkozó preferenciaérték (súly).

Sokan támadják a QALY mérésének mindhárom módszerét. A kifogásokat gyakran a következő kérdéssel kapcsolják össze: „Kinek a hasznossági értékei számítanak megfelelő értéknek?”. Mindhárom módszer más eredményt hozhat ugyanazon esettel kapcsolatban, vagy lehet, hogy ugyanannak az esetnek a különböző szempontjait mérik. A kifogások (legalább részben) leszerelésére szükség van arra, hogy az értékek és a módszer megválasztása a lehető legjobban igazodjon az adott problémához.

5.2.4. Költségvetés-készítési módszerek

A fenti eljárások alapján kielemezett és elfogadott projektek együttesen alkotják a költségvetést. Azonban a költségvetésnek mindig van bevétel oldali megszorítása amiről eddig még nem esett szó. Az előirányzott költségek (projektek) összehangolása a várható bevételekkel szintén több módszer alapján történhet. Ezek közül kiemelten a teljesítményarányos költségvetéssel, a programköltségvetéssel és a zéró bázisú költségvetéssel foglalkozunk.

A teljesítményarányos költségvetések a hivatalok teljesítménycéljaira és azok elérésére helyezik a hangsúlyt, nem pedig a hivatal által beszerzett forrásokra. A költségvetési

folyamatnak kettős szerepe van: forrásokat biztosít és meghatározza a teljesítménycélokat. A teljesítményarányos költségvetés fő elvei a következők:

1. A költségvetési döntéseket és költségvetési információkat a tevékenységek szerint kell strukturálni, nem pedig egyedi tételenként.
2. A teljesítményeket mérni kell, a felmerült költségeket a teljesítménykategóriák szerint kell jelenteni, és értékelni kell az erőforrások felhasználásának hatékonyságát.
3. Figyelemmel kell kísérni minden egyes hivatalban a tervezett és a valós költségek és eredmények eltérését annak érdekében, hogy a menedzsment figyelmét a felmerülő problémákra irányítsák.

A teljesítményarányos költségvetést továbbra is a „növekményi” (*inkrementális*) költségvetési gyakorlat jellemzi, és inkább a technikai hatékonyságra, mint a hatásosságra koncentrálnak. A teljesítményarányos költségvetések azt tekintik át, hogy a tevékenységet alacsony költségek mellett hajtották végre vagy sem, azt nem vizsgálják, vajon szükség van-e a tevékenységre.

A programköltségvetés (Planning, Programming and Budgeting System, PPBS = tervezési programozási költségvetési rendszer) a tervezett kiadásokat a kormányzati célokhoz való hozzájárulás vagy a kibocsátás alapján rendezi. A programokat a célok eléréséhez szükséges hozzájárulás alapján alakítják ki. A költségvetés olyan programokat sorol egymás mellé, amelyek hasonló célok eléréséhez járulnak hozzá, így a forrásokért folytatott küzdelem valós alternatívák között zajlik. A programköltségvetés azonosítja a hivatal termékeit, nem koncentrálnak viszont a hivatal által felhasznált inputra. Ez komoly problémákat okozhat, mivel a programozásban kialakuló kiadássorozatot össze kell kapcsolni a megfelelő költségekkel az adminisztratív egységeknél. Enélkül a programozás olyan adatokat eredményezne, amiket a döntést hozók nem tudnának használni, és a döntések a hagyományos módon születnének.

Nulla bázisú költségvetés (Zero-Based Budgeting, ZBB). Ez a rendszer évente számon kéri az összes hivataltól, hogy programjaik jogosultságát igazolják. Ez a módszer nem feltételezi, hogy a hivatal biztosan megkapja legalább az előző évi szintű támogatást. A következő célkitűzések kapcsolódnak a ZBB-hez:

- Minden szinten, minden vezetőt vonjanak be a költségvetési folyamatba.
- Igazolják a forrásigényeket mind a meglévő, mind pedig a új programok esetében.
- Értékeljék külön-külön a döntési egységek minden programját.
- Az ügynökség minden vezetői szintjén meg kell határozni a célokat, melyekhez viszonyítva az eredmények azonosíthatók és mérhetők.
- Értékelni kell a célok elérésének alternatív módjait.

- Elemezzék a különböző költségvetési összegek, illetve teljesítményszintek lehetséges hatásait a célok elérésére.
- Elfogadható magyarázatot kell adni az erőforrások új felosztására, különös tekintettel a régi tevékenységektől az újakra történő átcsoportosítás esetén.

A ZBB átvette a PPBS néhány elemét, de a fő különbség az, hogy a ZBB döntési csomagokba rendezte a kiadásokat, és fontosság szerint sorba rendezte. Így a ZBB a nehezen kezelhető, mindent egybemosó, a szervezeti struktúrához bonyolultan kapcsolható programozási szerkezetet próbálta lazítani.

A reformok közös jellemzője, hogy a költségvetés figyelmét az inputok egyszerű csoportosításáról áthelyezték a tevékenységekre, az outputra, az eredményekre, amelyekre a kiadások irányulnak. Olyan elemző technikákat alkalmaznak, amelyek gyökerei a magánszektorban találhatók. A technikák alkalmazásának célja, hogy összekapcsolják a kiadásokat a célok elérésével. Habár a reformok hatása korlátozott maradt, az OECD-n belül általános az egyetértés abban, hogy a figyelmet az inputokról a teljesítményre és a valóban elért eredményekre kell irányítani. A megoldandó problémát a közbeszerzési eljárások területéről vett konkrét példán keresztül bemutatjuk be:

Háttér: Egy köztisztület 20.000 USD értékű új autót kíván beszerezni.

– Input költségvetés és ex-post ellenőrzés körülményei mellett: Nyílt versenytárgyalás a (vezető által) meghatározott autótípusra, amelynek költsége nagyjából 600 dollár, és hat hónapig tart! A versenykiírásból eredő megtakarítások összege nulla, mivel a gépkocsikárak a különböző eladóknál nagyon hasonlóak. Az eredmény – nem hatékony (teljes költség 20 000 + 600 USD + közvetett időköltségek), de a közcélú erőforrásokat „biztonságosan” használták fel (az ellenőrző szervezetek képviselői az eljárásokat és nem az eredmény hatékonyságát vizsgálják).

– Elvárt (és hatékony) preferencia a teljesítmény alapú költségvetés esetén: A köztisztület az „egyetlen forrás beszerzés” eljárást használja a szóban forgó autótípusok költség–haszon elemzésére építve. A piacon gyűjtött információkra alapozva legjobb ajánlat mellett fog dönteni, és a legmegfelelőbb autót fogja megvásárolni (fogyasztás, garancia, javíttatási lehetőségek stb. tekintetében). A megvásárolt autó ára nagyjából ugyanannyi lesz (vagy alacsonyabb), mint a versenytárgyalás esetén, de az idő, a hirdetés költségeit a beszerzés folyamán megtakarították (a várható teljes költség 20.000 USD alatt lesz).

Nyugaton sok ember nem értené meg a példát, de ez igen tipikus azokban az országokban, ahol nagy a bürokratizmus, és elégtelen a piaci verseny. Az „egyetlen beszerzési forrás” eljárás esetünkben nem megengedett. Szlovákia jelenlegi jogszabályai szerint a

közbeszerzésről szóló törvény kötelező jelleggel írja elő a versenytárgyalás megtartását. A törvényhozók érvelése szerint ez megakadályozza a közpénzekkel való visszaélést. Az ex-post és az ex-ante ellenőrzés közötti választás jelképezi a bürokratikus ellenőrző erőket, vagy pedig az ösztönző környezetben a menedzseri viselkedésbe vetett bizalom közötti választást.

Az elvégzett elemzések és költségvetés-tervezési eljárások nyomán megszületik a költségvetési terv amelyet a helyi önkormányzat elé kell terjeszteni, amelynek július 1-ig el kell jutnia a Pénzügyminisztériumba az országos összesítések elkészítése céljából.

5.3. Helyi költségvetési tervek jóváhagyása és végrehajtása

A helyi költségvetési terveket az önkormányzatok vezető testülete (helyi tanács, megyei tanács) kell *jóváhagyja*. Amennyiben a költségvetési terv nem kerül jóváhagyásra megadott határidőre a Pénzügyminisztérium zárolja a központi költségvetésből származó átutalásokat, így a költségvetés jóváhagyásáig csak a helyi jövedelmek állnak rendelkezésre. Ez a határidő az állami költségvetés publikálása után 45 nap. A helyi költségvetés negyedéves bontásban kell elkészülnön.

Az év közbeni központi költségvetés módosulása vissza kell tükröződjön helyi szinteken is, mégpedig maximum 30 nappal a módosítások publikálása után.

A költségvetés *végrehajtása* nem jelent mást mint a jövedelmek realizálását és a költségek végrehajtását a jóváhagyott értékben és időben. Amennyiben a végrehajtás során több jövedelemre tesz szert az önkormányzat ezt a többletet a költségek kiegészítésére fordíthatja a helyi tanács jóváhagyása mellett.

Javasolt könyvészet:

László M., 2004, Településmenedzsment (kézirat), Pécsi Tudományegyetem Természettudományi Kar, Földrajzi Intézet.

Nemec J., Wright G., 2000, Közösségi Pénzügyek, Elmélet és Gyakorlat a Közép-Európai Átmenetben, Aula Kiadó, Budapest.

Vigvári A., 2002, Közpénzügyek, Önkormányzati Pénzügyek, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest.

