

PÉTERI GÁBOR

ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS

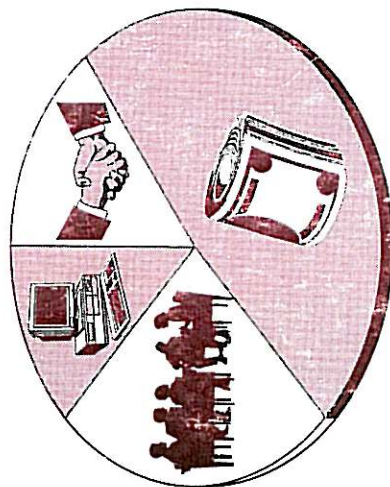
ÚJ LEHETŐSÉGEK, GYAKORLATI MÓDSZEREK



**HELYI ÖNKORMÁNYZATI
KNOW-HOW PROGRAM**

PÉTERI GÁBOR

ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS



Önkormányzati gazdálkodás

© Péteri Gábor

LEKTOROK: DR. ILLÉS IVÁN, DR. VÁRFALVI ISTVÁN

A könyv megrendelhető:

Erdei Iskola: 8073 Csákberény, István u. 47., tel: (22) 424 085
Teleház: 8073 Csákberény, Kossuth u. 4/1. tel/fax: (22) 424 002

ISBN 963 04 5291 X

Kiadja a „Helyi demokrácia és újítások” Alapítvány

Felelős kiadó: az Alapítvány Kuratóriuma

Készült 2000 példányban, 23,5 A/5 ív terjedelemben

a KOLOFON Kft. nyomdaüzemében

Felelős vezető: Cseuz István

Ez a könyv az angol Know-How Fund pénzügyi támogatásával és a Birmingham-i Egyetem Helyi Önkormányzati Tanulmányok Intézetének (INLOGOV) szakmai segítségével készült. Az itt leírtak a szerzők megállítárai és nem az INLOGOV, vagy a brit kormány nézeteit tükrözik.

TARTALOMJEGYZÉK

Előszó	7
Bevezető	9
1. Költségvetési tervezés	15
1.1. Költségvetési terv	16
1.2. Tervezési folyamat	17
1.3. Erdekérvenyesítés a tervezés során	20
1.4. Költségvetési tervezési technikák	22
A tervezés lépései	28
2. Szolgáltatás-szervezés	31
2.1. Intézmény-finanszírozás	34
2.2. A szolgáltatás-szervezés más útjai	40
2.2.1. Nem hagyományos formák	40
2.2.2. A nem hagyományos szolgáltatás-szervezési megoldások előnyei és hátrányai	43
2.2.3. Szerződésbe adás, szerződéses üzemeltetés	44
2.2.4. Non-profit szervezetek	47
2.2.5. Társulások	56
Intézményirányítás	61
Az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak működése	64
3. Fejlesztés, beruházás, felújítás	71
3.1. Hosszútávú fejlesztési program	71
3.2. Programok, projektek rangsorolása	74
3.3. Költségek, hasznok számítása	75
3.4. Beruházások finanszírozása	77
3.5. A beruházások lebonyolítása	81
A beruházási döntési folyamat szabályozása Paks városában	84
4. Hitelfelvétel, kötvénykibocsátás	107
4.1. Önkormányzati hitel	108
4.2. Hitelezési formák	112
Kötvénykibocsátási útmutató	117
5. Köztulajdonú gazdasági társaságok	127
5.1. Az átalakulás tulajdoni, gazdálkodási és irányítási jellemzői	129
5.2. Külföldi példák	133
5.3. Az önkormányzat, mint megrendelő	137
5.4. Vállalkozói érdekelttség	141
5.5. Pénzügyi-gazdasági információk	142
Érdekelttségi viszonyok átalakítása a településüzemeltetésben	146
Dorog város vagyongazdálkodási és településüzemeltetési gyakorlatának átvilágítása	150
Alkotmánybírósági döntés	154

6. Pályázat, szolgáltatási szerződés	157	1. sz. ábra	Önkormányzati gazdálkodás	11
6.1. A szerződéses szolgáltatás részvevői	158	2. sz. ábra	Szolgáltatásszervezés elemei	33
6.2. Pályázat szabályai	160	3. sz. ábra	Nem hagyományos szolgáltatásszervezési formák	41
6.2.1. Tervezés	162	4. sz. ábra	Non-profit szolgáltatások igénybevétele	41
6.2.2. A versenytárgyalás előkészítése	164	5. sz. ábra	Önkormányzati fejlesztések, rekonstrukciók és felújítások éves döntési - megvalósítási folyamatábrája	88
6.2.3. Ajánlatok benyújtása	165	6. sz. ábra	A beruházási tevékenység munkamegosztása	89
6.2.4. Döntés	166	7. sz. ábra	Pályázati úton megszervezett szolgáltatás részvevői, belső kapcsolódásai	159
6.2.5. Szerződéskötés	168	8. sz. ábra	Díjbeszedési folyamatok és szereplők	188
6.2.6. A szerződés betartása	169			
6.3. Költségszámítás, árképzés, biztosítékok				
7. Díjpolitika	173			
7.1. A díjrendszer előnyei, hátrányai	174			
7.2. Díjmegállapítási elvek	176			
7.3. Költségszámítás	179			
7.4. Díjfajták	182			
7.5. Díjtípusok	184			
7.6. Díjbeszedés	186			
Balatonkenesesi elképzelések és feladatok	192			
Alkotmánybírósági döntés	200			
8. Helyi gazdaságfejlesztés	201	1. sz. tábla	Javak és szolgáltatások jellege	33
8.1. A helyi gazdaságfejlesztés problémái	202	2. sz. tábla	Költségvetési elemzés területei	36
8.2. A helyi gazdaságfejlesztés elemei, feltételei	203	3. sz. tábla	Humán szolgáltatások normatív finanszírozása, 1991-1994.	51
8.2.1. Döntési folyamat	203	4. sz. tábla	Helyi folyó és felhalmozási kiadások	78
8.2.2. Helyi gazdaságfejlesztési eszközök	205	5. sz. tábla	Önkormányzati folyó és fejlesztési kiadások	79
Kimutatás egyes elkülönített állami pénzalapokról	221	6. sz. tábla	Hitelek a gazdaság különböző szektoraiban	108
Önkormányzati gazdaságfejlesztés és vállalkozói elvárások Tatabányán	228	7. sz. tábla	Az OTP önkormányzati hitelállománya	109
Önkormányzati információs források	233	8. sz. tábla	Önkormányzati hitelfelvétel, visszafizetés	110
Vállalkozásfejlesztési társaság	238	9. sz. tábla	Hitel, kötvénybevétel önkormányzati típusonként	111
Komló Térségi Fejlesztési Ügynökség Üzleti Terve	244	10. sz. tábla	Hosszúlejáratú kötelezettségek az önkormányzati vagyommérlegben	111
9. Vagyongazdálkodás	249	11. sz. tábla	Közüzemi, infrastrukturális kiadások az összes önkormányzati kiadás százalékában	128
9.1. Vagyongátadás	250	12. sz. tábla	Infrastrukturális szolgáltatások biztosításának főbb típusai	134
9.2. Vagyongezelés, vagyonhasznosítás	252	13. sz. tábla	Szerződésbe adás lehetőségei a vízellátásban	136
9.2.1. Vagyontárgyvizsgálat	253	14. sz. tábla	Szolgáltatásszervezési módszerek minősítésének szempontjai	139
9.2.2. Vagyontárgyszer	255	15. sz. tábla	Versenytárgyalás útján történő szerződéses feladatellátás megszervezésének lépései	161
9.2.3. Vagyonérték becslés	255	16. sz. tábla	Szemponctok a közszolgáltatások egyéni hatásainak méréséhez	175
9.3. Vagyongazdálkodó szervezet	258	17. sz. tábla	Hulladékgyűjtés Balatonkenesén	193
Vállalkozásfejlesztésre alkalmas ipartelep, telkek, illetve infrastruktúra kialakítása a K-2 út mentén	263	18. sz. tábla	Javasolt hulladékgyűjtési rendszer költségei	197
		19. sz. tábla	Helyi gazdaságfejlesztéshez kapcsolódó ingatlanvagyon-gazdálkodás	207
		20. sz. tábla	Önkormányzati vagyommérleg, eszközök	251
		21. sz. tábla	Jó vagyongazdálkodási módszerek	254

ÁBRÁK JEGYZÉKE

TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

ELŐSZÓ

Az 1990-ben elkezdett önkormányzati reform Magyarországon sokkal radikálisabb és átfogóbb változásokat hozott, mint bármely más korábbi szocialista országban. A helyi önkormányzatok csak Nagy-Britanniában és Skandináviában rendelkeznek hasonlóan széleskörű feladatokkal és csak ott ilyen mértékű a közkiadásokon belüli részarányuk.

Ez különösen nagy kihívást jelentett a polgármesterek és más önkormányzati tisztségviselők számára. Sokféle szolgáltatásért felelősek, nagyok a lakosság elvárásai, gyorsan változó politikai és gazdasági környezetben működnek, miközben forrásaik a gazdasági helyzetből következően egyre inkább korlátozottak.

A könyv segítséget kíván nyújtani ezen önkormányzati problémák megoldásához azzal, hogy a magyar gyakorlatból származó példákkal szemléltetve bemutatja az önkormányzati pénzügyek és a hatékony gazdálkodás főbb módszereit. A könyv megírása előtt nyilvános pályázat alapján kiválasztott kilenc településen tizenhárom témában esettanulmányok készültek. Ez a szerzők számára a napi önkormányzati problémákkal történő találkozás lehetőségét biztosította és a kidolgozott helyi javaslatok a szélesebb körű terjesztésre is alkalmassá váltak.

A kötet elkészítését Péteri Gábor egy 1993 elején tett angliai látogatása során kezdeményezte. A project számára pénzügyi és szakmai együttműködési lehetőséget kért, amit mi nagy örömmel adtunk meg. Az anyagi támogatást az irányításom alatt álló, Know How Fund önkormányzati segítségnyújtási program biztosította. Négy önkormányzati vezető Sue Beauchamp, Warwickshire megyei tanács, Martin Booth, West Midlands Enterprise Board, Brian Page, Malvern Hills kerületi tanács és Stephen Read, Staffordshire megyei tanács, valamint Jim Amos, University of Birmingham vett részt azon a budapesti indító megbeszélésen, amely során a magyar szakértői csoporttal közösen kiválasztották a témaköröket, meghatározták az alkalmazandó megközelítési módokat és megjelölték azokat a területeket, ahol a brit tapasztalatok és helyi gyakorlat alkalmazható.

A project igen nagyszabású volt, amit szoros menetrend szerint kellett végrehajtani azért, hogy az újabb négyéves hivatali időszak elején segítséget adjon az önkormányzati vezetők számára. A könyv megjelenése azért is különösen időszzerű, mert a gazdálkodási feltételek most az új kormányzat kényszerű megszorító intézkedései miatt még nehezebbé váltak.

Szeretném elismerésemet kifejezni Péteri Gábornak és munkatársainak a könyv sikeres befejezése alkalmából és ajánlom ezt a kötetet a magyar önkormányzati olvasóközönségnek.

1995. március

Kenneth Davey,
Institute of Local Government Studies,
University of Birmingham

BEVEZETŐ

Ma a helyi pénzügyek alakuló rendszerében egyre nagyobb szükség van működőképes gyakorlati megoldások megismerésére, a bevált módszerek önkormányzatok közötti közvetítésére. Az egyes jó példák átvétele, vagy a máshol már megszerzett rossz tapasztalatokból a tanulságok leszűrése azonban csak akkor lehetséges, ha az események mögötti okokat is feltárjuk. Ezek a magyarázó tényezők pedig sokszor az önkormányzati működés más részterületeire vezetnek át. Így a gazdálkodás egyes elemei közötti kapcsolat felismerése és a gazdálkodás egységes rendszerének kialakítása a jó önkormányzati működés egyik alapvető feltétele.

Könyvünk elsődleges célja így a helyi önkormányzati gazdálkodás területén új módszerek átadása és a jelenségek mögötti, *magyarázó tényezők* bemutatása. Természetesen nem lehet az önkormányzati gazdálkodás egészét egyforma részletezettséggel lefedni. A kiválasztott kérdések esetében azonban igen fontosnak tartjuk a tárgyalta *problémák közötti kapcsolódásokat*. Akkor lesz sikeres egy önkormányzat működése, ha az éppen legfontosabb feladatainak végrehajtásába beépíti más gazdálkodási területek szempontjait is. Tehát nem szűkíti le a megoldandó problémát, hanem együtt kezeli például az tervezési és a szolgáltatás-szervezési kérdéseket, a kiadásokat és a forrásképződést, a vagyongazdálkodást és a helyi gazdaság fejlődését.

Ezekből a célokból következően főleg az *önkormányzati döntéshozóknak* szánjuk ezt a könyvet. A politikusok, választott tisztviselők remélhetőleg hasznos módszereket, vagy legalább a hivatal számára feltehető kérdéseket találnak benne. A gyakorlati pénzügyes és ágazati szakemberek pedig a saját területükre vonatkozó ismeretek rendszerezésén túl más, kapcsolódó témakörökhöz is kapnak információkat. Elsősorban azoknak az olvasóknak szól ez a könyv, akik a jelenlegi átlagos önkormányzati gyakorlaton valamilyen irányban túl akarnak lépni és ehhez keresnek elméleti és módszerbeli támaszt, segédletet.

A kialakított feldolgozási mód természetesen nem kínál mindenki számára azonnal bevezethető megoldást. A munkánk megszervezéséből következően a gyakorlati példákkal szemléltetett *kézikönyv* és a rendszerezett ismereteket közvetítő *tanácskönyv közötti* határozható meg a könyv műfaja. Így tehát nem alkalmas a jogszabályok magyarázatát adó és a napi gazdálkodási gyakorlatban használatos kiadványok helyettesítésére, de ugyanakkor szándékaink szerint nem is túlságosan elvont és életidegen a témák tárgyalása.

Ez a könyvet megalapozó *kutató-fejlesztő munka* jellegéből is következik. Másfél évvel ezelőtt ugyanis egy olyan települési önkormányzati pályázati rendszerrel indítottunk, amely során egyes önkormányzatok problémáit akartuk megoldani. A beérkező igények megoldására szintén pályázati úton szakembereket is gyűjtöttünk. Majd több-kevesebb összehangoló és irányító munka mellett megkezdődtek a kiválasztott

önkormányzatoknál a helyszíni munkálatok. Arra törekedtünk, hogy egy-egy önkormányzati probléma megoldásához azt az első szükséges lökést adjuk meg, amely nagyon sok esetben helyben hiányzik és ezért azután nem indul el semmiféle változás.

Így tehát javaslataink nem voltak teljes részletettséggel kidolgozottak, inkább csak az adott pillanatban megfogalmazott helyi igényekhez igazodtak. Ezekből a terepi munkákból áll össze a könyv egyes fejezeteinek szemléltető anyaga. Itt is megköszönjük az együttműködést mindazoknak az önkormányzatoknak, illetve a kapcsolatot tartó szakembereknek, politikus vezetőknek, akikkel együtt dolgoztunk. Reméljük, hogy ők is találtak valami hasznosat a közös gondolkodásban. Ezek a következő önkormányzatok voltak: Balatonkenese, Dorog, Eger, Ercsi, Komló, Paks, Sellye, Tatabánya, Törökoppány-Kára.

A pályázat során adó problémák és a szakértőink tudása, lakóhelye alapján lehetséges egymáshozrendelés nem tette lehetővé, hogy minden fontosnak tartott gazdálkodási témához kapcsolódjon egy-egy ilyen javaslat kidolgozása. Így azután vannak olyan témák, ahol több példa is szerepel (pl. közszolgáltató vállalatok helyzete, helyi gazdaságfejlesztés), míg néhol egy sincs (pl. hitelfelvétel, kötvénykibocsátás). Így ezektől viszont ezekhez a fejezetekhez a későbbiekben olyan gyakorlatias kiegészítőket illesztünk, amelyek pótolni tudják a terepi munkákat (pl. kötvénykibocsátási útmutató, önkéntes biztosító pénztárak működése).

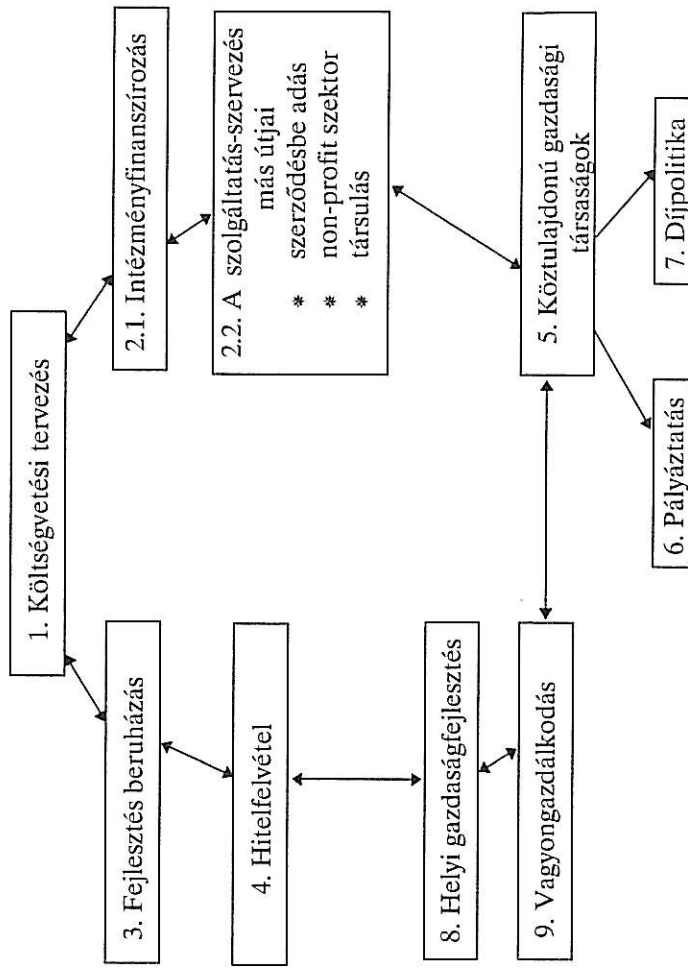
A könyvben tárgyalt gazdálkodási témakörök a jelenlegi önkormányzati működés legfontosabb kérdései. Első pillantásra úgy tűnhet, hogy ezek csak városi, sőt nagyvárosi szinten jelennek meg. Ahhoz azonban, hogy egy problémát, gazdálkodási területet pontosan leírassuk ilyen részletes elemzésre volt szükség, ezért látszólag csak nagy településekre érvényesek a megállapításaink. Feltehetően egy kisebb önkormányzatnál kevésbé összetettek a gazdálkodási feladatok, de ahhoz, hogy az ajánlott módszerek belső logikája érthető legyen a probléma egészével kellett foglalkoznunk. Ebből egy részterületre, kisebb léptékű feladatra még kiválaszthatók a kistéleptületeken alkalmazható technikák.

Az is nyilvánvaló, hogy ezen kívül még sok fontos önkormányzati gazdálkodási terület létezik. Ezt jelzi az a postai kérdőíves felmérés is, amelyet szintén a munkánk indításakor végeztünk el. Nagyobb mértékben ellenőriztük, hogy végülis milyen területen hiányoznak a gazdálkodási módszerek, hol hiányos a helyi gyakorlat. A felmérés többé-kevésbé vizsgálta az általunk kiválasztott témákat, illetve még további feladatokat is kijelölt. Ezek közül a belső ellenőrzés rendszerével, az önkormányzati portfólió gazdálkodással, valamint a helyi adózás kérdéseivel már nem tudtunk foglalkozni, de a többi fontos témakör bekerült a könyvbe.

Így a következő oldalon található ábra szerint *kilenc fejezetben összesen tízenhárom témakört* tárgyalunk. (1. sz. ábra) Ezek a gazdálkodási területek különböző általánosságú szintűek. Vannak köztük összetettebb és az önkormányzati működés so-

ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS

(A fejezetek kapcsolódása)



rán is sokféle résztevékenységet lefedő gazdálkodási feladatok. Ugyanakkor majdnem mindegyikhez kapcsolódnak olyan konkrét módszerek, amelyek önmagukban is fontosak.

Változatlanul azt tartjuk azonban lényegesnek, hogy az egyes gazdálkodási témakörök kapcsolódása az Olvasóban tudatosuljon. A költségvetési tervezés során meghozott döntések kiterjedjenek a szolgáltatások megszervezésének módszereire. Ne váljon el élesen a költségvetési előirányzatok kialakítása a településüzemeltetés területén folyó gazdálkodástól.

Ugyanígy a beruházások, fejlesztések tervezése, valamint a helyi gazdaságfejlesztési tevékenység is összefügg ezekkel a kulcsfontosságú önkormányzati gazdálkodási tevékenységekkel. Vannak azonban olyan részkérdések, amelyek itt egy témakörhöz kapcsolódnak, bár valójában sokféle területet is érintenek. Így a tárgyalt részkérdések között a pályázatadás, a díjpolitika kialakítása, a non-profit intézmények igénybevétele az önkormányzati gazdálkodás főbb területei közül többhöz is kapcsolhatóak.

Ezt a fejezetrendet azért választottam, mert ezen keresztül mutatható be az a három *gazdálkodási alapelv*, amelyet a napi gyakorlat számára mindenképpen követendőnek tartok:

- 1) Először is a szolgáltatásért *felelős* és a szolgáltatást *nyújtó* szervezet *kettéválaszt-hatósága* az egyik legfontosabb elv. A korábbi központilag irányított, erősen átpolitizált közpénzekkel folytatott gazdálkodás nem tette lehetővé az ellátási felöllesség tág értelmezését. Ma azonban már nem feltétlenül szükséges minden önkormányzati feladatot saját szervezettel ellátni, ami új megakaratási, irányítási és gazdálkodási lehetőségeket teremtett az önkormányzatok számára.
- 2) Továbbá a szervezetalakítási és a politikai önállóságból következően a megnevelt helyi *döntéshozatali folyamatok* jelentősége. A pénzügyek átláthatóságának igénye, a helyi elszámoltathatóság újfajta belső szervezeti, politikai módszereket követel meg. Egy gazdálkodási döntés sikeréhez így hozzátartozik annak elfogadtatása is. Másik oldalról viszont a politikai kapcsolódásból az is következik, hogy jó pénzügyi döntéseknek nincs abszolút mércéjük, hanem csak az lesz eredményes, amit a helyi közösség kialakított és jóváhagyott.
- 3) Követendő gazdálkodási alapelv, hogy az önkormányzati pénzügyi döntések meghozatalakor az ellátandó feladat *teljes ráfordításának* ismeretére van szükség. Az adott szervezeti rendtől elszakadva a különböző helyeken felmerülő kiadások és költségek számbavétele nélkül nem lehetséges sem elosztási döntéseket meghozni, sem a feladatok fedezetét biztosító forrásokat kialakítani. Függetlenül attól, hogy a szolgáltatás önfinanszírozó, vagy támogatást igényel, ez a teljes költségvetés számítás lehet csak bármilyen megalapozott pénzügyi döntés kiindulópontja. Ehhez kapcsolódva különösen fontos az éves költségvetésekre szakaszolt

gazdálkodásban a ráfordítások és a hasznok több évre történő számítása. A jelenérték-számítás segítségével, a jövőbeni előnyök és ráfordítások leszámítolásaival lehetséges a rövidtávú, politikai ciklusoktól elszakadó döntéseket hozni.

Természetesen ez az önkormányzati gazdálkodásról szóló könyv nem lezárt. Mindig vannak olyan témakörök, amelyekről már az írás során tudható, hogy hamarosan változik a szabályozás és ezzel az önkormányzati gyakorlat is (most ilyen a versenytárs-gyalási fejezet, ami a közbeszerzési törvény elfogadásával átirásra szorul). Ugyanakkor az egyes fejezetekről is többlet és mélyebben lehetett volna írni. Szolgáljon azonban ez alapanyagul egy más által kidolgozott következő kézikönyvhöz, ahol még további témák is szerepelhetnek.

Szándékunk az volt, hogy egy ötletet találjon benne minden Olvasó legalább egy önkormányzati javaslat induljon el az itt leírtak mentén. Tudjuk, hogy az önkormányzati gazdálkodásban már nem lehet gyökeresen újat mondani, nincs „nagy titok”, amiről még senki sem hallott és amely minden pénzügyiéből következő gondot megold. Nagyon sok minden elérhető azonban azzal, ha a gazdálkodási módszereit az önkormányzat helyesen választja meg és a végrehajtást jól megszervezi. Elsősorban ehhez a munkához kívántunk segítséget adni.

Mindezek után a kutató-fejlesztő munkát finanszírozó és szakmailag segítő angol segélyprogramnak kell köszönetet mondanom. Az angol Know-how Fund pénzügyi támogatásával a University of Birmingham közigazgatás-fejlesztési részlege támogatta a munkánkat. Ez a segítségnyújtás egy szoros szakmai együttműködés során valósult meg, amikor az angol szakértők a munka indításakor és az esettanulmányok zárásakor műhelymegbeszéléseken mondták el véleményüket, javaslatukat.

Ezért elsődlegesen köszönettel tartozom Kenneth J. Davey úrnak, aki ennek az új-szerű programnak az indításakor megbízott bennünk és segített a projekt egészét kialakítani, elfogadtatni. Ez utóbbi területen Garth Glentworth úr is nagy segítségünkre volt. Az angolai tanulmányút és a magyarországi konzultációk során pedig a következő angol szakértőkre számíthatunk: Francis Amos, Sue Beauchamp, Martyn Booth, John Brisby, Howard Davis, Nick Devas, John Gibson, John Mawson, Brian J. Page, Stephen Read.

Köszönet illeti meg a terepi munkákat végző kollégákat is, akiket szinte szerzőtársaknak tekintve akár a köszönetnyilvánítók között is megemlíthetünk: Bognár Hajnalka, Horváth M. Tamás, Kántor Zoltán, Kovács Katalin, Kristóf Zoltán, Novák József, Pozsonyi László, Tormáné Ivánfi Irén, Várfalvi István. Rajtuk kívül sokat segítettek az egyes résztanulmányokat megíró szerzők, valamint a témák opponensei. Külön köszönettel tartozom a két lektoroknak, Illés Ivánnak és Várfalvi Istvánnak.

Végül pedig a munka megszervezésében a programban párhuzamosan futó önkormányzati menedzsment témakört irányító Gáspár Máttyás gyakorlatias javaslati is sokat segítettek. A könyv előállításáért pedig köszönettel tartozom Halasi Máriának, aki gyorsan és pontosan átlátta a különböző alkönyvtárakat, mellékleteket, táblázatokat és utána az egészet formába öntötte.

1995. március

Péteri Gábor

1. KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZÉS

Mint az önkormányzati gazdálkodás minden egyes részterülete, a költségvetési tervezés is szorosan kapcsolódik más helyi pénzügyi feladatokhoz. Ebben az esetben azonban az egymásrautaltság még inkább egyértelmű, hiszen a tervek és a tervezés folyamata adja meg az önkormányzati működés keretét. Így könyvünkben is elsőként mindenképpen a tervezéssel kell foglalkozni és azután ebből kiindulva lehet a többi, egyébként önálló témakört is tárgyalni.

A költségvetési tervezés összetettsége miatt sokféle megközelítésben elemezhető és magának a tervezésnek a határai sem egyértelműek. Mi itt a továbbiakban elsősorban a tervezés *folyamatára* és *technikájára* összpontosítunk és így nem foglalkozunk az önkormányzati költségvetési tervezés jogszabályi előírásából adódó feladatokkal, információszolgáltatási kötelezettségekkel. Ezeket a fejezet végén említett kézikönyvek és tervezési segédletek részletesen tárgyalják.

Tartalmi oldalról is *szűkítjük* a költségvetési tervezés tárgyalását. Az éves léptékű költségvetési tervezés keretét képező hosszú távú tervekkel és a stratégiai tervezéssel, a távlati tervek kidolgozásának módszereivel nem foglalkozunk. Általában a rövid távú költségvetési tervezés keretét ezek a programok adják meg. A helyi önkormányzati stratégia alapján meghatározott fejlesztési irányok, programok megvalósításának feltételeit biztosítja a költségvetés és ennyiben következménye a távlati terveknek. Mivel a stratégiai tervezés tartalma, valamint készítésének módszere eltérő, ezért az önkormányzati menedzsment részeként került bemutatásra¹.

Másik irányban a témakör szűkítése a költségvetési szervek tervezése és az intézményfinanszírozás kérdései felé történik. Az önkormányzati költségvetési tervezésről *leválasztjuk* ezeket a gyakorlatban sokszor együtt kezelt elosztási, *finanszírozási problémákat*. Annak ellenére, hogy tudjuk a költségvetési tervezés intézményi igények és bevételek, támogatások kalkulációjával indul. Ez az önkormányzati feladatellátás legfontosabb és pénzügyi szempontból legnagyobb súlyú területe. Ezt azonban nem lehet összekeverni az intézményfinanszírozás kérdésével, ahol nemcsak elosztási problémákat kell kezelni hanem a pénzellátás, az érdekeltség, a gazdálkodói önállóság feltételeinek megteremtéséről van szó.

Ezek után tehát a költségvetési tervezést csak három vonatkozásban tárgyaljuk:

- 1) mire terjed ki a költségvetés mint terv;
- 2) időben hogyan különülnek el a tervezés egyes szakaszai
- 3) milyen tervezési technikák alkalmazhatók az önkormányzati költségvetési tervezés során.

¹ Lásd Gáspár Máttyás: A helyi önkormányzati menedzsment kézikönyve. „Helyi önkormányzati know-how” program. 1995. február.

1.1. Költségvetési terv

A helyi önkormányzat költségvetése egyszerre több funkciót is betölt. Elsődlegesen a helyi kiadások és bevételek előirányzatainak rögzítésére szolgáló kötelezettségeket tartalmazó *dokumentum*, amely az önkormányzati feladatok ellátásának kereteit szabályozza. A költségvetési rendelet tehát az önkormányzat működésének pénzügyi feltételeit határozza meg. Ugyanakkor azonban a rögzített előirányzatokon és a költségvetéshez kapcsolódó számításokon keresztül a helyi feladatok ellátásának *irányítási, finanszírozási, ellenőrzési eszköze* is. Itt szabályozottak az ellátandó feladatok, a hozzájuk rendelt előirányzatok és ezzel a működés hatékonysága is. Végül pedig a költségvetés, mint egy többlépcsős *egyeztetés* terméke az önkormányzati feladatok működésének folyamatosságát és a változások megalapozottságát is biztosítja. Így a több irányból érkező igények és a különböző döntési szempontok ütköztetésére ad alkalmat.

A költségvetési terv kidolgozásának egyes szakaszaiban különböző mélységben képzülnek a tervek. Az előzetes becslések, majd a koncepciók és a végleges tervváltozatok az idő előrehaladtával egyre konkrétábban rögzítik az önkormányzat pénzügyi terveit. Így tehát a költségvetési terv tartalma is ennek megfelelően alakul, bár az egyes tervezési témakörök nem változnak.

Elsődleges a legnagyobb súlyú *működési költségvetés* megtervezése. Az intézmények és a hivatal folyó kiadásainak tervezése általában az a kiindulási alap, amelyik meghatározza a következő év költségvetési mozgásterét². A folyó kiadások tervezésekor az alapelőirányzatok és a fejlesztési többletek kiszámítására kerül sor. Ez a tervezési szakasz látszólagos pénzügyi, jogszabályi meghatározottsága ellenére szakmai alapú mérlegelésre is alkalmat ad. Majd – mint azt a tervezési módszerek tárgyalásánál is látni fogjuk – éppen az a cél, hogy az ellátandó feladat egészére számítsuk ki a folyó kiadásokat. Így lehet ugyanis a tervezés részét képező rangsorolási, mérlegelési tehát elosztási kérdéseket megválaszolni.

A költségvetési tervezés része a *fejlesztések, feltöltések* kalkulációja. Ez a terület összetettsége és sajátos tervezési, jóváhagyási szabályai miatt különálló témakört képez és ezért egy következő fejezetben részletesebben is tárgyaljuk. A költségvetés egészének kidolgozásakor mégis azért kell a beruházásokat is megemlíteni, mert végülis a források elosztása a fejlesztési igényektől is függ. A beruházások áthúzódó terhei, működési kihatásai a költségvetés egészét is befolyásolják.

Végül pedig a költségvetési *bevételek* képezik a terv harmadik nagyobb tartalmi egységét. Pontosabban ez a tervezés során nem is különálló témakör, hiszen a helyi források egy része szorosan kapcsolódik a követett fejlesztési politikához, a kiadási elői-

² Ennek lényegéről lásd Várfalvi I. tanulmányából idézett szemelvényeket a 28. oldalon.

rányzatokhoz. Valójában tehát a bevételi tervezés a feladatokra irányuló egységes tervkészítés szerves része, a kiadási oldallal együtt kezelendő.

Az önkormányzati forrásképződés szabályaiból következően a helyi forrástervezés legfontosabb eleme a költségvetési támogatások és az átengedett bevételek kalkulációja. Ez alapvetően függ a központi költségvetés kidolgozásának ütemétől és irányától. Azonban itt is vannak olyan előzetes becslések, számítások amire az önkormányzat támaszkodhat: pl. a népességszám alakulása, intézményi kapacitások változása, a gépjármű-állomány módosulása. A saját folyó bevételek csoportjában a viszonylag állandó bevételi tételek (pl. illetékek) tervezése az egyszerűbb feladat. A helyi adók kalkulációja már részletesebb elemzéseket kíván, hiszen itt az adóalap folyamatosan változik. A térítési díj jellegű bevételek pedig a szolgáltatási döntés részét képezik, így tehát tervezése illeszkedik a feladat finanszírozásának egészébe.

Végül pedig a *felhalmozási és tőkebevételek* csoportja sajátos egyenlegező szerepet is betölt. A kiegyensúlyozott helyi költségvetéshez nagyon sok esetben az ide tartozó eszközzeladás, telekértékesítés teremti meg a hiányzó forrást. Ez a kényszerűségből következő helyi gyakorlat gazdaságilag akkor indokolható, ha a tökélellegű bevételek valamilyen fejlesztési célhoz kapcsolódnak, amely biztosítja a források újratermelő-dést.

1.2. Tervezési folyamat

A költségvetés folyamata több szakaszra tagolódik, amelyek közül a tervezés csak az egyik, kiinduló lépés. A *költségvetés kidolgozásától* némileg elkülönül az *előirányzatok jóváhagyása*, a politikai, testületi döntéshozatal. Az önkormányzati költségvetés készítése során a tervezés és a bizottsági, testületi jóváhagyás sok ponton kapcsolódik egymáshoz. A mozgástér, a tervezési módszerek azonban ebben a két szakaszban mégis eltérőek.

A *végrehajtás* során a tervezést is érintően olyan kérdések merülnek fel, mint a pénzellátás módja, az érdekelttség, az előirányzatok módosítása, a tartalék-felhasználás, a kötelezettségvállalás rendje, stb. Ezek egy részére már a tervkészítés során ki kell dolgozni a megfelelő módszereket. Végül pedig a költségvetési terv alapja a későbbi *ellenőrzéseknek*, amely során a szabályszerűséget és az eredményességet kell értékelni. Ezzel tulajdonképpen a költségvetés egésze minősíthető. Az ellenőrzést tágan értelmezve a célszerűségi vizsgálatok során – jó esetben – maga a tervezés is az *értékelés* tárgya lesz.

A költségvetési tervezés több irányban zajló egyeztetést jelent. Egyrészt a szakmai, ágazati, valamint a pénzügyi és a politikai szempontok ütköznek a költségvetés kialakításakor. Másrészt egy-egy ágazaton belül az intézmények igényei is eltérőek és erre is megoldást kell találni. Így a tervezés során alapvető kérdés, hogy a megoldás keresése milyen lépésekben történik, hogyan és milyen ütemezéssel alakul ki a végső elfogadott költségvetés.

A helyben követendő tervezési lépések rendje az államháztartás más részeit, elsősorban a központi költségvetés kidolgozását követi. Az eljárási rend szabályozása az államháztartási törvénynek az az egyik legfontosabb területe, ahol a korábbi gyakorlatot egy minőségileg újfajta szabályozás váltotta fel. A korábbiakban ugyanis a naptári év végére elfogadandó központi költségvetés általános alapszabályán kívül más köztöltés nem volt a költségvetés előterjesztőinek és az azt elfogadó Országgyűlésnek. Ez pedig oda vezetett, hogy a költségvetés kidolgozása során erre a politikai alapú szakmai és pénzügyi konszenzus-keresésre nem volt mód.

Pontosabban a folyamat túlságosan átcúsított az előterjesztő apparátusok kezébe, illetve a politikai döntéshozatal nem megfelelően kapcsolódott a szakmai (pénzügyi, ágazati, helyi) tervezés igényeihez. Így azután mindkét oldal sérelmezte a kialakult gyakorlatot, amelyben a politikusok nem láttak elegendő mozgásteret, a költségvetési tervezők pedig a nem kellően megalapozott és késedelmes döntéshozatalt érzékelték. Ez a probléma központi és helyi szinten különböző mértékben, de mindenhol megjelent.

Ma a központi költségvetés kidolgozásának tartalmi és időbeli szabályozása az önkormányzati tervkészítést is meghatározott mederbe tereli. Így az éves költségvetési tervezés két időszakra tagolódik: a koncepció, illetve a rendelet formájában elfogadandó költségvetés kidolgozása. Ezek időpontja is meghatározott, a koncepciót az előző év november 30-ig kell előterjeszteni. A helyi költségvetés központi függősége miatt a törvény elfogadása után egy hónappal kell az önkormányzat számára a költségvetési javaslatot benyújtani. Az elfogadásra már nincs kötelező előírás, mindössze a központi információnyújtás kéthónapos határideje jelent kötöttséget³.

Az önkormányzati szintű költségvetési tervezés folyamatát egy nagyobb méretű és ezért bonyolultabb szervezeti struktúrával rendelkező hivatal esetében előre rögzíteni kell. Így a tervkészítés általános szabályaihoz kapcsolódva ki kell alakítani a saját önkormányzati tervezési menetrendet. Ebben a várható központi költségvetési tervezési szakaszokhoz igazodva elő kell írni a helyi tervkészítés egyes lépéseit. Itt lehet rögzíteni a tervezéshez szükséges információk, táblázatok, számítási anyagok tartalmi előírásait. Emellett az igények, a szükséges indoklások és az előterjesztések formáját is egyébként meg lehet határozni ezekben az tervindító dokumentumokban. A későbbiekben az egységes formanyomtatványok nagyban segítik a pénzügyi összehasonlítást, szűrést, valamint a testületi döntéshozatalt.

A tervezés általában három fő szakaszra tagolódik: igénybejelentés, költségvetési pénzügyi mérlegelés és testületi megvitatás, döntés. Minden egyes tervezési szakasz természetesen további lépésekre tagolódik, hiszen az igények megfogalmazásához is adottak már induló keretszámok, alapvető növekedési ütemek, stb. A pénzügyi és az

ágazati célok ütköztetése is több menetben zajlik le. A testületi döntéshozatal pedig egyrészt a bizottságokon keresztül egybefolyik az apparátusi előkészítő munkával, másrészt a közmeghallgatások és egyéb lakossági fórumok révén nyilvánossága is nagyobb lesz.

A központi költségvetés készítésének időbeni tagolása és a költségvetési tervezési határidők az önkormányzati tervkészítés menetrendjét is megkötik. Ez a beruházási és a működési kiadások tervezésénél némileg eltér, természetesen attól függően, hogy milyen céltámogatási rendszer alakul ki. Általában a folyó költségvetés tervezésekor az első lépés a *miniszterek* számára előírt *költségvetési javaslat* kidolgozásának *augusztus 31-i* határidejéhez igazodik.

Ezelőtt ugyanis az önkormányzatok már megkapják a következő évi pénzügyi szabályozásra vonatkozó tájékoztatást, amely a június 30-ig elfogadott éves kormányzati gazdaságpolitikai program része. Ez alapján az önkormányzatok számára már ismeretek lesznek a tervezési és szabályozási feltételek. A kormány költségvetési javaslatának kidolgozásához megindul a normatív támogatásokhoz szükséges mutatószámok felmérése, illetve a költségvetési szabályozás kialakításához szükséges információáramlás.

Az Országgyűlés által elfogadott költségvetési törvényjavaslat és a megismert államháztartási mérlegtervezet alapján az önkormányzati tervezés is konkrétabbá válik. A harmadik negyedére általában már van elképzelés a folyó költségvetési év várható teljesítéséről, ami megalapozottabbá teszi a következő költségvetés kidolgozását is. Ebben az időszakban a központi és helyi költségvetési tervezés párhuzamosan fut. Az Országgyűlésnek november 30-ig kell meghatározni a fejezetek kiadási, bevételi főösszegét az önkormányzatoknak pedig a *költségvetési koncepció*jukat.

Ez az utóbbi még mindig inkább csak a helyben továbbvezetett adatokra, szándékokra vonatkozó szöveges leírás, de ugyanakkor már az apparátusok szintjén részletes számítások készülnek. A pénzügyi irodának, részlegnek ehhez a munkához egységes táblázati rendet kell kialakítania és meg kell határozni a tervezés módszerét, valamint a költségvetési igények indoklásához szükséges számítások tartalmát is. Ezen keresztül tehető ugyanis a beérkező igények összehasonlíthatóvá és így lehet majd az igényeket apparátusi szinten rangsorolni. (A költségvetési tervezés lehetséges technikáival és az igények átvizsgálás során követendő gyakorlati részleteivel a következő pontban foglalkozunk.)

A forrásoldal bizonytalansága miatt ez az apparátusi, esetleg bizottsági szinten zajló előzetes igényfelmérés még mindig inkább tájékoztató jellegű, elkötelezettség nélküli tervezési lépés. Csak a koncepció elfogadásával kezdődik meg a részletes tervezés, ami a lehetséges alternatívák kidolgozását fogja eredményezni.

A központi költségvetés országgyűlési elfogadásával válnak biztossá a *helyi önkormányzati szabályozási feltételek*. Ez elsődlegesen a forrásképződés meghatározó elemeinek tervezhetőségét segíti, tehát a normatív és egyéb támogatások összege, az SZJA megosztás, véglegződik. Az önkormányzatoknál ekkor kezdődhet el – most

³ 1995. évben kivételesen egy hónappal meghosszabbodott ez a határidő.

már teljes felelősséggel – a tényleges tervezés, tehát a bevételek ismeretében az ágazati, intézménytípusonkénti és intézményi szintű tervezés.

A „sarkszámok” meghatározásával az ágazati részlegeken keresztül halad a „leosztás” az intézmények felé. Ekkor a módosítások, újabb javaslatok a teljes (feladati, intézménytípusonkénti) költségvetés újraszámolásával járnak. Ez a tervképzés legintenzívebb időszaka, mert ekkor folynak a bizottsági tárgyalások is. A költségvetés még a *képviselőtestületi szavazás* során is változhat, bár ekkor már az ágazati arányok nem nagyon módosulnak. Az elfogadott önkormányzati költségvetésben szereplő keretszámok, elkülönített előirányzatok és szabályok alapján az *intézmények* is elkészítik a maguk elemi költségvetését. Az ezekre épülő központi információs szolgáltatással zárul le az éves költségvetési terv kidolgozása.

Ennek időpontja nem ritkán már a következő év tavaszára esik, így az átmeneti időszakban vagy külön rendelet alapján, vagy pedig az előző évi előirányzatok alapján folytatja az önkormányzat a gazdálkodását. A tervezés tulajdonképpen még ekkor sem zárul le, hiszen a költségvetési törvény elfogadása után három hónappal már zártszámadást kell az önkormányzatnak készítenie. A beszámolóknak pedig fontos következménye az előző évi *pénzmaradvány* meghatározása. Ennek *felosztása* pedig már alapvetően érintheti az adott év költségvetését.

1.3. Érdekérvényesítés a tervezés során

A tervezés három meghatározó szereplője 1. az ágazat (igénylő), 2. a költségvetés egészéért felelős pénzügyi részleg (elosztó) és 3. a költségvetést jóváhagyó testület. Ezek fejezik ki a költségvetési tervezés során szükségképpen ütköző szakmai, pénzügyi-gazdálkodási és politikai szempontokat. Egy nagyobb önkormányzatnál ezek a szektorok szervezetenként is tisztán elkülöníthetőek, míg egy kisebb település esetében a szerepek között átfedés van. A költségvetési tervezésnek az a legfontosabb célja, hogy ezeket az eltérő célokat egy *közös megoldás* felé terelje, a vitákat és konfliktusokat egyszerű, kezelhető formában tárja az érdekeltek elé. Ugyanis csak így van esély arra, hogy kompromisszumok árán kölcsönösen kielégítő költségvetés szülessen.

Ahhoz, hogy ez a konszenzus létrejöhessen a tervezés módszereit is jól kell kiválasztani. Az egyes résztvevők a tervezés technikáit úgy fogják alakítani, hogy az a saját céljaik kifejezésére és indoklására a legalkalmasabb legyen. Ezért érdemes a három fő szereplő (igénylő, elosztó, politikus) célkitűzéseit és módszereit megismerni.

1) A költségvetési tervezés során a feladatok ellátásáért, szakmai tartalmáért felelős *ágazati* részlegek, intézmények változatos formában tudják számukra kedvező módon alakítani a javasolt előirányzatokat, igényeket. A költségvetési *előirányzatok tervezett csökkentésével szemben* javasolható egy átfogó értékeltől tanulmány készítése, ami egyrészt késleltetheti a döntést, másrészt újabb érveket

hozhat a vitába. Ha az ágazat maga javasolja egyébként népszerű programok visszafogását, akkor nagy esélye van arra, hogy ez a tervezés későbbi fordulójában politikai megfontolásból visszakerül a költségvetésbe.

„Mindent vagy semmit” érveléssel gyakorlatilag szintén a feladat ellátásának teljes megszüntetését kínálja fel az ágazat, mondván, hogy kisebb költséggel nem látható el. Az ágazati igénylő szakértelmére hivatkozva a szükséges kiadáscsökkentések megalapozatlansága bizonyítható. Ugyanezen az alapon a felelősség áthetető az első szűrő, elosztó szerepében lévő pénzügyesekhez, amikor a programok, tételek közötti választás következményeit is nekik kell vállalniuk, mivel az ágazat mindent fontosnak tart.

Új induló programok indoklására további pénzeszközöket is alkalmazhat az ágazat. A javaslatok beépíthetőek a korábbi kiadási előirányzatok közé és amikor már kialakult a megfelelő igény és fogyasztói közeg, akkor lép fel a költségvetésben önállóan megjelenő program igényével az ágazat. Ugyanezre a logikára építve kis előiránnyal is érdemes egy programot indítani és amikor már elfogadottá vált, akkor sok esetben egyszerűbb a további költségeket megfinanszírozni, mint az előirányzatot megszüntetni.

A kiadások és a bevételek összekapcsolásának általános igénye is gyakran alkalmazható, amikor az ágazati igénylő arra hivatkozik, hogy a költségeket a befolyó bevételek fedezni fogják. Ugyancsak hatásos lehet ha a tervezett kiadást máshol, a hivatalon belül elérhető megtakarítással indokolja az igénylő ágazat. Összekapcsolhatók kevésbé elfogadott és már működő, politikailag támogatott programok. Hivatkozni lehet katasztrófa veszélyre, vagy más, már futó programokból adódó szakmai következményekre.

Általában a költségvetési előirányzatok megfelelő *csoportosításával* is javíthatók az ágazat döntési pozíciói. Így célszerű külön kimutatni a *jogszabályi kötelezettségeken* alapuló igényeket, mert ezekhez a testület sem szívesen nyúl hozzá. (Természetesen ez sem jelent teljes biztosítékot, mint azt jó néhány önkormányzatnál a közalkalmazotti és köztisztviselői bértarifa rendszerben rögzített mimimálbér kifizetésének elhalasztása mutatta.) Az *alapelőirányzatok* és a *fejlesztési többletek* elkülönítésével is felkínálhatók olyan döntési alternatívák, amelyek az ágazati igények elfogadásának esélyét növelik, illetve a kiadáscsökkentés lehetőségét az előirányzatoknak csak egy részére korlátozzák.

2) Mindezekkel a tervezési indokokkal és technikákkal szemben az első szűrést és rangsorolást végző *pénzügyi részlegeknek* is megfelelő módszerekkel kell rendelkezniük. Az ő szerepük ugyanis az, hogy a kialakított költségvetési koncepció keretein belül kezelhető nagyságrendű ágazati igényt engedjenek át a testületi döntéshozatal elé. A pénzügyesek ismerik az önkormányzat költségvetési teljesítő képességét és legtöbbször ők látják átfogóan a költségvetési elképzelések politikai hátterét.

már teljes felelősséggel – a tényleges tervezés, tehát a bevételek ismeretében az ágazati, intézménytípusonkénti és intézményi szintű tervezés.

A „sarkszámok” meghatározásával az ágazati részlegeken keresztül halad a „leosztás” az intézmények felé. Ekkor a módosítások, újabb javaslatok a teljes (feladati, intézménytípusonkénti) költségvetés újraszámolásával járnak. Ez a tervképzés legintenzívebb időszaka, mert ekkor folynak a bizottsági tárgyalások is. A költségvetés még a *képviselőtestületi szavazás* során is változhat, bár ekkor már az ágazati arányok nem nagyon módosulnak. Az elfogadott önkormányzati költségvetésben szereplő keretszámok, elkülönített előirányzatok és szabályok alapján az *intézmények* is elkészítik a maguk elemi költségvetését. Az ezekre épülő központi információs szolgáltatással zárul le az éves költségvetési terv kidolgozása.

Ennek időpontja nem ritkán már a következő év tavaszára esik, így az átmentési időszakban vagy külön rendelet alapján, vagy pedig az előző évi előirányzatok alapján folytatja az önkormányzat a gazdálkodását. A tervezés tulajdonképpen még ekkor sem zárul le, hiszen a költségvetési törvény elfogadása után három hónappal már zártszámadást kell az önkormányzatnak készítenie. A beszámolóban pedig fontos következménye az előző évi *pénzmaradvány* meghatározása. Ennek *felosztása* pedig már alapvetően érintheti az adott év költségvetését.

1.3. Érdekvényesítés a tervezés során

A tervezés három meghatározó szereplője 1. az ágazat (igénylő), 2. a költségvetés egészéért felelős pénzügyi részleg (elosztó) és 3. a költségvetést jóváhagyó testület. Ezek fejezik ki a költségvetési tervezés során szükségképpen ütköző szakmai, pénzügyi-gazdálkodási és politikai szempontokat. Egy nagyobb önkormányzatnál ezek a szektorok szervezettel is tisztán elkülöníthetők, míg egy kisebb település esetében a szerepek között átfedés van. A költségvetési tervezésnek az a legfontosabb célja, hogy ezeket az eltérő célokat egy *közös megoldás* felé terelje, a vitákat és konfliktusokat egyszerű, kezelhető formában tárja az érdekeltek elé. Ugyanis csak így van esély arra, hogy kompromisszumok árán kölcsönösen kielégítő költségvetés szülessen.

Ahhoz, hogy ez a konszenzus létrejöjjön a tervezés módszereit is jól kell kiválasztani. Az egyes résztvevők a tervezés technikáit úgy fogják alakítani, hogy az a saját céljaik kifejezésére és indoklására a legalkalmasabb legyen. Ezért érdemes a három fő szereplő (igénylő, elosztó, politikus) célkitűzéseit és módszereit megismerni.

- 1) A költségvetési tervezés során a feladatok ellátásáért, szakmai tartalmáért felelős *ágazati* részlegek, intézmények változatos formában tudják számukra kedvező módon alakítani a javasolt előirányzatokat, igényeket⁴. A költségvetési *előirányzatok tervezett csökkentésével szemben* javasolható egy átfogó értékkelő tanulmány készítése, ami egyrészt késleltetheti a döntést, másrészt újabb érveket

hozhat a vitába. Ha az ágazat maga javasolja egyébként népszerű programok visszafogását, akkor nagy esélye van arra, hogy ez a tervezés későbbi fordulójában politikai megfontolásból visszakerül a költségvetésbe.

„Mindent vagy semmit” érveléssel gyakorlatilag szintén a feladat ellátásának teljes megszüntetését kínálja fel az ágazat, mondván, hogy kisebb költséggel nem látható el. Az ágazati igénylő szakértelmére hivatkozva a szükséges kiadáscsökkentések megalapozatlansága bizonyítható. Ugyanezen az alapon a felelősség áthetető az első szűrő, elosztó szerepében lévő pénzügyesekhez, amikor a programok, tételek közötti választás következményeit is nekik kell vállalniuk, mivel az ágazat mindent fontosnak tart.

Új induló programok indoklására további pénzeszközöket is alkalmazhat az ágazat. A javaslatok beépíthetők a korábbi kiadási előirányzatok közé és amikor már kialakult a megfelelő igény és fogyasztói közeg, akkor lép fel a költségvetésben önállóan megjelenő program igényével az ágazat. Ugyanerre a logikára építve kis előirányzattal is érdemes egy programot indítani és amikor már elfogadottá vált, akkor sok esetben egyszerűbb a további költségeket megfinanszírozni, mint az előirányzatot megszüntetni.

A kiadások és a bevételek összekapcsolásának általános igénye is gyakran alkalmazható, amikor az ágazati igénylő arra hivatkozik, hogy a költségeket a befolyó bevételek fedezni fogják. Ugyancsak hatásos lehet ha a tervezett kiadást máshol, a hivatalon belül elérhető megtakarítással indokolja az igénylő ágazat. Összekapcsolhatók kevésbé elfogadott és már működő, politikailag támogatott programok. Hivatkozni lehet katasztrófa veszélyre, vagy más, már futó programokból adódó szakmai következményekre.

Általában a költségvetési előirányzatok megfelelő *csoportosításával* is javíthatók az ágazat döntési pozíciói. Így célszerű külön kimutatni a *jogszabályi kötelezettségeken* alapuló igényeket, mert ezekhez a testület sem szívesen nyúl hozzá. (Természetesen ez sem jelent teljes biztosítékot, mint azt jó néhány önkormányzatnál a közalkalmazotti és köztisztviselői bértarifa rendszerben rögzített mimimálbér kifejtésének elhatalosítása mutatja.) Az *alapelőirányzatok* és a *fejlesztési többletek* elkülönítésével is felkínálhatók olyan döntési alternatívák, amelyek az ágazati igények elfogadásának esélyét növelik, illetve a kiadáscsökkentés lehetőségét az előirányzatoknak csak egy részére korlátozzák.

- 2) Mindezekkel a tervezési indokokkal és technikákkal szemben az első szűrést és rangsorolást végző *pénzügyi részlegeknek* is megfelelő módszerekkel kell rendelkezniük. Az ő szerepük ugyanis az, hogy a kialakított költségvetési koncepció keretein belül kezelhető nagyságrendű ágazati igényt engedjenek át a testületi döntéshozatal elé. A pénzügyesek ismerik az önkormányzat költségvetési teljesítő képességét és legtöbbször ők látják átfogóan a költségvetési elképzelések politikai hátterét.

Igaz viszont, hogy az ellátandó feladatok szakmai tartalmára, jelentőségére vonatkozóan nincsenek olyan ismereteik, elkötelezettségeik, mint az ágazati részlegeknek. A költségvetési tervezés megfelelő *mederben tartásával* viszont az előzőekben leírt ágazati igénylési módszerek jelentős része kiszűrhető. Ezért van nagy jelentősége a tervkészítés egységes táblarendszerének, az információ és indokló anyagok előre meghatározott formában történő bekérésének. A pénzügyi mérlegelés során is ki lehet indulni a feladatok és az előirányzatok már említett csoportosításából. Ezek szerint a jogszabályi kötelezettségeken alapuló programok, előirányzatok esetében a még éppen elégséges forrást kell biztosítani. Az alap-előirányzatok kalkulációjakor a bázisnövelő tényezőket korlátozni kell. A fejlesztési többletek esetében pedig az indoklások átvizsgálását a nagyobb összegű tételeknél, programoknál kell elkezdeni.

Mindezek alapján a már minden ágazatot lefedő, átfogó költségvetés összeállításakor – az előterjesztő polgármesterrel, vagy a jegyzővel közösen – a költségvetés *belső összhangját* kell biztosítani. Nem kerülhetnek be korábban már elutasított ágazati igények, egymásnak ellentmondó kiadási és bevételi előirányzatok. A költségvetési előterjesztésnek *meg kell felelnie* a testületek által kifejezett *preferenciáknak*. Ehhez sok esetben olyan javaslatokat kell szerepeltetni, amelyek a költségvetési kereteken belül maradva a leginkább robbanásveszélyes területeken kísérli meg a problémákat elhárítani.

3) A *testületi döntéshozatal* a bizottsági rendszeren keresztül általában több lépésben történik. Ennek ellenére a választott testületek soha nem lesznek olyan információs szinten, mint az apparátus, vagy a költségvetés előterjesztője. Éppen ezért nagyon fontos a költségvetés előterjesztésének *formája*. Ma a központi költségvetés rendszerét követve általában a rendelettervezet a szükséges táblázatokkal képezi a testületi döntés alapját. Ehhez társul a szöveges indoklás, valamint a szükségesnek tartott információs táblázatok csomagja.

Általában a testület tisztában akar lenni az egyes kiadási és bevételi előirányzatok kialakításának körülményeivel. Így ezeket a bármilyen szempontból *kérdéses tételeket* ismertetni kell a testülettel. Mindig vannak olyan célok, amit valamilyen megfontolásból egy frakció, vagy egy képviselő fontosnak tart. Ezek, ha ki is maradnak a költségvetés készítése folyamán, várható, hogy külön szavazással vissza fognak kerülni. A testületek általában *nem* elégednek meg az egyszerű *jóváhagyói szereppel* és ezért minden esetben keresnek olyan tételeket, amelyeket módosítani fognak.

1.4. Költségvetési tervezési technikák

A költségvetési tervezés az önkormányzatnál folyó politikai alapú döntéshozatal alátámasztására szolgál. Így tulajdonképpen már a tervezés módszerének kiválasztása is alku eredménye, ugyanis a tervezési technikákon sok múlik. A költségvetési tervezés

ugyanazt a szerepet tölti be, mint a piaci mechanizmusban az árak⁵. Ekkor határozódnak meg a politikai célok költségei és ezek fontos jelzőként működnek a későbbi mérlegelés során. A különböző megközelítésű tervezési technikák nyilván eltérő módon értékelik a szakmai és a szervezeti célokat. A tervezés módszere tehát már eleve egy önkormányzati értékrendet sugall.

A költségvetési tervezés többféle funkciót tölt be: egyrészt az előirányzatok számítása és megállapítása történik a tervezés során, másrészt a terv a végrehajtáshoz is hozzájárul, mert a finanszírozás, irányítás és ellenőrzés alapját is jelenti. A kétféle feladat azonban élesen megkülönböztetendő, mert a tervezési technikákat nem lehet összekeverni a finanszírozás módszereivel. A gyakorlatban azonban rendszerint mégis ez történik: a költségvetési tervet az intézmények finanszírozásának elsődleges eszközként használják, miközben ekkor már másféle céloknak kell megfelelni. Az érdekeltiséget, a takarékossgot kell őszítanózni, az előirányzatokat kell közölni az intézményekkel. A költségvetés tervezés és az intézményi *finanszírozás kiválasztása* tehát az első legfontosabb technikai feladat.

A finanszírozás területén gyakorlatilag kétféle megközelítés alkalmazható. Egyrészt lehet intézményeket, *szervezeti egységeket*, másrészt *feladatokat*, programokat finanszírozni. Ennek módszere azután már szinten többféle lehet, attól függően, hogy milyen költségelemekre (bér, dologi, stb.), milyen típusú kiadásokra (folyó kiadások, fejlesztések, stb.), vagy mely tevékenységekre vonatkozik a finanszírozás. Annak eldöntése, hogy milyen formában kapja meg az intézmény a számára megtervezett előirányzatot elsősorban a gazdálkodás irányíthatóságát és az intézmény érdekeltiségét határozza meg. Köthető teljesítményhez, létszámhoz, fogyasztók számához, elért saját bevételekhez, vagy egyszerűen csak egy összegben közölhető az intézményvel. (Ezekről a 2.1. fejezetben lesz szó.)

Ennél sokkal lényegesebb azonban a költségvetési előirányzatok kialakításának módszere, a tervezés technikája. A hazai gyakorlat alapján és a költségvetési tervezési irodalom szerint alapvetően négyféle tervezési módszer közül választhat egy költségvetési szerv:

- ráépítéssel, tételes tervezés;
- teljesítmény alapú tervezés;
- programköltségvetés;
- nulla bázisú költségvetési tervezés.

a) A *ráépítéssel* költségvetési tervezés hagyományos módszerével az előző időszak költségvetési adataiból kiindulva számítható ki a következő tervidőszak előirányzata. Ennek részleteit (eredeti előirányzat, szerkezeti változások, szintrehozás, báziselőirányzat, automatizmusok, alapelőirányzat, fejlesztési többletek) minden költségvetési tervezéssel foglalkozó önkormányzati szakember ismeri. A költségvetés főbb tételeinél mindig ezt a tervezési módszert kell alkalmazni.

⁵ Lásd Chaiden-Wildavsky, 1974., 321.old.

Erre kényszeríti a költségvetési szerveket a pénzügyi információs rendszer és az a több évtizedes, szervezeti és tevékenységi ellenőrzésre irányuló beidegződés, amely az egyébként is lassan mozduló költségvetési szférát mindig jellemezte. Természetesen a ráépítéses tervezésnek is megvannak a maga *előnyei*. Így például legnagyobb haszna, hogy biztosítja a feladatok folyamatosságát, nincsenek nagy változások a költségvetési előirányzatok összegében. Ezzel a közszolgáltatási rendszer stabilitása érhető el.

Ugyanakkor *hátránya* viszont éppen az, hogy nem képes alkalmazkodni az újfajta feladatokhoz, a költségvetési visszafogások levezénylésének nem eléggé hatékony módszere. A szervezeti egységek költségvetési előirányzatait kezelő döntési egységként és ezen belül az egyes önkormányzati célokhoz rendelt feladatok pénzügyi kereteit nem számolja ki, nem ezt kínálja föl szakmai és politikai döntésre. Gyakorlatilag a feladatok mérlegelése, rangsorolása és maga a költségvetési tervezés eltérő pályán fut.

b) A *teljesítmény alapú költségvetési tervezés* (performance budgeting) még mindig a szervezeti egységeken belül mozog, de itt a tervezés, elosztás során már az ellátandó feladat, tevékenység megítélése is fontos szerepet kap. Ez a tervezési technika az intézmény, költségvetési szerv tevékenységeihez rendel hozzá kibocsátást, teljesítményt mérő mutatószámokat. Az egyes tevékenységek költségvetési előirányzatait megállapítva a teljesítményt mérő *mutatószámokra vetítve* történik a tervezés. Így az ellátott feladatok költségvetési szempontú összehasonlítására is lehetőség nyílik, de ez még mindig csak az adott szervezeten belüli mérlegelésre ad alkalmat.

Adott tehát a feladat (pl. parkfenntartás), amely különböző tevékenységekre (pl. fűnyírás) bontva a teljesítményt, szolgáltatási szintet követő mutatószámmal (pl. fűvesített terület nagysága) mérhető. Ennek költségét és munkaterhét kiszámítva megadható az egységre jutó költség, ami a tervezés kiinduló pontja lesz. A költségvetésben szereplő minden egyes feladatra, azon belül pedig tevékenységekre elvégezve ezeket a számításokat hasznos elemzési eszközt kapunk. Ezeket az elemi információkat egyre nagyobb egységekben összegezve meg kapjuk a teljes költségvetést. Ugyanakkor az így megadott előirányzatok a végrehajtás során javíthatják az ellenőrizhetőséget és az elszámoltathatóságot.

A számszerűsíthető tevékenységek esetében ez a módszer jól is működik. Gond csak az olyan feladatokkal van, ahol a teljesítmény mutatószáma nem követi az elvégzett feladatot, vagyis nincs lehetőség a mérésre. Az önkormányzati szolgáltatások jelentős része viszont ilyen: az igazgatási feladatok, az oktatási szakmai feladatai, a szociális ellátás egy része csak minőségi jellemzőkkel írható le. Így a mutatószámok nem alkalmasak a költségvetési terv megalapozásához.

Másik probléma, hogy az adott szervezet által ellátott feladatok, az elvégzett tevékenységek minősítése sem oldható meg ezzel a költségvetési tervezési technikával. A teljesítmény mérhető, de az a kérdés föl sem merül, hogy szükség van-e erre a szolgáltatásra és milyen szervezeti keretek között lehetne azt elvégezni.

c) Ennek kezelésére szolgál a *programköltségvetés* módszere. Ez a tervezési technika teljes mértékben megpróbál elszakadni a kialakult szervezeti rendszertől és csak az ellátandó feladat tartalmi és pénzügyi elemeire összpontosít. Az önkormányzati feladatok legáltalánosabb megfogalmazásából kiindulva a *helyi célrendszer teljes hierarchiáján végighalad*. Így „felülről lefelé” az ellátási célok további részecskére bonthatók, amihez konkrét megvalósítandó célkitűzések illeszthetők, amelyeket még tovább részletezve az egyes tevékenységeket lehet meghatározni.

A programköltségvetés ezt a célrendszert azonosítja be programokkal, feladatcsoportokkal, részprogramokkal és programelemekkel. Így az önkormányzat legáltalánosabb stratégiai céljaitól el lehet jutni a konkrét és költségvetésben kezelhető részfeladatokig. Ehhez természetesen szükség van egy olyan pénzügyi információ rendszerre, amely szervezeti rendtől függetlenül képes az egyes feladatok közvetlen és közvetett költségeit kimutatni. Ezen teljes költségszámítás nélkül ugyanis a tervezési módszer nem működőképes.

A célrendszer lebontása után mérlegelhető a feladatok ellátásának formája, szervezeti kerete is. Első lépésben nyilván a meglévő szervezeti struktúrához kell hozzárendelni az egyes részfeladatokat, de a határosság vizsgálata elvezethet oda, hogy nem saját szervezetre bízva az önkormányzat a feladatot. A program iránti felelősség természetesen ekkor is megmarad az önkormányzaton belül.

Így végeredményként elkészül egy önkormányzati célrendszert követő feladattárgolás, az ahhoz illeszkedő szolgáltatási szervezeti rend és a programokat követő költségvetési terv. Ezt kell megfeleltetni az önkormányzati szervezet hagyományos formájának, tehát a *programokat* és a *szervezeti egységeket össze kell kapcsolni*. Ezen a ponton azonban a feladatrendszert követő tervezés miatt szinte biztosan konfliktusok keletkeznek. A hagyományos szervezeti rendhez egy feladathierarchiát követő költségvetés nem fog illeszkedni, ami alapvetően átrendezi a felelősségi viszonyokat és a hivatalon belüli pozíciókat.

Egy cél (pl. közbiztonság, környezetvédelem) a szervezetben több, különböző helyen lévő programokkal érhető el és ez szükségképpen ütközésekhez vezet. A szervezeti rendtől elszakadva a programok teljes költsége is nehezen becsülhető. Legnagyobb ellenállást azonban az váltja ki, hogy a tervezés egész időszakában bizonytalanságban tartja a hivatal és a szolgáltatató-ellátó intézményhálózatot. A ráépítéses tervezéssel ellentétben ez a tervezési technika elszakad a meglévő szervezeti formáktól és a korábbi gyakorlat minden elemét (feladat indokolt-sága, az ellátás módját és költségét) megkérdőjelezi.

d) A *nulla bázisú költségvetés* az előzőekben ismertett módszerek előnyös jellemzőit kísérli meg ötvözni. Így a ráépítéses költségvetési tervezést tovább finomítva a feladat ellátáshoz szükséges elemi tevékenységek költségeiből indul ki. Ezeket a szervezeti egységen belül összesítve a teljesítmény alapú tervezés módszerét követve rendszerint három különböző szintű költségvetési javaslatot futtat végig a tervezés folyamata. A döntéshozatal során pedig a programköltségvetés egyik legfontosabb sajátosságát megőrizve az alternatív szolgáltatási, ellátási formákat is mérlegeli, de azért alapvetően megtartja az önkormányzat meglévő szervezeti kereteit.

Elnevezésétől eltérően tehát a módszer több előnyt kínál, mint az előirányzatok egyszerű, nulláról történő felépítését, kiszámítását. Kétségtelenül ez is része a tervezési technikának, de ennél sokkal fontosabb az, ahogyan ez a kalkuláció történik. *Altulról felfelé* haladva az egyes meglévő és tervezett tevékenységek költségeit, valamint hatásait összesíti ez a módszer. Ezeket a célok hierarchiája mentén egyre nagyobb és átfogóbb programcsomagokba fogja össze és minden egyes szinten meghozhat egy költségvetési döntést.

Ennek alapja az általában *háromféle változatban* kiszámított *költség és teljesítmény* szint. Egyszer továbbvezetik a korábbi időszak előirányzatát, azt feltételezve, hogy nincs változás a költségvetésben. Számolnak egy 15-25%-os költségvetési visszafogásra épülő variánst is, ami így megfelel az adott feladat erősen korlátozott, de még éppen működőképes fenntartásának. A harmadik változat pedig magasabb szintű előirányzattal számol. Ha a három változat alapján a szervezet minden egyes szintjén megtörténik a döntés, akkor ezzel maga a költségvetési tervezési-elosztási folyamat decentralizálódik. Ez pedig a szűkös kerekkel való gazdálkodás hatékonyságát javítja.

Természetesen a nulla alapú költségvetési tervezés sem jelent tökéletes megoldást. *Hiányosságai* között lehet megemlíteni, hogy a három különböző költségvetési teljesítmény változat mérlegelésének szempontjai nem tisztázottak, ugyanúgy alakul eredménye, mint bármelyik más elosztási módszer esetében. A tevékenységi szintről felépülő tervezési változatok kiszámítása nagy munkaterhet jelent. Rendszerint a kötelezően kiszámítandó erős visszafogást tervező variánsra nincs szükség, mert ezt nem fogadja el senki sem.

Összegezve a négyféle tervezési technika előnyeit és hátrányait az látható, hogy minden problémára megoldást adó módszer. Az adott önkormányzat költségvetési tervezési hiányosságaiból kiindulva kell kiválasztani azt a formát, amelyik leginkább alkalmas lesz ennek kiküszöbölésére. Végül soron minden költségvetési technika csak arra jó, hogy a politikai tartalmú döntések pénzügyi megalapozottságát javítsa. Azt kell elérni, hogy a költségvetési tervezés folyamán a három érdekelt fél – a szakma, a pénzügy és a politikusok – egy probléma megoldásakor ugyanarról beszéljenek és ehhez a vitához a tervezés módszere biztosítson közös nyelvet.

Felhasznált irodalom

Caiden, N. – Wildavsky, A.: Planning and Budgeting in Poor Countries. A Wiley Series, 1974

Kormos A. E. – Tamás A.: A nulla alapú költségtervezés módszere és gyakorlati alkalmazása. Saldo, 1994

László Cs.: Tépett vitorliák. Az államháztartásról közgazdasági és jogi szempontból. AULA Kiadó, Budapest, 1994

Lynden, F. J. – Lindenberg M.: Public Budgeting in Theory and Practice. Longman, New York & London, 1983

Mikesell, J. L.: Fiscal Administration. Brooks/Cole Publishing Co. Pacific Grove, CA, 1991

Petrik B.F.: Az egészségvédelem tervezése és az új kockázatkezelő formák. Kézirat, 1986

Péteri G.: A költségvetés és a beszámolójelentés készítésének elemzése és modellezése Budapest II. kerület önkormányzatának gyakorlatában. Kézirat, KÖZIGKONZULT, 1992

–;Parlamentarizmus, programköltségvetés és az elkülönített pénzalapok. in: Hársányi L. (szerk): programköltségvetés és elkülönített pénzalapok. Gazdaságkutató Intézet, Budapest, 1991

Premchand, A.: Government Budgeting and Expenditure Controls. IMF, Washington, D.C.1983

Riley, S. L. – Colby, P. W.: Practical Government Budgeting. SUNY Press, 1991

Schmidt Géza: A költségvetési szervek gazdálkodása, Perfekt 1992. 183. old.

Várfalvi I. (többben): A helyi önkormányzatok gazdálkodása és az államháztartási törvény. Perfekt Kiadó, Budapest, 1993

A TERVEZÉS LÉPÉSEI⁶

Az államháztartási törvény szerint a helyi önkormányzat költségvetését legalább két fordulóban kell a képviselőtestületnek tárgyalnia. Az első forduló a koncepció elfogadása, a második a rendelet megalkotása. Természetesen dönthet úgy is az önkormányzat, hogy ezen belül több menetben tárgyalja mind a koncepciót, mind a végleges költségvetést. Arra azonban ügyelnie kell, hogy a törvényben meghatározott határidők betartásra kerüljenek. A jelenlegi szabályozás szerint a koncepciót a tárgyévet megelőző év november 30-ig, a végleges rendelet-tervezetet pedig a költségvetési törvény kihirdetését követő 30 napon belül kell a testület elé terjeszteni. 1995. évben egyszeri jelleggel ez a határidő 60 napra módosult.

A koncepció készítése még nem részletes költségvetés készítést jelent. Inkább a várható feladatok, azok kiadási vonzata és a várható bevételek előzetes felmérését, várható összhangjának (hiányának) előzetes számítását jelenti. Miután kötelezően csak 1993. óta kell koncepciót készíteni és a törvény semmilyen részletes előírást nem tartalmaz, nincs még kialakult módszer.

Ennek megfelelően a koncepció – főleg nagyobb önkormányzatoknál – még nem tartalmaz intézményenkénti költségvetési keretszámot, hanem összevontabban (pl. intézmény vagy intézménycsoport összesenben) számol előzetesen a működtetés kiadásait.

Az így elfogadott koncepció azonban alapvetően determinálja a végleges költségvetés előkészítését végző jegyzőt és polgármestert, de bizonyos értelemben a testület végő döntését is előrevetíti. Nem lenne szerencsés ugyanis, ha alapvető kérdésekben – indokolatlanul – megváltozna az álláspontja.

A végleges költségvetés elkészítése még szabályozottabb, aprólékosabb és megfelelően dokumentált előkészítést igényel. Az intézményvezetőkkel még alaposabb egyeztetés szükséges, amelynek során *írásban kell rögzíteni a megállapodást*, de a lényeges véleménykülönbségeket is. Ez az egyeztetés már a részletes költségvetést tartalmazza.

A közös munka során célszerű, hogy előzetesen az intézmény is elkészítse részletes javaslatát. Ennek során nem a mechanikus bázisstervezés módszerével, hanem feladatmélységű szükségletszámítással támassza alá költségvetési javaslatát, „igényét”. Az önkormányzat (polgármesteri hivatal) pedig egyrészt a nagyobb léptékű bázis, illetve normatív tervezéssel, másrészt az ellenőrzések tapasztalataival készüljön a többfordulós egyeztetésre.

A feladatárnyosabb intézményi költségvetési tervezés során azonban az intézmény gazdálkodási érdekeltiségét nem szabad csökkenteni. Ezért az intézményi támogatás meghatározásánál egyrészt nem lehet figyelembe venni a nem támogatásértékű bevé-

⁶ Részlet Várfalvi István: Költségvetési tervezés, intézményfinanszírozás című, a „Helyi önkormányzati törvény határ” program számára készített tanulmányából.

teleket, másrészt a racionális, költségtakarékos megoldásokból származó többleteszközöket nem célszerű elvonni.

Az intézmények jobb informálása, a feladatok tervszerű megvalósítása érdekében indokolt egyeztetni velük az *önkormányzati központi* (polgármesteri hivatal) *költségvetésben tervezett*, de az intézményeket érintő beruházásokat, gépbeszerzéseket és felújításokat. Külön is rögzíteni szükséges az év során beruházásból és nem beruházásból belépő *mutatószám-fejlesztések* és egyéb *feladatmögvekedések többletelőirányzatait*, amelyek évközben kerülnek az önkormányzat központi költségvetéséből átadásra az intézményeknek.

Az intézmények költségvetését önállóan és részben önállóan gazdálkodó költségvetési szervenként, s ezen belül *kiemelt előirányzatokként kell a testületnek* megállapítania. A kiemelt előirányzatok alatt jelenleg a személyi kiadások, a társadalombiztosítási járulékok, a dologi kiadások, a pénzeszköz átadás, az egyéb támogatás, az ellátottak pénzbeni juttatása, a felhalmozási kiadások, a célfeladat értendő. A képviselőtestület tehát a célfeladaton keresztül bővítheti a kiemelt előirányzatok körét.

A helyi önkormányzat képviselőtestülete által elfogadott költségvetési rendelet alapján készítik el az önállóan és részben önállóan gazdálkodó költségvetési szervek (az intézmények) *a saját költségvetésüket*. Tehát részleteiben az intézmény költségvetését nem az önkormányzat, hanem az intézmény vezetője hagyja jóvá, s ő is felel érte.

INTÉZMÉNYI KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZÉS MÓDSZERE

A *bázisstervezés* mint a legáltalánosabban elterjedt módszer, azt jelenti, hogy a kiindulási alap az érintett intézmény előző évi költségvetése. Ez alatt érthetjük az eredeti, a módosított előirányzatot, vagy a teljesített (várható) kiadást. Általában az eredeti előirányzatot alkalmazzák. A bázisstervezés ebből a szempontból lehet „letakart” bázisú, felülvizsgált bázisú.

Az első esetben mechanikusan elfogadjuk az *előző évi előirányzatot*, nem vizsgáljuk, hogy az kevés vagy bőséges volt-e. A második esetben már megnezzük, hogy az előző évi bázis – változatlan feladatok mellett – *korrekcióra szorul-e*. Ez már kicsit átmenet a feladatfinanszírozás irányába.

Az így számbavett *előző évi előirányzatot* módosítják szerkezeti változások, amelyek az intézmény feladatának olyan átrendeződését jelentik, ami pénzügyi következménnyel jár. Ilyenek lehetnek:

- * az előző évi eredeti előirányzatban *egyszeri* alkalomra engedélyezett kiadási előirányzat, mely a tárgyévben nem merül fel,
- * feladatok *végleges megszüntése* vagy *átszervezése* más intézmény, esetleg vállalkozási forma keretében,
- * *feladatátvitel* más intézménytől,
- * *központi* intézkedések (pl.: bérpolitika) során engedélyezett előirányzatok bázis évi kihatása,

- * a bázis évben megtervezett, de meg nem valósult és várhatóan a tervévben nem realizálható fejlesztések,
- * saját tartós bevétellel fedezett, a költségvetési szerv saját előirányzat-módosítási hatáskörében a bázis évben végrehajtott *előirányzat-változás*,
- * a bázis évben évközben *belépő fejlesztések* (töredék évi) előirányzata.

Az így módosított előirányzatot növelik az ún. *szintrehozásúkat* megtervezendő összegek, pl.:

- * a központi intézkedések során engedélyezett – a szerkezeti változások között szereplő – előirányzatok kiegészítése teljes évre (pl.: július 1-vel engedélyezett központi bérintézkedés 5+1 havi kihatása szerkezeti változásként szerepel, míg a teljes évre történő 7 havi kiegészítés szintrehozás),
- * a bázis évben *nem teljes éven* át ellátott, a költségvetésbe szerkezeti változásként beépült ún. belépő fejlesztés (feladatbővülés) előirányzatainak egész évre történő kiegészítése.

Az intézmény eredeti előirányzatának szerkezeti változásokkal és szintrehozásokkal módosított összege a *bázis előirányzat*. Ez az előirányzat a költségvetési szerv bázis évi megtervezett és ellátott feladatainak éves szinten változatlan nominál színvonalú ellátását biztosítja.

A bázis-előirányzatot növelik az *automatizmus* címén tervezhető előirányzatok. Ezt az Országgyűlés és/vagy a helyi önkormányzat képviselőtestülete állapítja meg. A helyi önkormányzat egyrészt eltérhet a központilag megállapított automatizmustól, illetve azok hiányában is megállapíthat ilyet. Az automatizmus a bázis-előirányzat után általában százalékos formában számítható, két tipikus fajtája van:

- * *béra* automatizmus, az átlagbérek emelésére, kapcsolódva hozzá a társadalombiztosítási járulék,
- * a *dologi* automatizmus a dologi kiadások növelésére.

A bázis-előirányzat automatizmusokkal megnövelt összege az intézmény *alapelőirányzata*, amely az előző évi feladatok éves szintű megnövelt nominális színvonalú ellátását biztosítja. (Ez az automatizmus és az árszínvonal egymáshoz viszonyított mértékétől függően lehet reálértéken növekvő vagy csökkenő, esetleg változatlan színvonalú ellátás.)

Az alap-előirányzatot növelik a *fejlesztési többletek*, amelyek lehetnek

- * beruházáshoz kapcsolódó új vagy bővülő feladatok,
- * beruházás nélkül megvalósuló többletfeladatok (pl. tanulócsoport fejlesztés), felújított építmény működéséhez szükséges többletkiadások,
- * színvonalajavítások, minőségi fejlesztések többletírányzata.

Bár a fejlesztési többlet előirányzata már a tervezés során az intézmény rendelkezésére áll, mégsem célszerű az intézmény költségvetésébe beépíteni, de különösen automatikusan megfinanszírozni.

2. SZOLGÁLTATÁS-SZERVEZÉS

Amint azt az előző fejezetben jeleztük a költségvetési tervezéstől elkülönítetten tárgyaljuk a szolgáltatás-szervezés módszereit. Ennek az a magyarázata, hogy a tervezés, mint általános *célmeghatározás* sokkal tágabb területet fed le, mint az intézményfinanszírozás. A költségvetési tervezés elsődleges kérdései, hogy az önkormányzat milyen feladatot, mekkora költségvetési előiránnyal, milyen időbeli ütemezéssel kíván megoldani.

A tervezésnek így csak egyik részletkérdése az, amikor a meghatározott helyi szolgáltatás biztosításának *módszerét, szervezeti formáját* választja ki az önkormányzat. Ez természetesen nagyon fontos döntés, hiszen ez határozza meg a szolgáltatás eredményességét és a működés hatékonyságát. A szervezeti kérdések közé tartozik így a finanszírozás során biztosítandó *érdekeltség*, intézményi szintű ösztönzés problémája is.

A szolgáltatás-szervezés módszereinek kiválasztásához először is a *közszolgáltatások sajátosságaitól* kell kiindulni. Az önkormányzatok által végzett feladatok általános jellemzője, hogy közösségi célokat szolgálnak. Ez a közösségi jelleg két módon jelentkezik: egyrészt a helyi szolgáltatások fogyasztása során egyformán *bárki hozzáférhet* bizonyos szolgáltatásokhoz, az önkormányzat szolgáltatásaiból senki nem rekeszthető ki. Másrészt a közösségi jelleg megjelenhet abban is, hogy a szolgáltatás *igénybevétele együttesen*, közösen történik⁷.

Így tehát az önkormányzat feladatai közé tartozó alaplafokú oktatás, nevelés, vagy akár a vízellátás, szennyvíztisztítás, a tűzvédelem olyan helyi szolgáltatások, amelyek mindenkinek egyformán járnak és az egyik igénybevevő fogyasztásával nem zárja ki a másikat. A javak, szolgáltatások másik jellemzője szerint (tehát, amikor azt nézzük, hogy az egyénileg vagy közösen történik a szolgáltatás igénybevétele) *közösségi jellegűnek* tekinthetők a köztisztasági, környezetvédelmi, polgári védelmi feladatok, hiszen itt a szolgáltatás egyéni fogyasztóhoz közvetlenül nem kötődik.

Létezik a javak és a szolgáltatások azon nagyobb csoportja, amely a fogyasztathóság illetve a kizárás szempontjából a másik végletet, a *magánjavak* körét jelenti. Ebben az esetben az egyik fogyasztó a szolgáltatás igénybevételekor, az áru megvásárlásával más számára lehetetlenné teszi annak egyidejű használatát, birtoklását. Ebben az esetben általában a fogyasztás is egyénileg történik.

A magánjavaknak és -szolgáltatásoknak ez a tiszta elkülönítése azonban nem oldható meg egyértelműen. A közösségi szolgáltatások között is van olyan, ahol annak elnevére, hogy a fogyasztás mindenki számára lehetséges, közös, de a *dijakon* keresztül egyes fogyasztók kizárhatók a szolgáltatás igénybevételeből. A másik köztes típust pedig azok a szolgáltatások alkotják, amelyek fogyasztása egyénileg történik, de a *kizárás mégsem* képzeltető el, vagy nagyon költséges lenne.

⁷ Lásd Samuelson és Savas felhasznált írásait