

- * 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. *szintrehozású* 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 változasként szerepel, míg a teljes évre történő 7 havi kiegészítés szintrehozás),
- * a bázis évben *nem teljes éven* át ellátott, a költségvetésbe szerkezeti változasként 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 elterhet 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,
- * színvonaljavítások, minőségi fejlesztések többletirányzata.

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 előirányzattal, 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 történik*⁷.

Így tehát az önkormányzat feladatai közé tartozó alapfokú 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

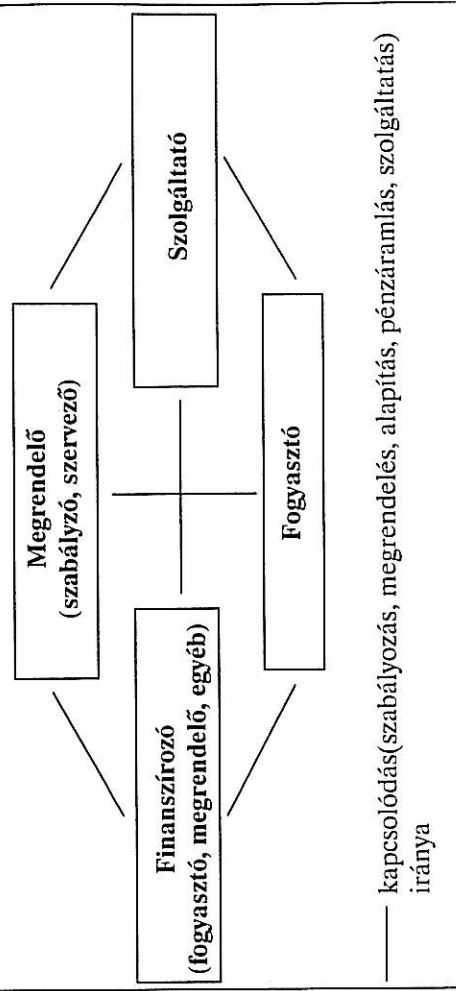
1. sz. tábla

JAVAK ÉS SZOLGÁLTATÁSOK JELLEGE⁸

Javak szolgáltatások jellemzői		Kizárás	
Fogyasztás jellege	Egyéni	Megoldható	Megvalósíthatatlan
Közös	Közös	magánjavak	közös készletű javak (természetes vizek, városi utak)
Egyéni	Egyéni	díjfizető javak (kábel TV, fizető autópálya, vezetékes víz)	közjavak (világítótorony, honvédelem, úttisztítás)

2. sz. ábra

SZOLGÁLTATÁS-SZERVEZÉS ELEMEI



Az első típusra, a díjfizetésen keresztül korlátozott igénybevételű szolgáltatásokra sokféle példa adódik helyi szinten: vízhálózat, tömegközlekedés, szemétszállítás. Már ezek között is van különbség azonban abból a szempontból, hogy ha az egyes fogyasztó nem fizet, akkor milyen lehetőség van a szolgáltatásból történő kizárára. Például a hulladékszállításért nem fizető fogyasztó kirekesztése a többieket is hátrányosan érinti, így a kizárás nem oldható meg, míg a tömegközlekedés, kábel TV esetében ennek semmilyen következménye nincs a többiekre nézve. Az egyéni igénybevételű közösségi javak közé pedig olyanok tartoznak, amelyek esetében a kirekesztés egyszerűen megoldhatatlan (természetes vizek, városi úthálózat használata, stb.)

Összegezve tehát a szolgáltatásokhoz történő hozzáférés és az igénybevétel jellege szerint meghatározott szempontrendszer négyféle szolgáltatástípust jelöl ki. (1. sz. tábla) A tisztán értelmezett közjavak esetében a fogyasztásból történő kizárás gyakorlatilag megoldhatatlan és ezek igénybevétele is közösen történik. A díjfizetéshez köthető szolgáltatások esetében már kizárhatók bizonyos fogyasztók az egyébként közösségi jellegű fogyasztásból. A harmadik típusba azok a közös készletű javak és szolgáltatások tartoznak, amelyek fogyasztása egyénileg történik, de gyakorlatilag senki nem zárható ki az adott szolgáltatás igénybevételeből. Végül pedig a negyedik csoportba a magánjavak tartoznak.

Ahogy a javak és szolgáltatások korábbi egyszerű megkülönböztetése sem alkalmazható a mai jelenségekre, ugyanúgy a szolgáltatás megszervezése sem különíthető el tisztán piaci és köztulajdonú szereplőkre. Az 1. sz. táblában megjelölt köztes formák (a díjfizető és a közös készletű javak) léte is bizonyítja ezen vegyes jellegű szolgáltatásokból következően a helyi szolgáltatás-szervezésben is változatos szervezeti formák alkalmazhatók. A szolgáltatások jellemzői nem határozzák meg egyértelműen a feladat ellátásának módját. A fogyasztás szempontjából közösséginek tartott szolgáltatások esetében a díjfizetésen keresztül a magánszektor is bekapcsolható. A megrendelő és a szolgáltató szétválasztható, a feladat finanszírozása és a működtetés elválhat egymástól.

A közszolgáltató önkormányzatok működése így a piaci közegebe illeszkedik. Ennek a kapcsolódásnak az a lényege, hogy a szolgáltatás megrendelője, felölője és a szolgáltatást nyújtó szervezet elkülönül. A megrendelő és a finanszírozó személye is szétválhat, bár az elkülönülés mértéke, tehát a finanszírozási arányok szolgáltatásfajtánként különbözőek lehetnek. Ez a kapcsolatrendszer a következő egyszerű sémával jellemezhető (lásd 2. sz. ábra).

Ennek a négyféle közszolgáltatási szereplőnek az elkülönítése tulajdonképpen az egész önkormányzati gazdálkodással foglalkozó könyvünk szempontjából alapvető fontosságú. Mondanivalónk egyik fontos eleme ugyanis, hogy az önkormányzatnak, mint közszolgáltatásokat biztosító szervezetnek nem feltétlenül kell arra törekednie, hogy mind a háromféle szolgáltatás-szervezési feladatot (megrendelő, finanszírozó, szolgáltató) magának tartsa meg. Gazdasági előnyei származnak abból ha a közösségi szférán kívüli szereplőket is bevonja a feladat ellátásába. Ugyanakkor a szolgáltatás

⁸ Lásd: Savas, ES.: Privatizáció, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1993., és Infrastructure for Development World Development Report 1994. The World Bank. Oxford University Press.

minősége is javulhat ha bizonyos feladatok elvégzéséről lemond az önkormányzat. Pontosabban a feladatellátás során – mint majd azt látni fogjuk a szerződéses gyakorlat, vagy a köztulajdonú társaságok irányításakor – nem pusztán a szervezeti leválasztás a cél, hanem már a költségek és a bevételek belső egységenkénti kimutatása is gazdasági, hatékonysági előnyökkel jár.

A következőkben a sémában jelzett kapcsolódási irányok tartalmával foglalkozunk. Először a legáltalánosabb, tipikus esetet, az önkormányzati saját intézmények finanszírozását tárgyaljuk, amikor a megrendelő, finanszírozó és maga szolgáltató szervezet nem nagyon különül el. Ezt követően a későbbiekben a nem hagyományos szolgáltatás-szervezési formákat, amikor a megrendelő, esetleg a finanszírozó és a szolgáltatást nyújtó szervezet elterjed.

2.1. Intézmény-finanszírozás

Az eddigiekből következően az intézmény-finanszírozás problémáját mint elosztási kérdést kezeljük. Tehát annak módszereit mutatjuk be, hogy az önkormányzat, mint a szolgáltatás megrendelője és finanszírozója milyen módon tudja a „saját” szolgáltató szervezetét irányítani, a *rendelkezésére álló forrásokat elosztani*. (Ez azonban nem a pénzellátás egyszerű kérdése.) Így itt most már nem a költségvetési tervezésnél tárgyalt elosztási folyamatról és tervezési technikákról lesz szó, bár sok ponton ahhoz is kapcsolódnak a finanszírozási módszerek.

Másik oldalról elhatárolva az intézmény-finanszírozás problémakörét, ez eltér a költségvetési szervek napi gazdálkodásának részleteitől. Erre a szigorú szabályok szerint működő gazdálkodási területre számos magyar szó, értelmező kiadvány készült, amit az irodalomjegyzékben is feltüntetünk. A részletes beszabályozottság ellenére az intézményi gazdálkodás terén is sokféle helyi gyakorlat alakult ki. A költség-megtakarításnak, a saját árbevételek megszerzésének ágazatonként eltérő módszerei vannak. Ez azonban a költségvetési szerv, mint intézmény belső irányítását, a gazdálkodás megszervezését jelenti és így a menedzsment más területeivel függ össze. Ennyiben tehát tisztán elkülönül az intézmény-finanszírozás egyéb problémáitól.

Az így lehatárolt intézmény-finanszírozási feladat valójában a közszolgáltatások rendszerében a *pénzügyi* és a *szakmai* célkitűzések, szempontok összehangolását jelenti. Ahogyan a költségvetési tervezésnek is a legfontosabb kérdése az volt, hogy milyen módon lehet ehhez a kétféle értékrendhez közös nyelvezetet, egyeztetési mechanizmust találni, ugyanúgy az intézmény-finanszírozásnak is ez a kulcskérdése. Itt is a két különálló terület kapcsolatát kell megteremteni: a szolgáltatási célhoz kötött feladat eredményét és a szükséges ráfordításokat kell értékelni, egymáshoz rendelni.

Ennek az alapja egy olyan költségvetési elemzés, amely tehát azt vizsgálja, hogy az adott teljesítmény eléréséhez milyen ráfordítások szükségesek. Ez akár az outputok, kibocsátások felől, akár a költségek oldaláról közelítve mindenképpen a költségek

részletes elemzésére épül. A *költségelemzés* az az alap, amely az intézmény-finanszírozás mértékét, módszereit meghatározza. Erre azután különböző értékelési, elosztási technikák épülhetnek rá, attól függően, hogy milyen jellegű kérdést kell megválaszolni. (2. sz. tábla)

A táblázatban rendszerezettük az intézmény-finanszírozáshoz kapcsolódó különböző jellegű kérdéscsoportokat. Így általában a költségvetési elemzés *két megközelítésben* történhet: pénzügyi és politikai szempontból vizsgálható egy közfeladat ellátása. A kitűzött *elemzési cél* is eltérő lehet attól függően, hogy a költségvetési rendszeren belül maradva a szabályszerűséget, a teljesítmény pénzügyi összetevőit, a költségvetési rendszer működését vizsgáljuk, vagy pedig ágazati, szakmai célokat akarunk mérlegelni.

Az intézmény-finanszírozás ezen utóbbi körben mozog, hiszen a szakmai, ellátási szempontok és a pénzügyi források egymáshoz rendelése a feladat. Ez pénzügyi megközelítésben egyszerű *hatékonyságmérést* jelent, tehát amikor azt vizsgáljuk, hogy az ellátási célhoz kapcsolt mutatószám egységére mekkora kiadás, költség vagy képződő bevétel jut. A szakmai, ágazati tevékenység politikai, szolgáltatás-szervezési szempontból pedig úgy értékelhető, hogy a vállalt feladat az alkalmazott módszerrel milyen mértékben valósítható meg. Ez a *szolgáltatás eredményességét* méri, tehát a teljesítés mutatószámaival veti össze az eredeti ellátási célokat.

Tulajdonképpen az intézmény-finanszírozás problémája a táblázat jobboldali oszlopában jelzett feladat kétfajta elemzéssel oldható meg. Más módon megfogalmazva az intézmény-finanszírozás kérdéseit, arra keressük a választ, hogy: 1. mekkora előirányzat, mennyi forrás szükséges az adott feladat ellátásához, illetve, 2. a meglévő költségvetési keretek között melyik szolgáltatás-szervezési forma (ágazat, intézmény) lesz az eredményesebb.

Az intézmény-finanszírozás többféle elemzési módszerre épülő döntés. Ebből következik, hogy nincs egy olyan finanszírozási technika, módszer, amelyet még akár hasonló feladatok esetében is alkalmazni lehetne. Vannak azonban az itt felvázolt kereteken belül különböző teljesítmény és költségelemzési módszerek, amelyeket az önkormányzat a saját tervezési-döntési rendszerébe illesztve sikerrel hasznosíthat. Ehhez azonban végig kell járnia a lehetséges elemzési utakat és utána jut el a megalkotott szolgáltatás-szervezési, finanszírozási döntéshez. A módszer tehát „csak” annyi, hogy alapos és részletes feladat és költségelemzést kell végezni.

Mindezekből következően az intézmény-finanszírozás *nem egyszerűsíthető le* a napi költségvetési tervezés során felmerülő gyakorlati kérdésekre. Tehát nem csak arról van szó, hogy egy intézmény költségvetését a ráépítes tervezés módszerével milyen módon lehet minél pontosabban kiszámítani, vagy pedig több hasonló feladatot ellátó intézmény között milyen összehasonlítások alapján lehet az előirányzatokat teríteni,

KÖLTSÉGVETÉSI ELEMZÉS TERÜLETEI

Alkalmazott megközelítés, módszer	Vizsgálati cél	
	Költségvetési döntés	Ágazatpolitikai döntés
Pénzügyi	1) Pénzügyi ellenőrzés, teljesítmény elemzés	2) Hatékonyság mérés (feladatmutató < => forint)
Politikai	2) Költségvetési döntések társadalmi, politikai meghatározottságának vizsgálata	3) Eredményesség, hatékonyság mérés (ellátási cél < => feladatmutató)

elosztani. Ebben a megközelítésben az intézményfinanszírozás több, mint hagyományosan az alapfeladatok és a vállalt többletszolgáltatások kettéválasztása és külön történő finanszírozása. A rövid és középtávú tervezés, a személyi és dologi kiadások szokásos elkülönítése is csak egyszerű tervezési technikának tekinthető.

Valójában az intézményfinanszírozás során sokkal összetettebb problémákat kell megoldani. Először is azt kell megvizsgálni, hogy különböző költségelemzési technikák alapján az egyes feladatokra, intézményekre milyen nagyságú önkormányzati forrás jut. Tehát egy *elosztási* feladatot kell elvégezni. Ugyanakkor a helyi feladatok ellátásakor a *belső érdekeltiséget* is biztosítani kell. A szolgáltatásért felelős önkormányzati egységnek a költségeket pontosan ismernie kell és ezek alapján kell meg hoznia a gazdálkodási döntéseket (megtakarításokkal, szerződéses működési formákkal, stb.).

Az intézményfinanszírozás alapját képező költségszámítás segítségével még további kapcsolódó pénzügyi kérdések is megválaszolhatók. Az ellátandó feladat költségeinek ismeretében pontosabban kialakítható az *intézményi* ár- és díjbevételek mértéke. (A díjmeghatározás problémáját részletesebben a 7. fejezetben tárgyaljuk.) Ugyanígy a hosszabb távon gondolkodó finanszírozási döntések részét képezi a *vagyongazdálkodás*. Egy feladat ellátásának teljes költségei magukba foglalják azokat a közvetlenül meg nem jelenő költségeket is, amelyek a vagyontárgyak használatához kapcsolódnak. Ezeket is figyelembe kell venni, mert a folyamatos feladatellátás során másként az eszközpótlási, beruházási igényekről nem kapunk pontos képet. Ez pedig a rövid távú, éves költségvetési-intézményfinanszírozási döntéseket tévútra viheti. (Ezekkel a kérdésekkel a 3. beruházási és a 9. vagyongazdálkodási fejezetekben is foglalkozunk.)

Így tehát az intézményfinanszírozásnak a költségvetési gazdálkodás „üzemgazdaságtanára” kell épülnie. A más síkon zajló *politikai döntéshozatal számára* kell a szükséges szakmai, pénzügyi információkat biztosítani. Így lehet ugyanis a politikai értékek kifejezéséhez a szükséges pénzügyi, ellátási következményekre, az oksági összefüggésekre felhívni a figyelmet.

A költségvetési elemzés lehetséges területei közül (lásd 2. sz. tábla) az intézményfinanszírozáshoz a feladat ellátásának (3. számú blokk), illetve hatékonyságának (2. számú blokk) mérésére van szükség. Ez a két vizsgálati probléma egymással összefügg, hiszen mindkettő az ágazatpolitikai, szakmai döntések minősítéséhez kapcsolódik.

Szolgáltatás eredményességének minősítése, az önkormányzati feladatellátás elemzése az elérendő célok és a megtett lépések, elvégzett helyi szolgáltatások összevetését jelenti. Ehhez pontosan meg kell határozni az ellátandó szolgáltatási célt és a hozzá rendelhető részletes feladatmutatókat. A szolgáltatás mennyiségét leíró mutatók általában közismertek és használatosak, de a minőséget jelző mutatószámok megtalálása már nehezebb feladat. Itt mindig az ágazat, a feladat sajátosságaiból kiindulva lehet mérni: tanulmányi eredményt, felvételi arányt, lakossági panaszokat, eléricsi időt, stb. Az intézményfinanszírozást ezek a szakmai, ellátási mutatók általánosan az összehasonlítás révén segítik. Ezek idősorokban, vagy hasonló feladatot ellátó szolgáltatók, intézmények közötti összehasonlításként használatosak.

A *hatékonyság* mérése leegyszerűsítve a feladatmutatók és a ráfordítások szembeállításával történik. Az intézményfinanszírozásnak ez a területe azonban ennél összetettebb és így sokféle módszerre épül. A hatékonyság vizsgálatokor ugyanis figyelembe kell venni, hogy már a költségeknek is különböző típusai vannak. A felhasznált munkaerő költségeit, az épületek kihasználtságát, az eszközök, járművek hatékonyságát, a beszerzések költségeit mind vizsgálni kell. Ez azután az intézmények működésében és az elosztás során is olyan kérdésekhez vezethet el, amelyek a szolgáltatás módszereire vonatkoznak. Így mérleghető a szervezeti formák (belső vagy külső szervezet végezte), szolgáltatás-szervezési technikák (megelőzés; nyilvánosság vagy jogi kényszer), az ellátottak körének szűkítése, vagy bővítése.

Ezeknek az elemzési technikáknak azonban csak akkor van értelmük, ha elsődlegesen *feladatokra* és nem a szervezeti egységekre vonatkoznak. Egy intézményen szolgáltató egységen belül ugyanis csak így köthető konkrét személyhez a finanszírozási döntés részét képező érdekeltiség, ekkor lesz alapja a díjkalkulációnak, így biztosítható a vagyongazdálkodás szempontjainak figyelembevétele.

Az intézmény feladataira, számviteli szóhasználattal „költséghelyeire”, a *költségközpontokra* vetített költség képezi az intézményfinanszírozás alapját. Az önkormányzati feladatok többségénél a szakfeladatok, mint elszámolási egységek lefedik ezeket a költséghelyeket. Ezekben belül is tovább lehet azonban a feladatokat bontani például az általános iskolai oktatást tantárgycsoportokra, szociális feladatokat ellátási formákra. Az olyan feladatok esetében, ahol már nem kizárólagosan önkormány-

zati intézmény, vagy saját alapítási szervezet végzi a feladatot még fontosabb a szolgáltatás teljes költségeinek ismerete. Amint arról a közszolgáltató gazdasági társaságokat tárgyaló 5. fejezetben szó lesz, a feladatok teljes költségét ismerni kell a megapozott finanszírozási döntések meghozatalakor. Egy településüzemeltetési szolgáltatásnak, szerződésbe adott tevékenységnek mindig vannak olyan költségösszetevői, amelyek nem jelennek meg közvetlenül az adott szolgáltató szervezetnél. Ezekre csak akkor derül fény, ha a tevékenység minden egyes mozzanatán végighaladva az összes költséget számba veszi az önkormányzat és így hozza meg finanszírozási döntéseit.

A költségvetési szférában ugyanúgy értelmezhetők a közvetlen és az általános költségek, mint a vállalkozások számvitelében⁹. Itt azonban a teljes költségszámításnak nincs hagyománya és így a módszerek sem alakultak ki. A közvetett költségek feladatokra történő megosztásának elve azonban változatlan: azokat az általános, szolgáltatási tevékenységhez közvetlenül nem rendelt költségeket is fel kell osztani az egyes költséghelyek között, amelyek az önkormányzat működéséhez, általános irányítási tevékenységéhez tartoznak.

A *közvetlen* költségek számításával nincs semmi gond. Ezeket tervezni meg minden egyes intézmény, amikor elkészíti a szokásos éves költségvetési tervét. Tehát felméri a várható személyi kiadásokat, a fenntartáshoz, üzemeltetéshez és a működéshez szükséges folyó kiadásokat, stb. Sok esetben azonban a költségek számbavétele már ezen a szinten sem teljes. Kimaradnak gyakran olyan tételek, amelyeket költség, vagy adó-megtakarítási céllal nem is tartanak az önkormányzaton belül nyilván. Ilyenek az önkormányzaton belül különböző intézmények egymásnak végzett szolgáltatásai (pl. szennyvízszippantás, szemétszállítás), vagy ki sem vetett bérleti, eszközhasználati díjak.

A *közvetett* költségeket két nagyobb csoportra lehet osztani. Az egyik az adott tevékenység, a feladat ellátásához szükséges hivatali, szervezési, műszaki szolgáltatások, a másik a helyi önkormányzat működési szabályaiból következő általános költségek. Az előbbire példa lehet az ágazati irányítás költsége, a pénzügyi-számviteli szolgáltatások, az ellenőrzés költségei, a számítástechnikai rendszer működtetése, stb. Az önkormányzat, mint választott intézmény működésének költségei jelentik a másik nagy csoportot, ahová például a testület, a választások, a polgármester és titkárságának költségei tartoznak.

Ezen általános költségek feladatok és intézmények közötti terítése a szokásos *költségmegosztási* módszerekkel történhet. Így ahol csak lehet mérésre és a tényleges igénybevétel mutató tényekre kell alapozni a költségek megosztását. Ebbe a csoportba tartoznak például a központilag vásárolt áruk, szolgáltatások, a bérleti díjak. Az általános költségek másik részében pedig a valamilyen vetítési alapot alkalmazva lehet a megosztást elvégezni. Így a pénzügyi szolgáltatások (pl. könyvelés, bérszámfejtés), az információs, biztosítási és más egyéb hasonló költségek esetében az igény-

bevételt jellemző mutatószámmal kell a költségmegosztást elvégezni. Ez lehet valamilyen mérhető jellemző (pl. könyvelési tételek száma), vagy a megosztás más alapja (használati idő, igénybevett terület).

A közvetlen és az ilyen módon megosztott általános költségek segítségével megkapjuk a feladat ellátásának *teljes költségét*. Ez lesz az intézményfinanszírozási döntések alapja is. Most ugyanis már az előzőekben felvetett két alapkérdésre pontosabb választ tudunk adni. Ismertek ugyanis az egyes ellátott feladatok teljes költségei, függetlenül attól, hogy ezek milyen szervezeti egységek között oszlanak meg. Ugyanakkor éppen a teljes költségszámítás után végezhető el az intézmények közötti elosztás.

Így derülhet ki, hogy a szervezeti formák esetleges megváltoztatásával, külső szolgáltatóval történő szerződés révén milyen megtakarítás érhető el. A teljes költség kiértékelése ugyanis nagy segítséget jelent abban, hogy a szolgáltatást végző szervezet (intézmény, vállalkozó) *szerződéses* kapcsolatra léphessen a finanszírozó önkormányzattal. Az intézmények esetében ez a szakmai és pénzügyi önállóságnak nagyon fontos feltétele, hiszen így az ellátandó feladatok és a költségek rögzítésével meghatározott időtartamra (költségvetési év, szakmai program ideje) mind a szolgáltató, mind a finanszírozó, megrendelő önkormányzat mentesül a folyamatos módosítások, egyeztetések terhei alól.

Ezzel az intézmény, szolgáltató szervezet vezetője nagyobb *felelősséget* kap és ugyanakkor a tevékenysége ellenőrizhetőbb lesz, személyesen *beszámoltathatóvá* válik. Általában a szerződéses kapcsolatok mindkét oldalon – a finanszírozó és a szolgáltató részéről – javítják az eredményességre való törekvést, hiszen kisebb lehetőség van a problémák egymásra hárítására. Az elvégzendő feladatok és a teljes költségek ismeretében pontosabban megállapíthatók a szolgáltatás mennyiségi és minőségi mutatóiban bekövetkező változások, hiszen ezek a szerződések alapítói és ezt figyeli mindkét fél.

Mindez elvezethet oda is, hogy egy szolgáltatást végző önkormányzati intézmény az általános költségeit képező tevékenységekre választ magának külső partnert. Ha nincs megalapozottan valamelyik központi szolgáltatással, akkor akár ki is válhat az önkormányzati szolgáltató rendszerből. Műszaki, szállítási tevékenységek esetében ez gyakori, de előfordulhat más jellegű központi feladat esetében is (pl. belső pénzügyi ellenőrzés). Így a szerződéses kapcsolat nem csak a szolgáltatót befolyásolja, hanem a megbízó, finanszírozó önkormányzatra is visszahat.

Mindezeket az alapelveket az *ágazati sajátosságoknak* és a szabályozási környezetnek megfelelően kell alkalmazni. Így a költségmérés és -megosztás célja és technikája eltérő lesz az egészségügyben, a szociális vagy az oktatási feladatok esetében. Az egészségügy homogén betegcsoportokra épülő finanszírozása jelenleg még megköveteli az intézményi költségek nagyon pontos számbavételét, hiszen egyedi normákkal történik a működés támogatása. A szociálpolitika területén a törvényben előírt támogatási, segélyezési formák határozzák meg a helyi szociális rendeletek tartalmát. Ebből következően a jogosultsági szintekhez tartozó költségvetési előirányzat-

⁹ T. 604/2003. (VI. 26.) Korm. rendelet a költségvetésről és a költségvetésről.

tok nagyságát is befolyásolja a törvény. Az oktatás pedig a magas bérhányad, valamint a közalkalmazotti bérszabályozás következtében erőteljesen a létszámgazdálkodásra épülő finanszírozás felé mozdul el. Ezen túl pedig a feladatok tartalmához igazodó költségszámításra van igény.

2.2. A szolgáltatásszervezés más útjai

A költségvetési szervek, mint hagyományos önkormányzati szolgáltató intézmények esetében a fogyasztóval, tehát a szolgáltatás igénybevevőjével egy szervezet áll kapcsolatban. A költségvetési intézmény esetében a szolgáltató, a megrendelő és a finanszírozó szerepe egybecsúszik. Ha azonban a szolgáltatás különböző résztvevői közötti különbséget teszünk, akkor ez az egységes kép finomítható. Az uniformizált költségvetési rendszeren belül három szereplőt lehet elkülöníteni: a szolgáltatás megrendelőjét, tehát aki felelős az ellátás biztosításáért; a finanszírozót, aki a pénzügyi feltételeket biztosítja és magát a szolgáltatás lebonyolítóját.

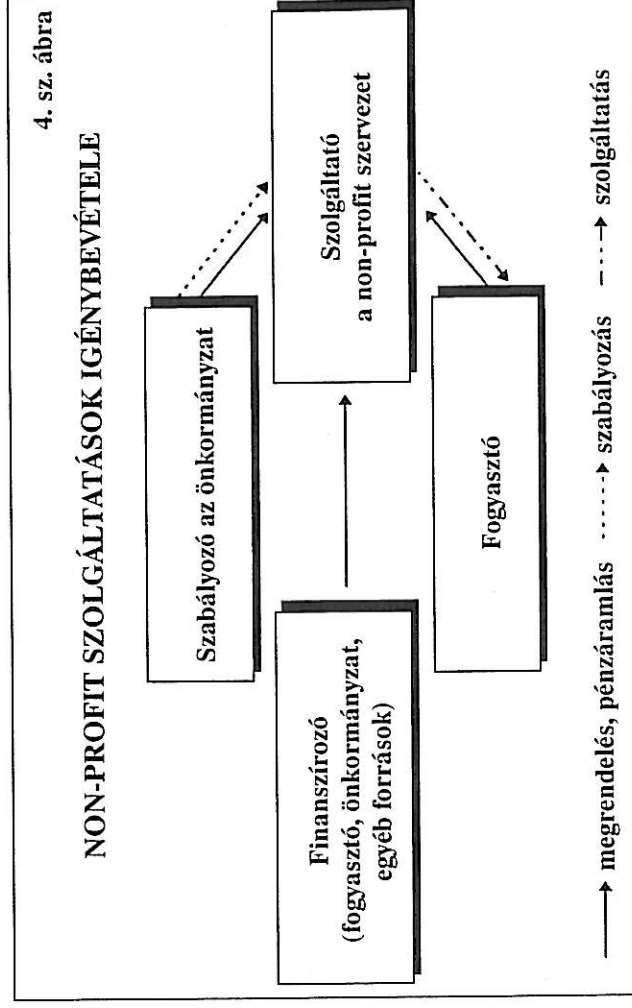
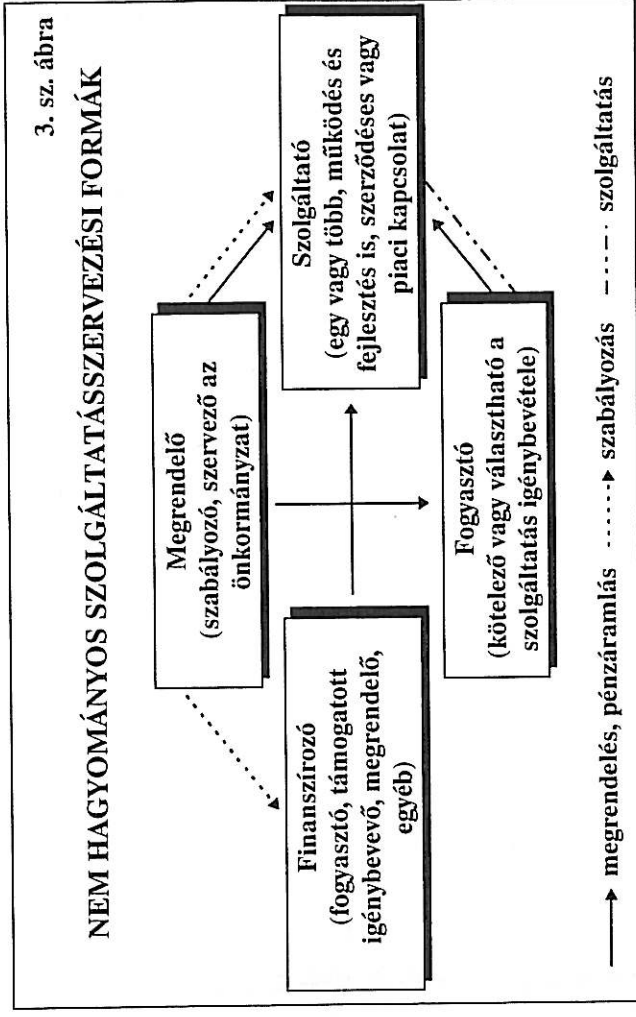
A költségvetési szervek csoportján túl az önkormányzatok napi gyakorlatában alkalmazott *nem hagyományos szolgáltató szervezetek* és szolgáltatási megoldások köre igen széles lehet. Ide tartoznak mindazok a jogi, szervezeti és pénzügyi megoldások, amelyek a hagyományos költségvetési intézményi és pénzügyi támogatási formáktól eltérnek. Így az önkormányzati feladatok non-profit szervezetek segítségével történő biztosítása, a szerződés útján ellátott helyi feladat (pl. takarítás, parkgondozás), utalványok alkalmazása (pl. szociálpolitika terén), a közös helyi fejlesztések későbbiekben részletezendő formái mind ide sorolhatók. (3. sz. ábra)

A szolgáltatások minősége szempontjából talán a legfontosabb, a nem állami, nem helyi önkormányzati szolgáltatási szervezeti forma. A *non-profit szervezetek* (más szóhasználattal szerint társadalmi önszerveződéses, humán szolgáltató szervezetek) egyrészt, mint az önkormányzathoz hasonló szolgáltatásokat nyújtó szervezetek, másrészt, mint az helyi feladatokhoz támogatást nyújtó szervezetek jelennek meg. (4. sz. ábra)

2.2.1. NEM HAGYOMÁNYOS FORMÁK

A 3. sz. ábra szerint a szolgáltatás megrendelője, a pénzügyi fedezet biztosítója és a szolgáltatást ténylegesen nyújtó szervezet különböző is lehet. A nem hagyományos, tehát nem a költségvetésbe beépült szervezetként működő szolgáltatási formák esetében az ellátásért végső felelőséggel tartozó önkormányzat sokféle módon oldhatja meg ezt a feladatot. Kereshet más finanszírozókat, közvetlenül támogathatja a fogyasztókat, vagy a szolgáltatás végzőjével szerződéses kapcsolatba léphet.

A magyar gyakorlatban a következő fontosabb szolgáltatás-szervezési megoldások jelentek meg:



- * szerződésbe adás;
- * non-profit szervezetek bevonása a szolgáltatásba;
- * koncesszió;
- * utalvánnyal történő támogatás;
- * társulások feladatellátás.

A *szereződéses megbízások* az önkormányzati szolgáltatások csaknem minden egyes területén elterjedtek. Pontos adatokkal ugyan nem rendelkezünk, de a városüzemeltetés különböző feladatait, a karbantartási, javítási feladatokat, szállítást, közüzemi szolgáltatásokat vagy akár oktatási, egészségügyi alapellátási feladatokat is végeznek szerződés alapján. Az így megbízott szervezetek között lehetnek nem nyereségérdekeltségű szolgáltató szervezetek, amelyek rendszeresen végzik a feladatokat. A non-profit szervezetek hasznosítása ennél tágabb körben is történhet, amikor önkénteségi alapon vállalnak át helyi feladatokat, rendszerint a szociális ellátás, oktatás, kultúra, egészségügy területén.

A *koncesszió* tiszta formájában a törvényben meghatározott feladatokra fejlesztési és üzemeltetési célokra kötött hosszú távú megállapodás. Tartalmilag azonban ebbe a szolgáltatás-szervezési csoportba sorolhatók az olyan megállapodások is, amikor az önkormányzat nem feltétlenül beruházással járó feladat kizárólagos ellátásával bízik meg egy társaságot és a megkötött szerződésben a díjbeszedési jogosítványokat (és kötelezettségeket) is átadja a szerződő félnek. A koncesszió forma elsődlegesen a közművek területén gyakori, de hasonló elvekre épülő szolgáltatás-szervezés más szolgáltatásoknál is (pl. hulladékgyűjtés, parkoló, sportlétesítmény üzemeltetés) előfordul.

Az *utalvány* (voucher) lényege, hogy pénzt helyettesítő papírt kap a fogyasztó és ezt meghatározott helyen beválva ingyenes, kedvezményes szolgáltatáshoz jut. Az önkormányzat a szolgáltatónak pedig a benyújtott utalványok alapján részlegesen, vagy teljesen téríti a szolgáltatás díját. Az önkormányzat szempontjából az utalvány legfontosabb előnye, hogy így a rászoruló kiválasztásával a támogatások is pontosan irányíthatók lesznek. Ha pedig intézmény (pl. kulturális létesítmény) igénybevételeire jogosít fel az utalvány, akkor az így biztosan megjelenő bevétel számítására van mód. Az utalvány tiszta formájában az egyéni választás szabadságát adja meg és ezen keresztül a szolgáltatókat a minőség javítására ösztönzi.

Nálunk elsősorban azok az utalványformák terjedtek el, amelyek célzott, közvetlen fogyasztói támogatásként, kötött felhasználásúak. Így a közüzemi díjak kiegyenlítésére, névre szóló utalványt kap az a díjhátralékos fogyasztó, akit az önkormányzat szociális szempontból rászorulónak minősít. Az utalvány ebben esetben csak egy felhasználóhoz kötött, tehát az az előnye nem jelenik meg, hogy a fogyasztó önállóan választhat a különböző szolgáltatók között. Utalvány alkalmazására az (önkormányzati, vagy magánpiaci) lakbértámogatások esetében, a közlekedési, vagy étkeztetési támogatások esetében van mód.

Az itt felsorolt ellátási formák önkormányzati gazdálkodásban és szolgáltatás-szervezésben betöltött szerepe nem egyforma. Így most elsősorban a szerződésbe adás, szerződéses üzemeltetés módszereivel, valamint a hazai non-profit szektor sajátosságaival foglalkozunk részletesebben. A magyar településhálózati feltevételek mellett fontosnak tartjuk a *társulások alapon* nyújtott szolgáltatások elterjedését, ezért a problémát külön is megemlíthetjük.

2.2.2. A NEM HAGYOMÁNYOS SZOLGÁLTATÁS-SZERVEZÉSI MEGOLDÁSOK ELŐNYEI ÉS HATRÁNYAI

Az elsődleges érv az, hogy a költségvetésből, saját szervezettel végzett szolgáltatásoknál *olcsóbbak* lehetnek ezek az ellátási formák. A megtakarítás okait egyszerűen abban kereshetjük, hogy egy másfajta, piaci értékrendben mozognak ezek a szervezetek, így másfajta érdekek a mozgatóerő, mint egy költségvetési szervet. Megtakarítás érhető el azért is, mert például a különböző non-profit szervezetek egyszerűen szolgáltatási feladatot vállalnak át az önkormányzattól, így helyben az ellátás megoldott és az önkormányzatnak mégis kevesebbet kell költenie ugyanarra feladatra. A másfajta érdekeltségi és ellenőrzési rendszerben dolgozó szolgáltatók esetében elvárható az is, hogy a szolgáltatás *minősége* és hatékonysága javul.

Az említett nem hagyományos szolgáltatási formák alkalmazása az önkormányzati *döntéshozatalban* és a *hivatali működésben* is pozitív változásokat hoz. Amikor a rutinszerű ellátási megoldásokat felváltja valami más, akkor a helyi gyakorlat több elemét is újra kell értékelni. Ez a közvetett hatás megjelenik az ellátási célok pontosabb meghatározásában, a pénzügyi feltételek kalkulációjában, a szolgáltatás minőségének ellenőrzésében és mindezekben keresztül az önkormányzati működés egészében.

A politikai döntéshozatal nyitottabbá válik, a hivatal szervezetsége javul, hiszen megjelenik egy új, külső kényszerítő erő. Ehhez kapcsolódó várható előny, hogy a választott testületek, tisztviselők, azaz a *politikások* és a *hivatal* közötti *erőviszonyok* is módosulnak. A hivatal rákényszerül az ellátási célokhoz kapcsolódó költségek újra számítására. A döntési folyamat szabályozottabbá válik és ez is kiegészítő változtatást tesz a politika és a szakapparátus viszonyát.

Mindezekből következően a szolgáltatás egészének *nyilvánossága* is nagyobb lesz. Jobban szem előtt lesz az önkormányzat tevékenysége, hiszen a pályázatokon, a szerződéseken keresztül egyértelműbben kifejeződnék az önkormányzati ellátási, szolgáltatási célok. A nyilvánosságnak fontos eleme az is, hogy a nem hagyományos szolgáltatás-szervezési akciók megfelelő lebonyolításával a helyi önkormányzat – és a elsődlegesen a választott tisztviselők – bizonyítani tudják a hatékony és takarékos megoldások keresésének szándékát. Ez pedig a közpénzek felhasználásának milder területén alapvető fontosságú.

A nem hagyományos szolgáltatás-szervezési megoldásoknak pozitívumai mellett természetesen vannak *hátrányos* oldalai, *költségnövelő* következményei is. Az előnyök mérlegelése mellett ezeket is figyelembe kell venni. Először is az elérhető költség-

4. SZÁMÚ ÁLLAMTUDOMÁNYI ÉS TUDOMÁNYOS ÉRTÉKELÉS

megtakarítást csökkenteni, hogy a szolgáltatás figyelemmel kísérésének, ellenőrzésének önkormányzati költségei növekedni fognak. A külső szervezetekkel kialakítandó pályázati kapcsolatok is hordoznak magukban veszélyeket, mert ez a legjobb előkészítettség mellett is támadási felületet jelent az önkormányzat politikai és hivatali vezetésével szemben. Az is megfontolandó, hogy a működési költségekben elért megtakarítás milyen módon hat az önkormányzat vagyონának esetleges leértékelődésére, a használaton kívüli eszközök milyen többletköltségekkel, esetleg veszteséggel járnak. A leggyakrabban felmerülő ellenérv azonban a szolgáltatás biztonságának csökkenése, a folyamatos ellátás megszűnésének kockázata. Ezen veszélyek mindegyike reális, cél azonban az, hogy a hátrányok csökkentésére az egyes szolgáltatási formák esetében találjunk megfelelő módszereket.

2.2.3. SZERZŐDÉSBE ADÁS, SZERZŐDÉSES ÜZEMELTETÉS

Az önkormányzatnak, vagy valamely intézményének, gazdasági társaságának a szerződésbe adás megtervezésekor először is azt kell mérlegelnie, hogy *milyen tevékenységek* jöhetnek szóba, hol lesz előnyös ez a megoldás. Kérdés, hogy egyáltalán szükség van-e szerződéses alapon történő szolgáltatásra, valóban nincs meg az önkormányzatnak, vagy intézményének az a szükséges kapacitása, amivel a nagyobb vagy másfajta igényeket ki tudják elégíteni.

Általában ha meg is vannak a szükséges feltételek a *nagy tökéleányú és sok munkaerőt* felhasználó feladatok esetében érdemes a szerződésbe adás lehetőségeit végiggondolni. Egy magánszervezetnek ugyanis jobb a lehetőségei amikor részmunkaidősként, vagy csak meghatározott időre szóló szerződéssel foglalkoztatja alkalmazottait és a bérek megállapításakor sincsenek olyan megkötöttségei, mint egy költségvetési szervnek. Ez a nagyobb foglalkoztatási rugalmasság megjelenik a megfelelő szakértelemmel rendelkezők (pl. jogász, számítógépes szakember) alkalmazásában és a jobb érdekeltségi rendszer bevezethetőségében is.

Az eszközök kihasználása is javulhat, hiszen csak az adott tevékenységhez szükséges eszközt tartja meg a szerződő vállalkozó. Költségei jobban eloszlanak a különböző tevékenységi területei között, rugalmasabban használja a bérlet, a lízing lehetőségeit.

Az elvégzendő feladat, a tevékenység jellemzői közül azt is kell mérlegelni, hogy *menyire szezonális*, időszakos jellegű a tevékenység, mert a ritkán előforduló feladatokra nem érdemes saját kapacitást lekötöni. Így parkgondozás, a hőeltakarítás, a lomtanítási akciók mind megoldhatók külső vállalkozókkal. Fontos feltétel viszont az, hogy az elvégzendő szolgáltatás pontosan leírható és az *eredménye mérhető* legyen, mert enélkül nem lehet szerződést kötni.

A szerződésbe adás *főbb lépései* nagyjából egybeesnek egy versenytervezési folyamat elemeivel, így ezzel nem itt, hanem majd a pályázattalról szóló 6. sz. fejezetben foglalkozunk részletesebben. Azt azért érdemes megemlíteni, hogy a szerződésbe adás tulajdonképpen az elvégzendő feladat pontos meghatározásával indul. A szolgáltatást lehetőleg olyan *mérhető elemi feladatokra* kell felbontani, amelyek a ké-

sőbbiekben a szerződési díjak megállapításához és az ellenőrzési lépésekhez is segítséget nyújtanak. Ez ad lehetőséget arra, hogy az önkormányzat egyáltalán *mérlegelhesse* a szolgáltatás szerződéses úton történő ellátásának műszaki, pénzügyi, jogi és politikai feltételeit. Így lehet felmérni a saját szervezettel történő feladatellátás költségeit, ami azután a versenytervezés során is viszonyítási alap lesz.

A *pályáztatás* egyik lehetséges formája a versenytervezés kiírása, amikor pontosan meghatározhatók az elvégzendő feladatok és több lehetséges pályázó is van. Más esetben egyszerűen csak ajánlattételi felhívással indulhat a pályáztatás, mert ekkor a pályázók maguk is tehetnek javaslatot arra, hogy a feladat ellátását ők hogyan képzelik el.

A versenytervezési felhívásnak tartalmaznia kell a szerződés időtartamát, a beszármolási követelményeket, a fizetési módot, a szerződés megszüntetésének feltételeit, az esetleges pénzügyi szankciókat. A pályázatok elbírálása során alkalmazandó szempontokat is közölni kell. Ezen túl pedig azt is nyilvánítságra kell hozni, hogy a pályázók kérdéseikkel kihez fordulhatnak, hol kaphják meg az ajánlatok megtételéhez szükséges alapinformációkat. Végül pedig a versenytervezési folyamat lépéseit is ismertetni kell (határidők, díj, szerződés aláírásának határideje).

A beérkező pályázatok mindegyikét nyilvántartásba véve a *bíráló bizottságnak* kell áttekintenie őket. A bizottság alakulhat azokból, akik a pályázati kiírást készítették és a későbbiekben a szerződést ellenőrizni fogják, vagy lehet ettől független, képviselőkből és szakemberekből álló bizottság, mert így objektívabb lehet a döntés.

A szerződés teljesítése során *folyamatos ellenőrzésre* van szükség, különösen a munka indításakor kell az önkormányzatnak jelen lennie. A későbbiekben a munka minőségének ellenőrzése történhet a lakossági panaszok alapján, felmérések segítségével vagy egyszerűen saját bejárások alapján.

A szerződéses szolgáltatásokkal szemben gyakran felhozott ellenérv, hogy így az önkormányzati *szolgáltatás bizonytalanná* válik, hiszen a szerződő vállalkozónak nincs ellátási kötelezettsége. Ezt a veszélyt csökkenteni lehet azzal, ha a pályázat elbírálása során az önkormányzat nagyobb súlyt ad a vállalkozó múltbeli teljesítményének és pénzügyi helyzetének. Ezen túl megállapítható a szerződés egyoldalú felbontására pénzbeli büntetés, vagy pedig szolgáltatási biztosítás is köthető a feladat zavartalan ellátására. Ezekben az esetekben az önkormányzat csak pénzt kap vissza és a szolgáltatást neki kell azonnal megszerveznie.

Így célszerű más módon is biztosítani magát. Ilyen véshelyzetre kínálkozó lehetőség, hogy az önkormányzat *feltételes megállapodást* köt egy másik szolgáltatóval (önkormányzattal, vállalkozóval), amelyben rögzítik a szolgáltatás zavartalan folyatásának feltételeit. A biztonságot növelheti az is ha a vállalkozóval csak egy részfeladatra köt szerződést az önkormányzat és így mivel neki is marad szolgáltató kapacitása át tudja venni a feladatot a szerződés váratlan felbontása esetén. A feladatmeg-

osztás történhet földrajzi alapon is, tehát amikor egy nagyváros egyes részeire más-más vállalkozóval kötnek megállapodást, így ha az egyik kiesik, a másik át tudja venni azt a területet is.

A szerződéses feladatellátásból következő kiszolgáltatottság egy másik problémája, amikor az önkormányzat a *monopolhelyetbe* került vállalkozóval szemben nem tudja érvényesíteni az árait, és a szolgáltatás minőségére vonatkozó elvárásait. Ezt a problémát is meg lehet oldani úgy, hogy az önkormányzat felosztja a város területét a különböző szolgáltatók között és így biztosítja versenyt. Egy másik lehetőség, hogy a saját intézménye, társasága is részt vesz a pályázaton és ezzel teremti meg a versenyhelyzetet.

A szerződés egyik legfontosabb eleme az alkalmazott *ár, díj*. Attól függően, hogy mennyire nyitott a verseny kétféle díjkonstrukció képzelhető el. A *fix áras szerződések* esetében kötött a vállalkozó által kapott díj, így alapvetően érdekelte lesz a megtakarításokban. Hosszabb távú és így bizonytalanabb szerződések esetében a *fix árak indexálhatók* is, tehát például a hivatalos inflációhoz, a minimumbér növekedéséhez, az üzemanyagár növekedéséhez is köthető a szerződés. *Megoszthatók* a költségek és az elért hasznok a szolgáltató és az önkormányzat között, úgy, hogy a szerződésben rögzített költségekkel elért megtakarításból, vagy költségtúllépés esetén a többletertek viseléséből kiveszi az önkormányzat a részét.

Ha ilyen ármegállapításra nincs mód, akkor az önkormányzatnak kell nagyobb kockázatot vállalnia és ekkor a *költségek* képezik a szerződés tárgyát. Ekkor is lehet azonban *állandó összegű díjat* kapcsolni a költségekhez és ha megtakarítást ér el a vállalkozó, akkor nagyobb arányú lesz a kapott díja, míg fordítva költségnövekedés esetén csökken a díja. Ezen díjmegállapítás esetén is elképzelhető az elért megtakarítások megosztása az önkormányzat és a vállalkozó között.

A költségszámítás és az árak kalkulációja során az elsődleges probléma az *önkormányzat saját ráfordításainak* mérése és ezek kimutatása, valamint összehasonlítása a szerződés teljes költségével. Az önkormányzat részéről felmerülő költségszámítási problémákkal már a 2.1. intézményfinanszírozási fejezetben foglalkoztunk. Ezek szerint számba kell venni a közvetlen költségeket (bér, bérjellegű kiadások, anyag és szolgáltatás költsége, beruházási költségek időarányos része). Nehezebb viszont az adott feladathoz kapcsolható általános költségek kimutatása. Itt ugyanis azokat a bérjellegű kiadásokat kell kiszámítani, amelyek a szerződéses üzemeltetés hatására megszűnnek, ugyanígy az egyéb igénybe vett eszközök, szolgáltatások terén bekövetkező változásokat is tisztázni kell.

Ezzel kerülnek összehasonlításra a *szerződéssel járó költségek*. Kiindulásként magának a pályázatnak, a szerződéseskötésnek, a szerződés ellenőrzésének a költségeit kell meghatározni. Ez hozzáadódik a szolgáltatás költségeihez, amit az előzőekben bemutatott közvetlen költségszámítással (bér, anyag, szolgáltatás, eszköz) kell kalkulálni. Egy következő szerződési díjat növelő tétel azok a közvetett költségek, amelyek szintén a feladathoz kötődnek: átadott eszközök értéke, az esetlegesen bekövetkező

hivatali, intézményi létszámléépítés költségei. Ezen a szinten lehet tehát a szerződést és az önkormányzaton belül tartott szolgáltatást pénzügyi szempontból összehasonlítani.

A szerződéssel járó közvetett költségek csökkenthetők. Például a szerződést elnyerő vállalkozóval szemben követelményként támasztható, hogy vegye át az önkormányzati szolgáltatást korábban végző alkalmazottakat, vagy legalább járuljon hozzá elhelyezkedésük, átképzésük költségeihez. Ha a szerződést végző vállalkozó a saját eszközeivel látja el a feladatát, akkor nincs szükség önkormányzati beruházásra, eszköz-, berendezés vásárlásra. Így megtakarítás érhető el, viszont ennek az a feltétele, hogy a szerződés időtávjá és összege lehetővé adjon a vállalkozónak a vásárolt eszközök amortizálására, pótlására.

Fontos eleme a szerződésnek a lakossági, *fogyasztói kapcsolattartás* módjának, a *panaszok* kezelésének meghatározása. Ez része lehet az önkormányzat szerződést ellenőrző tevékenységének, amikor például a beérkező panaszok számához köti a megállapított díj egy mozgó részét. A kapcsolattartás történhet az önkormányzaton keresztül, de a szolgáltató is kötelezhető a beérkező panaszok nyilvántartására és akkor ez alapján felülvizeli a tevékenységet az önkormányzat.

Végül pedig meg kell említeni, hogy a szerződéses kapcsolatok a leggyakrabban előkészítés ellenére is okozhatnak nem várt problémákat. Így mindig megvan a veszélye a *megvesztegetések*, csalásnak. Ezt a leggyakrabban előkészítéssel, a nyilvánosság biztosításával sem lehet teljesen kizárni. Nagyban csökkenthető azonban ennek az esélye, ha jól történik a szerződés előkészítése, ha eléggé részletesen maga a megállapodás. Az elérhető megtakarítás és a szolgáltatás színvonalának növekedése ellensúlyozza ezzel a kockázattal járó veszteséget.

2.2.4. NON-PROFIT SZERVEZETEK

A nem állami, nem önkormányzati helyi közszolgáltató szervezetek körébe a hazai gyakorlatban az egyesületeket és az alapítványokat szokták besorolni. Ide tartoznak az egyházak is, amelyek intézményeiken keresztül nagyon sokféle feladatot ellátnak (oktatás, segélyezés, szolgáltatás, stb). A non-profit szervezetek működnek még más területeken is, amikor nem helyi közszolgáltatásokat nyújtanak, mint például a munkáltatói, a munkavállalói szervezetek, vagy a politikai pártok.

Általában a non-profit szervezetek közös jellemzőjének elsősorban azt tartják, hogy ha képződik is vállalkozási tevékenységükkel eredmény, azt a tagok, támogatók között nem osztják szét, hanem a szervezet céljaihoz illeszkedően saját maguk használják fel. Ezen non-profit jelleg mellett a másik fontos jellemző az önálló irányítás, szabályozás léte, tehát az állami, közhatalmi szervezetektől való *függetlenség*. Ez az önállóság nem zárja ki az állami és a helyi önkormányzati szektorhoz történő pénzügyi kapcsolódást, tehát a támogatásokat, a szerződéses kapcsolatokat létét. Ezen formális

szervezetként működő egységek irányításában azonban a civil jelleg a döntő és az állami befolyás csak közvetetten (jogsabályokon, törvényességi, pénzügyi ellenőrzésen keresztül) érvényesül.

A non-profit szervezetek kialakulásának okai között több tényező is megemlíthető¹⁰. Ezek között Magyarország esetében talán a legfontosabb volt az, hogy az állami ellátó hálózatok nem a fogyasztóknak, igénybevevőknek *megfelelő minőségben* és módon nyújtották a szolgáltatásaikat. Ingyenes szolgáltatásként sem azt kapták az ellátásban részesülők, amire valóban szükségük volt. Ennek lehet az is a magyarázata, hogy az alapvető igények kielégítésével változatossá és sokszínűvé vált ez a kezeslet, amit a nagy tömegű ellátási formákra berendezkedő hagyományos közszolgáltatási rendszer nem volt képes követni. Általában megfigyelhető egy társadalmon belül az is, hogy a jövedelem növekedésével növekszik a nem közszolgáltató szervezetek iránti igény.

Egy másik általános tényező az is, hogy személyes szolgáltatásokat nyújtó intézmények *fogyasztói minősítése* és ellenőrzése mind kevésbé volt megoldható. Az intézményrendszer átláthatatlanná válásával csökkent a közvetlen beleszólás lehetősége és ez is az emberközelibb, civil szerveződések létrejöttét ösztönözte.

Végül pedig a non-profit szektor működésének magyarázataként magának az állami, kormányzati szférának az átalakulása is megemlíthető. Azzal, hogy feladatainak egy részét a központi és a helyi „állam” nem saját szervezeti rendszerén keresztül látja el, hanem egy másik intézményrendszer segítségével, jelentős *megtakarításokhoz* és eredményesebb szolgáltatásokhoz jut. Az állami és a non-profit szektor ugyanis ezen a megbízásokon, támogatásokon keresztül mindkét fél számára előnyös módon kapcsolódik össze.

Az állam, a helyi önkormányzatok számára hasznos a non-profit szervezetek már említett rugalmas, emberközelű, igényeket követő magatartása. Ugyanakkor az állami, önkormányzati jelenlét különböző formái (szerződések, normák, támogatási feltételek) a non-profit szervezetekben meglévő amatőrizmus, alacsonyabb működési hatékonyság megszüntetését segítik elő.

Tehát a nem hagyományos szolgáltató szervezetek jelentősége általában abban rejlik, hogy az egységes intézményrendszerbe kívülről a magánszektor, vagy a non-profit szféra felől visz be új és gazdaságilag hatékonyabb működési szabályokat. Ezek az előnyök a nagyszámú non-profit szervezetek esetében az általuk végzett szolgáltatás fajtáinak bővülésével és minőségének javításával is együttjár.

Csak a számokat nézve jelentős mértékű a non-profit szektor *menyiségi növekedése*¹¹. Az alapítványok körében volt a legnagyobb ütemű a változás, az 1989 végén nyilvántartott 400 alapítvány száma három év alatt huszonötszörösére nőtt és 1992 végére már 9 703 alapítvány működött. A másik leggyakoribb szervezeti forma, az egyesületek esetében szintén jelentős volt a növekedés, ugyanezen három év alatt 8 396-ról 21 528-ra.

Az alapítványok között leggyakrabban az oktatási (26%), kulturális (20%) és a szociális ellátásra (16%) létrehozott non-profit szervezet. Az országos átlagtól az önkormányzati adatok elternek¹²: ezek szerint a helyi szinten létrehozott alapítványok között az *egészségügy és a kultúra* területén működik a legtöbb. Az alapítvány létesítése ebben az esetben azt jelenti, hogy más forrásokból vár támogatást az önkormányzat ezeken a területeken.

Ha viszont az alapítványok önkormányzati támogatottságát nézzük, akkor az derül ki, hogy a kultúra mellett az *oktatás* és a *szociális* ellátás esetében magasabb. Ezekre a feladatokra tehát már az önkormányzatok is sokat áldoznak és az egészségügyi alapítványaik inkább a források megszerzésére szolgálnak. Az egyesületek körében pedig a *sport* és a *szabadidős* szervezetek aránya a legmagasabb.

A non-profit szervezetek helyi ellátási, szolgáltatási feladatokhoz kötöttségét bizonyítja, hogy mind az alapítványok mind az egyesületek felének hatóköre *egy településre*, vagy annál kisebb lakóhelyre, munkahelyi körzetre terjed ki. Ez a tény is azt bizonyítja, hogy a helyi önkormányzati decentralizáció és a nem állami, nem magán szolgáltató szervezetek terjedése párhuzamos folyamat és a két szolgáltatói szféra működése összekapcsolódik. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az alapítványi szféra látványos növekedése mögött egyszerűen az adókedvezmények igénybevételeinek szándéka is meghúzódott. Az intézményi, önkormányzati alapítványokon keresztül a korábbi „kötvelező” szülői, fogyasztási befizetések olcsóbbá váltak.

A non-profit szervezetek vállalt feladataik ellátásához különböző forrásokból szerzik meg a bevételeiket. A becslésen alapuló statisztikai adatok szerint az alapítványok 35 milliárd, míg az egyesületek 58 milliárd forinttal gazdálkodtak 1992-ben. Az alapítványok esetében elsődleges forrás a *támogatás* (a bevételek 46%-a), illetve az alaptelvékenységből származó egyéb, tehát nem vállalkozási bevétel (37%). A *vállalkozási bevétel* ennél a szervezeti formánál viszonylag csekély (17%). Az egyesületek esetében viszont már ez a döntő (42%) és itt a támogatások (26%) mellett a tagdíjbevételek (20%) még viszonylag magas.

¹¹ Az itt következő adatok többségének forrása: Alapítványok és egyesületek. A nonprofit szervezetek statisztikája. Társadalomstatistikai Közlemények, KSH, 1994.

¹² Nonprofit Kutatócsoport 1992. májusi felmérése alapján

¹⁰ Kuti Éva – Marschall Miklós (szerk.): A harmadik szektor. Nonprofit Kutatócsoport, Budapest, 1991.

HUMÁN SZOLGÁLTATÁSOK NORMATÍV FINANSZÍROZÁSA, 1991-1994

Oktatás

Költségvetési év	Támogatás, Millió Ft
1991. évi tény	87,4
1992. évi tény	1 653,7
1993. évi várható	2 545,2
1994. évi előirányzat	2 498,1
1995. évi előirányzat	3 788,1

Szociális intézmények

Feladat	1991	1992	1993	1994	1995
Szociális intézményi ellátás	298,5	508,5	560,0	560,0	800,0
Idősek napközi otthoni ellátása	6,5	11,6	11,0	11,0	33,0
Eü.gyermekotthoni ellátás	157,5	190,3	277,0	277,0	249,0
Gyermek és ifjúságvédelem	-	2,0	36,0	36,0	47,0
Kábítószeresek terápiás ellátása	-	10,8	20,0	20,0	66,0
Hajléktalanok átmeneti elhelyezése	-	-	-	117,0	160,
Felnőttkorú fogyatékosok ellátása	-	-	-	-	5,0
1994. évi bérek szintre hozása	-	-	-	-	1 618
Összesen	462,5	723,2	904,0	1 021,0	1 521,8

Forrás: Költségvetési jelentés 1991,1992; 1994. évi költségvetés

Leszámítva a nagy alapítványoknak nyújtott központi költségvetési támogatásokat, helyi önkormányzati szinten legfontosabb a közfeladatokat ellátó társadalmi önszerveződéseknek nyújtott normatív támogatás. Az oktatás területén a szaporodó magán-intézmények miatt most már 3,8 milliárd forintot oszt el a központi költségvetés ilyen célokra; a szociális ellátásban pedig további másfél milliárd forintot. Ezen humán szolgáltató szervezetek központi támogatásának feltétele az önkormányzattal kötött megállapodás. (3. sz. tábla)

A támogatásból az önkormányzatok is kiveszik a részüket. Becslések szerint az alapítványoknak és egyesületeknek folyósított támogatások hatoda-ötöde származik önkormányzatoktól. Ebben legnagyobb részt a sportegyesületeknek nyújtott támogatás képvisel (45%) és még a kulturális célú támogatások összege jelentős még (11%). A non-profit szektor sokszínűségéből következően magas a nem besorolható, egyéb célokra jutó támogatások aránya (26%), ahova tűzoltóegyesületektől a környezetvédelemig sokféle cél belefér. Egyébként is a közvetlenül *településfejlesztési* céllal létrejött alapítványok száma két év alatt közel duplájára nőtt¹³. 1992-ben településfejlesztési, polgári védelmi, közbiztonságvédelmi céllal 455 alapítvány működött, míg 1994-re számuk 841-re nőtt.

Az önkormányzati feladatellátás szempontjából természetesen az egyik legfontosabb terület az *oktatás* és így az itt működő magán és alapítványi intézmények helyzete lényegesen befolyásolja az önkormányzati intézményeket is. Ezek a nem egyházi intézmények az összes önkormányzati iskolához és egyéb oktatási intézményhez viszonyítva jelentéktelen számban működnek (intézménytípusonként harminc-negyven darab), de közvetett hatásuk jelentős. Választásra készítetik a diákokat, szülőket és ezen keresztül hallgatólagos versenyhelyzetet teremtenek a már működő önkormányzati, állami intézmények számára.

Ma az alapítványi, magániskolák, valamint az egyházi iskolák együttesen az alap és középfokú intézmények számának 3-4%-át teszik ki¹⁴ és a tanulók számához viszonyítva is hasonló ezen intézmények súlya. Finanszírozási szempontból a magán és alapítványi iskolák, valamint az egyházi intézmények eltérő helyzetben vannak. Nem csak azért mert az egyes intézmények mögött álló támogatók anyagi lehetőségei eltérnek, hanem azért is, mert az állami támogatás elnyeréséhez szükséges „közoktatási megállapodás” megkötéséhez is különböző feltételekkel indulnak. A 188 egyházi intézmény minisztériumi szintű megállapodással rendelkezik, míg a mintegy 150 magán és alapítványi iskola az önkormányzati megállapodások megkötésére kényszerül. Ez pedig lassan halad, ugyanis a Közoktatási törvény szerint feltételezi a garantált önkormányzati támogatások folyósítását is. Erre a korábbiakban nem volt szükség.

¹³ Magyar Alapítványok 1992. Nonprofit Alapítvány, Kuruzsi Szerk. Budapest 1992.; Magyar Alapítványok Enciklopédiája 1994. SANSZ Alapítvány, Budapest, 1994.

¹⁴ HVG 1994. szeptember 24..

A vegyes finanszírozású, tehát különböző forrásokból gazdálkodó magán és alapítványi oktatási intézmények önkormányzati támogatásainak megítélésakor azt is figyelembe kell venni, hogy egyébként milyen bevételeik vannak ezeknek az intézményeknek. Nyilvánosságra csak az intézmények által kért beiratkozási és a térítési díjak kerülnek.¹⁵

Ennek összege az 1993-94-es tanévben meglehetősen széles skálán szóródott.¹⁶ Az óvodák esetében a rendszeres havi díj kétezer és tizenötezer forint között mozgott és emellett még egyéb hozzájárulást is kér az intézmények egy része. Az általános iskolák esetében is nagyon szóródik a fizetendő díj mértéke, egyrészt attól függően, hogy milyen a kapott szolgáltatás, másrészt az elérhető támogatások miatt is különbözők a díj összege. Van egyszerű beiratkozási díj (1 000-30 000 Ft között) és a havi rendszerességű díjaknak is három csoportja alakult ki: az „olcsó” intézményekben egy-kétezer forint, leggyakrabban az 5-10 ezer forint közötti és vannak a tízezer feletti elit intézmények.

Érdekes módon a szakközépiskolák esetében a tanulói hozzájárulás nem túlságosan magas, nyilván itt nagyobb a lehetőség az egyéb források megszerzésére. Természetesen az magán és alapítványi iskolák esetében sokféle tanulói kedvezmény létezik, meghatározott körben tandíjmentességet ígérnek, ösztöndíjakat ajánlanak és egy családból két gyermek beiskolázása esetén kevesebb tandíjat kérnek. Ezekre az átlagokra és finanszírozási szabályokra tehát az önkormányzatnak a saját területén működő intézmények esetében is figyelemmel kell lennie.

Egyébként az alapítványi és magániskolák jövője tipikusan városi és ezen belül is budapesti probléma. Az intézményeknek csak tíz százalékka van községekben, a többi városokban. Ezek pedig fele-fele arányban oszlanak meg a főváros és a többi város között.

Az egyházi intézmények és az önkormányzatok kapcsolatában a vagyoni-tulajdoni kérdések rendezése is meghatározó. Az egyházi kártalanítási törvény szerint a jelenlegi oktatási intézményállomány 18%-át igénylik vissza a különböző egyházak.¹⁷ (Ennél jóval magasabb az egyházak által visszaigényelt ingatlanok száma, de azok ma nem mind oktatási célt szolgálnak.) Az oktatási intézmények csoportjában azonban az átveendő ingatlanoknak csak a felében kívánnak az egyházak továbbra is iskolát működtetni. Leginkább a gimnáziumokat és a diákothonokat kívánják megtartani, a többi esetben más módon kell a szolgáltatás biztosításáról gondoskodni.

¹⁵ Ezek az adatok még a kötelező önkormányzati megállapodások előtt helyzetet mutatják. A jelenlegi szabályozás szerint az állami támogatás feltétele, hogy az alapítványi és a magán iskolák ne kérjenek külön tandíjat.

¹⁶ Magániskolák Alamanachja, 1994

¹⁷ Drahtos P. – Liskó I.: Tulajdonváltás – célok és eszközök. Educatio, 1992.

Alapítás, támogatás, pályázatok

Az önkormányzatok a non-profit szektorral alapvetően három különböző módon kerülnek kapcsolatba. Egyrészt létrehozhatnak ilyen szervezetet, másrészt már működő alapítványokat, egyesületeket és más civil szervezeteket támogathatnak, valamint saját maguk, vagy intézményeik is pályázhatnak ilyen támogatásokra.

Alapítás

Az önkormányzat és intézményei a Polgári Törvénykönyv által meghatározott körben hozhatnak létre különböző non-profit szervezeteket. Ezek céljukat és működési módjukat tekintve tulajdonképpen közérdekű kötelezettségvállalást jelentenek, bár a kétféle intézmény között vannak alapvető eltérések is. Létrehozhat az önkormányzat non-profit elven működő szervezetet másfajta (pl. társasági) formában is, de ezekre nem érvényesek az adózási kedvezmények és a központi költségvetési támogatási feltételek.

A non-profit szervezetek között, mint az adatokból láthatjuk az alapítványok terjedtek a leggyorsabban. Ezt a formát a Ptk 74. A/-F/ szakaszai szabályozzák. Az alapítvány esetében a közérdekűség és ebből következően az alapítványnak átadott pénzeszközök csak meghatározott tevékenységi körben és az adóhatóság írásban megadott minősítése alapján biztosítható, csak így adható ki a közérdekű kötelezettségvállalásra szóló, levonásra jogosító igazolást (1991. évi LXXXVI. tv 4. § 2/). 1994. évi korlátozás, hogy az adományozó csak az előző évi társasági vagy személyi jövedelemadójának ötven százalékáig terjedően teljesíthet ilyen alapítványi támogatást.

Ma az alapítványok létesítésének és működtetésének külön „infrastruktúrája” jött létre. Erre a segítő háttérre szükség is van, hiszen az adóhatósági bejelentkezéstől, a működéshez szükséges egyéb nyomtatványokon át a társadalombiztosítási, munkügyi nyilvántartásokig terjedően sokféle külső feltételnek kell megfelelniük. Ezen kívül a belső szabályzatok kialakítása (SzMSz, kuratóriumi ügyrend és a gazdálkodáshoz általában szükséges egyéb szabályzatok) már profi szervezetet igényel.¹⁸

A Polgári törvénykönyv 1994. januártól érvényes módosításával a helyi önkormányzat képviselőtestülete csak *közalapítványi* formában hozhat létre alapítványt. Ennek lényege, hogy közfeladat folyamatos ellátására jön létre és nagyobb nyilvánosságot élvez, mint az alapítványok többsége. Így az alapító okiratát hivatalos lapban közzé kell tenni, az alapító okirathat kell rendelkezni a kezelő szervezetről is. Az alapítványtól eltérően viszonylag egyszerű a megszüntetés módja is, hiszen a bíróság az alapító kérelmére megszünteti az alapítványt, ha a közfeladat iránti szükséglet megszűnt, vagy

¹⁸ Az indulást segítő egyik átfogó összeállítás: Szirmai Veres Ibolya: Mindent egy helyen az alapítványokról. Metodika, 1992. Ezen kívül a „Kurázi” szerkesztősége (1399 Budapest Pf. 706) által közölt információk is viszonylag könnyen hozzáférhetők.

dó feladat és a hozzá rendelt pénzeszközök kapcsolatát. Az önkormányzatok egy része a működése során létre is hozott ilyen belső pénzalapokat, azonban általában ezek estek elsőként áldozatul a költségvetési kiadáscsökkenésnek.

Ennek megakadályozására szolgál ha az ilyen célra szolgáló önkormányzati költségvetésben elkülönített előirányzatok forrásainak képződését is rögzíti a testület. Ez lehet az adott szakfeladatra előirányzott kiadások meghatározott százaléka, vagy egyéb-oda irányított bevétel. Egy másik alkalmazott megoldás szerint helyi adókedvezménynek tekintik az önkormányzat meghatározott alapítványainak nyújtott támogatásokat (pl. Tatabánya). Ezzel a megoldással az adófizető-támogató is előnyökhöz jut.

Ha az önkormányzat non-profit szervezeteknek folyósított támogatásait, saját alapítványaitól nyújtott hozzájárulásait eredményesen akarja elosztani, akkor a *pályázat kiírása* és a döntéshozatal során meghatározott szabályokat kell követnie. Ezek között a nyilvánosság és a lehetőségekhez képest a legnagyobb tárgyszerűség, objektívitás megtartása a cél.

A pályázati kiírás általános feltételei között a következőket kell rögzíteni¹⁹:

- * A pályázat alapja milyen forrásokból képződött;
- * Ki, mire (milyen tevékenységekre, mely költségelemekre) kaphatnak támogatást;
- * Hogyan történik a pályázat beadása (területi korlát, saját rész, nevezési díj, pályázat határideje, terjedelme);
- * Mi alapján ki hozza meg a döntést (tagok névsora, döntés időponja, támogatás folyósításának időpontja). A nyilvánosság biztosítása érdekében a döntésekről részletes tájékoztatást kell adni (támogatottak, támogatások összege, célja).

A pályázatok benyújtására legalább egy hónapot biztosítani kell és a pályázatokat szemleli alkotásként kell kezelni. Igen lényeges a bírálók számára összeállított szempontrendszer pályázati határidő lejárta után történő közzététele, valamint az elfogadott és elutasított pályázatok indoklása. A pályázat kiírójának célszerű szerződést kötnie a támogatottakkal, mert így a későbbiekben elkerülhetők a viták. Ennek a szerződésnek tartalmaznia kell a támogatás feltételeit, ellenőrzési követelményeit (csökkentett támogatás esetén az elfogadott pályázati részeket), valamint a támogatás folyósításának ütemezését.

Van általánosan elfogadott gyakorlat arra vonatkozóan is, hogy milyen *költségek* számolhatók el egy pályázat során. Így a nyilvánosság biztosítása érdekében legalább a támogatási keret egy százalékát lehet a kiírás és az eredményhirdetés költségeinek fedezetére elkülöníteni. Ha van pályázati díj, akkor az a pályázatok feldolgozási költségeinek 50%-át ne haladják meg. A pályázók részéről pedig elfogadható, hogy ha a költségvetésük 10%-át számolják el általános lebonyolítási költségként (túl a ténylegesen felmerülő személyi kiadásokon). Mindezek betartásával az önkormányzat elkerülheti azt, hogy a közpénzekből nyújtott támogatások miatt támogatások ériék és ugyanakkor az ilyen egyedi elosztású pénzek felhasználása hatékony legyen.

a szolgáltatás más módon valósul meg. Az alapítványok átalakulhatnak közalapítványokká, úgy, hogy az alapító felajánlja vagyonát és a közalapítvány létrehozására jogosult szerv elfogadja azt. Ekkortól az alapítói jogokat együttesen gyakorolják.

A non-profit szervezetek egy másik csoportja a *közhasznú társaság*, amelyről szintén a Polgári Törvénykönyv rendelkezik (57-60§). Ez a szervezeti megoldás olyan meghatározott közhasznú tevékenységek ellátására alkalmas, ahol a nyereség nem osztható fel a tagok között. A közhasznú tevékenységet szerződés alapján látja el a társaság és ezt a szerződést nem csak a társaság taggyűlésének, hanem a Pénzügyminisztériumnak is jóvá kell hagynia. Ekkor az így végzett tevékenységből származó bevétel adómentes. A közhasznú társaságokat elsődlegesen a kommunális tevékenységek ellátására célszerű létrehozni.

Egy következő újfajta önszerveződési lehetőség az *önkénies biztosító pénztárak* létrehozása. Ez a törvényi szabályozás keretein belül az önkormányzati, hivataltali és a lakossági érdekek összekapcsolására ad alkalmat. Nem csak az ellátás, hanem az intézményfinanszírozás, folyó gazdálkodás területén is gyökeresen új finanszírozási módszert jelent. Részletesebben a fejezet végén mellékelt írás tárgyalja a biztosító pénztárak működési szabályait.

Támogatás, pályázat

Az önkormányzatok többsége már létrehozta azokat a non-profit szervezeteket, amelyeket a helyi ellátás biztosításához a legfontosabbnak tartott. Így ma már nem annyira az alapítás, hanem inkább a saját alapítványokból nyújtott támogatások, illetve az önkormányzati intézmények számára kiírt pályázatok meghirdetése és odaítélése jelent problémát. Így ezzel az önkormányzati feladattal részletesebben is foglalkozunk.

Elsődleges követelmény a helyi költségvetésből nyújtott támogatások *nyilvánosságának* biztosítása. Tehát nem elegendő a támogatásokat az önkormányzat költségvetésében előirányzatként feltüntetni, hanem a helyi nyilvánosság fórumain is közzé kell tenni az így juttatható pénzeszközök nagyságát, célját. Ugyanígy az önkormányzati alapítású alapítványoknak is be kell számolniuk a tevékenységükről és pénzügyi helyzetükről. Ezzel egyrészt tisztázhatók a pénzügyi kapcsolatok, az egyéb támogatók, valamint nagyobb az esély arra, hogy további támogatásokban részesedik az önkormányzat.

Az önkormányzati költségvetésből nem önkormányzati humán szolgáltató szervezeteknek, vagy más non-profit szervezeteknek folyósított támogatások tervezéséhez és elosztásához célszerű az önkormányzati költségvetésben egy *„elkülönített alapot”* létrehozni. Ezzel a ráépítéssel költségvetési tervezésbe bevihető a feladatfinanszírozás módszere, aminek az az előnye, hogy a testület pontosabban fogja látni a megoldan-

Pályázati lehetőségek, igénylés

Az önkormányzatok és intézményeik nem csak támogatóként, hanem pályázóként is kapcsolathoz kerülnék a non-profit szervezetekkel, elsősorban az alapítványokkal. Túl a humán szolgáltató szervezeteknek járó, már említett normatív támogatásokon egyedi pályázatok beadására is sok lehetőség van. Ezeket a *pályázati kiírásokhoz* ma már könnyen hozzá lehet férni: SANSZ pályázati naptára (1385 Budapest Pf. 866), Pályázatfigyelő (i & i Kft. 1251 Budapest, Pf. 88.). Vannak részletes alapítványi listákat tartalmazó kiadványok is: Magyar Alapítványok, 1992 (Non-profit Alapítvány, Kurázi szerkesztés); Magyar Alapítványok Enciklopédiája, 1994 (Sansz).

A pénzügyi lehetőségek adottak, de éppen a sokféle elvárás és a szerteágazó információk miatt külön *szakutadást* igényel a pályázatok nyomonkövetése és főleg ki-dolgozása. Ehhez nagy segítséget jelent ha az adott szakterülethez tartozó hivatali dolgozó figyeli a pályázatokat és ő is készíti el ezeket. Ennek természetesen az a fel-tétele, hogy az önkormányzatnak, az intézménynek legyen olyan előre megfogal-mazott szakmai célja, ami a beadandó pályázat alapját képezi.

A szakmai, ellátási cél megléte esetén is a *pályázatok* bizonyos általános *formai követelményeknek* is meg kell felelnie²⁰. Először is a pályázó bemutatásával, céljaival és eddigi, a pályázati kiíráshoz kapcsolódó tevékenységével érdemes a pályázatot kezdeni. A konkrét pályázati indoklásnak már a megteendő lépéseket, azok időbeni megvalósításának ütemét és a felelősök megnevezését is tartalmaznia kell. A költsé-gek becslésére általában a kiírás már tartalmaz segédletet.

A pályázatban külön kell részletezni a várt eredmények megvalósulásának mértékét, hatékonyságát, társadalmi hasznát. Itt célszerű megemlíteni a pályázó egyedi megol-dási sajátosságait, tevékenységének másokétól eltérő jellemzőit. Végül csatolhatók a pályázathoz a szervezetre vonatkozó információk is: így a pályázat megvalósításában résztvevők, más támogatók jegyzéke és egyéb a szervezetre vonatkozó dokumentu-mok (alapító okirat, bírósági bejegyzés, stb.)

2.2.5. TÁRSULÁSOK

Az önkormányzati rendszer elaprózódottságát nem lehet a magánszektorhoz hason-lóan csak a *méretgazdaságosság* alapján minősíteni. Bár a közszolgáltatások esetében a növekvő méretekkel általában csökken az átlagköltség: fejlettebb technológia alkal-mazható, jobban szakosodhatnak a tevékenységek, nagyobb az alkalmazkodás képes-sége, a nagy tételekben történő vásárlás olcsóbb, stb. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy vannak olyan tényezők is, amelyek a méretek növekedésével a költségeket megnövelik, így például a bonyolultabb irányítás, a szervezeten belüli információ-áramlás, a koordináció.

²⁰ Kenderessy A.: Pályázati illemléködex. Kurázi.

A méretgazdaságosság elve tehát a *közszolgáltatásokra nem* minden esetben *alkalmaz-ható*. Nem egyértelműen csökkennek az átlagköltségek a kibocsátás, vagy a népesség számának növekedésével. Az oktatásban például egy bizonyos méret fölött újra növekedni kezd az átlagköltség. Elsősorban a nagy hálózati infrastruktúrára érvényes a növekvő méretekkel csökkenő költség elve.

A közgazdasági indokokon túl azonban fontosak a *politikai* érvek is, amelyek egyeb-ként a korábbi közös közszégi tanácsrendszer szétbomlásához vezettek. Tehát az adott közösségnek képesnek kell lennie az igényei kifejezésére, az ott éppen érvényes szol-gáltatási, fejlesztési rangsor meghatározására. A teljes közszektor hatékonysága meg-nő azaz, ha ez a keresleti-kínálati alkalmazkodás decentralizáltan történik. A köz-szolgáltatások esetében a politikai elszámoltathatóság követelménye és a közvetlen lakossági részvétel igénye azt diktálja, hogy a szolgáltatás-szervezési egységek mérete ne legyen túlságosan nagy.

Az önkormányzatok napi gyakorlatában az elaprózódott településhálózati rendszer-ből következő ellátásszervezési problémák megoldására kialakult módszerek egyike a hasonló helyzetű önkormányzatok közötti *társulás*. A társulások csoportján belül az látható, hogy a hatósági igazgatási társulás a leggyakoribb forma. Különböző elneve-zésekkel az építésiügy és a műszaki hatósági igazgatás az a terület, ahol hagyományo-san nagy számban működnek társulások. Ezen kívül az adóigazgatás, szabálysértés, gyámügy, útkezelés még azok a feladatok, amelyekre viszonylag gyakran jöttek létre társulások.

Az intézményirányító társulások között a leggyakoribb az általános célú társulás, amelyben az egymás melletti községek mindentajta intézményükkel részt vesznek. Ezen kívül az oktatási, és az egészségügyi, szociális ellátásra szerveződött társulások száma még viszonylag magas, valamint a közös intézményfenntartás terjedt el még a gyakorlatban. Tartalmilag a társulások közé sorolhatók a körjegyzőségek is. A kör-jegyzőségi forma létjogosultságát mutatja, hogy az ezer fő alatti önkormányzatok 90%-a (1474 db) részt vesz körjegyzőségben. Számuk ma 508, ami megközelíti az 1990. évi közös tanácsok 638-as számát.

A törvényben meghatározott társulási formák mellett a helyi együttműködés igen gyakori módszere a *kistérségi szerveződések* létrehozása. Az alkalmazott szervezeti formától (érdekszövetség, társadalmi szervezet, alapítvány stb.) függetlenül, az adott helyi probléma megoldására sokféle kistérségi szerveződés jött létre. 1994-re számuk már elérte a 89-et²¹. A települési önkormányzatok közötti együttműködés indokai között szerepel a pályázati lehetőségek jobb kihasználhatósága, összetett területefej-lesztési programok kialakítása, a kistérségen belüli információáramlás javítása vagy

²¹ G. Fekete É.: A területi önkormányzati érdekképviseletek bekapcsolása a törvényhozásba. Kézirat, Budapest 1994.

egyszerűen a jövőbeni együttműködés szándéka. Sok esetben a civil szféra ösztönzésére jöttek létre a településközi együttműködés szervezetei. Földrajzi szempontból jellemzően kistáji egységekre és városi vonzáskörzetre alakultak, de korábbi városkörnyékre, közös tanácsi területekre is jöttek létre ilyen szerveződések.

A társulások számának növekedése elsősorban azon múlik, hogy a pénzügyi és a jogi szabályozás mennyire ösztönzi az együttműködést. Ahol azonban az önkormányzatok belekezdtek társulás szervezésébe, ott nagyon fontos az együttműködés ellátási és pénzügyi feltételeinek megállapodásban történő rögzítése. Amikor egy önkormányzat területén más szervezet nyújtja a szolgáltatást, akkor a *szolgáltatás színvonalának mérése* a társulási szerződés fontos eleme. A feladathoz tartozó *költségek megosztása* is lényeges, mert így biztosítható, hogy bármilyen változás (a szolgáltatás szüneteltetése, mennyiségi vagy minőségi változása) esetén egyértelműen rögzítettek legyenek a költségviselési arányok.

Felhasznált irodalom

- Audit Commission: Performance Review in Local Government. Action Guide. HMSO, 1988
- Balogh M.: Önkormányzat és oktatás. Kézirat. é.n.
- Butt, H. A. – Palmer, D.R.: Value for Money. Price Waterhouse, 1985
- CIPFA: The Management of Support Service Costs. Consultative manual. 1988.
- Cointreau – Levine, S.: Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries. Urban Management Programme, 13, 1994
- Cost Centre Management. A Guide for Central Support Services. Local Government Training Board, 1990
- Csaba I.: A jóléti állam privatizációja Nagy-Britanniában. Esély 1991. évi 3. szám
- Drahos P.: Az erzsébetvárosi általános iskolák gazdasági elemzése. Oktatókutatási Intézet. Kézirat. é.n.
- Drahos P. – Liskó I.: Tulajdonosváltás - célok és eszközök. Educatio, 1992.
- G. Fekete É.: A területi önkormányzati érdekképviselők bekapcsolása a törvényhozásba. Kézirat, Budapest, 1994.
- Hatry, H. P.: A Review of Private Approaches for Delivery of Public Services. The Urban Institute Press. Washington, DC
- Horváth M.T.: Az önkormányzatok szerepe a helyi közszolgáltatások biztosításában. Magyar Közigazgatási Intézet. Közigazgatási Füzetek 7. 1993.
- Horváth M.T.: Igazgatni, menedzselni vagy helyzetbe hozni és versenyeztetni. Magyar Közigazgatási Intézet. Közigazgatási Füzetek 12. 1994.
- HVG 1994.szeptember 24.
- Kenderessy A.: Pályázati illemtkódex. Kurázsi
- Kessides, Ch.: Institutional Options for the Provision of Infrastructure. World Bank Discussion Papers, 212
- Kónig – Koncz – Pordán: Gazdálkodás a szociálpolitikában. Novorg, 1993
- Kuti É. – Marschall M.: A nonprofit szektor fogalma. Esély 1991.évi 1.szám
- Kuti É. – Marschall M. (Szerk.): A harmadik szektor. Nonprofit Kutatócsoport. Budapest, 1991.
- Kuti É.: A nonprofit szektor Magyarországon. Nonprofit Kutatócsoport. Budapest, 1992.
- Magániskolák almanachja, Education Kiadó, Budapest, 1994.

- Magyar alapítványok 1992. Nonprofit Alapítvány, Kurázi Szerk. Budapest, 1992.
- Magyar alapítványok enciklopédiája 1994. SANSZ Alapítvány, Budapest, 1994
- Moulder, E.R.: *Alternative Service Delivery Approaches* - 1988. Special Data Issue, ICMA, Washington, DC
- OECD: *Measuring Performance and Allocating Resources. Public Management Studies. No.5.*
- OECD/PUMA: *Public Sector Performance and the Role and Use of Cost Attribution*, 1990
- Pályázati etikai kódex ajánlás. Non-profit Információs és Oktató Központ (1137 Budapest Radnóti M. u. 2).
- Péteri G.: *Measuring Policies. Quantitative methods in fiscal decision making at federal level. Kézirat*, 1991
- Szövetségi és helyi pénzügyek. Magyar Közigazgatás. 1993. évi 1. szám
- Községi együttműködés ösztönzése pénzügyi eszközökkel. MKI Közigazgatási Füzetek 12. Különszám, Budapest, 1994
- Rehfluss, J. A.: *Contracting out in Government*. John Bass Publishers, 1989
- Savas, E. S.: *Privatizáció. Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból? Akadémiai Kiadó*, Budapest, 1993
- World Development Report*, 1994. Infrastructure for Development, The World Bank, Oxford University Press, 1994
- Az indulást segítő egyik átfogó összeállítás: Szirmainé Veres Ibolya: *Mindent egy helyen az alapítványokról. Metodika*, 1992. Ezen kívül a „Kurázi” szerkesztősége (1399 Budapest Pf. 706) által közölt információk is viszonylag könnyen hozzáférhetők.

A TÉMÁHOZ KAPCSOLÓDÓ ÍRÁSOK

- Annási Ferenc (többen): *Önkormányzat és közoktatás*. Bp. Akadémiai K. 1992. 193. old.
- Köszegfalvi György: *Települési infrastruktúra* Akadémiai K. 1991. 174. old.
- Pfeil Edit – Faragó László: *Önkormányzati társulások a területi tervezésben Magyar Közigazgatás* 41. 1991. 11.
- Novák István (szerk.): *Közoktatás-finanszírozási és költségmodell Bp. Társadalomtudományi Kutatóintézet* 1992. 216. old.
- Önkormányzati szociálpolitika 93. (Sero Szolgáltató és Szervező Bt. k.) Bp. 1993. 302. old.
- Schmidt Géza: *A költségvetési szervek gazdálkodása Perfekt* 1992. 183. old.

INTÉZMÉNYIRÁNYÍTÁS²²

Az önkormányzati rendszer kialakulásakor, elsősorban az 1991. évi költségvetés készítésénél, de különösen napjainkban, az önkormányzatok pénzügyi helyzetének nehezítésével újra felvetődik az intézmény helye, szerepe, feladata és jogosítványa az önkormányzati (különösen a kötelező) feladatok ellátásában. Ennek során nagy hangsúly helyeződik az önkormányzat és intézménye gazdasági kapcsolatára, a jogok és felelősségek értelmezésére, valamint az állam – önkormányzat – intézmény „háromszög” viszonyára. A kérdések elsősorban a költségvetés tervezésekor, az intézmények (tágabb értelemben vett) finanszírozásakor vetődnek fel.

Az önkormányzat és intézmény kapcsolatának témánk szempontjából (látszólag) nem fontos, de a pénzügyi viszonyokra kiható más területei is vannak. Ilyenek például: állami, vagy önkormányzati feladatot látnak-e el az intézmények, mennyiben rendelkezhet „feljattalommal” az önkormányzat, közös működtetési intézmények helyzete, szakmai integráció ügye, az intézményvezető joga és felelőssége.

Ezeknek a kérdéseknek nagyon sokszor gazdasági-pénzügyi vonzata is van. A kisebb önkormányzatoknál ezen túlmenően, illetve ezek előtt fontos probléma, hogy mikor beszél(het)ünk intézményről, vagyis mi az intézmény. Bármennyire furcsán hangzik, évtizedek óta nem tisztázott a (szakmailag önálló) intézmény fogalma.

A tényleges ráfordítás mérése

A gyakorlatban ma még jóformán senki sem foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy az intézményi szolgáltatás ráfordítása nemcsak az intézményi kiadásokat jelenti, hanem máshol is megjelennek közvetlenül vagy közvetve az intézmény szolgáltatásait „növelő” ráfordítások. Kicsit hasonlít a probléma a vállalkozások üzemgazdaságának közvetlen és közvetett költség-problémájához, csak itt a közvetett ráfordítások az államháztartás más szférájában is megjelennek.)

Az intézményi szolgáltatások ráfordításait növelő kiadások

- * egy része az önkormányzat ún. központi (a *polgármesteri hivatali*) költségvetésben jelenik meg,
- * másik része pedig az önkormányzatot kívül, az államháztartás más alrendszerében (pl. központi költségvetésben) merül fel.

Ez utóbbiak közül a legnyilvánvalóbb a *munkaadói járulékok* (jelenleg a bruttó bér 5%-a), amelyet a költségvetési szférában az intézmények helyett közvetlenül a központi költségvetés fizet a Szolidaritási Alapba. (A TB által finanszírozott egészségügyi intézményeknél 1993. december 31-ig hasonlóan, a TB által központilag került

²² Részletek Várfalvi István: *Költségvetési tervezés, intézményfinanszírozás című, a „Helyi önkormányzati know-how” program részére készített tanulmányából.*

elszámolásra, de 1994. január 1-től már az intézmények fizetik.) Ezen „ráfordítás” viszonylag könnyen korrekciós úton figyelembe vehető lenne az intézményi szolgáltatások valós ráfordításának mérésénél.

Bonyolultabb a helyzet az egyéb, az intézményi szolgáltatások érdekében (is) felmerülő, még mindig a központi költségvetésben megjelenő „közvetett” ráfordítások megítélésénél. Kisebb részüknél elvileg nem vitatható az adott közszolgáltatás érdekében (is) történő ráfordítás (pl. *ingyenes TAKISZ bérszámfejtés, közalkalmazottak 50%-os utazási kedvezménye*), addig nagyobb részüknél elvileg is (nehezen) tisztázható, hogy milyen kiadások hozhatók összefüggésbe az intézményi közszolgáltatásokkal. (Pl. ágazati és funkcionális *minisztériumi* és területi szervei igazgatási kiadásai.) Elvileg minden az állambháztartás körében felmerülő kiadás „felosztható” lenne valamilyen közszolgáltatási (igazgatási, vagy intézménye) feladatra. (Pl. az általános iskolai oktatást terhelné nemcsak a művelődési minisztérium és a területi oktatási központ kiadásainak arányos része, hanem végső soron még az Országgyűlés kiadásainak alig kimutatható töredéke is.)

Ami az önkormányzati körön belüli, de nem az adott intézménynél felmerülő kiadásokat jelenti, elvileg hasonló (bár jobban körülhatárolható) problémával állunk szemben. Itt is vannak ilyen kiadások, ahol a „költsevisező” személye és a kiadás „felosztása” nem vitatható. (Pl.: *központi beszerzés, felújítás, beruházás, egyéb kifizetés*.) Megfelelően részletezett nyilvántartással és a „költsegefelosztó” kimutatással ez könnyen megoldható.

De a klasszikus általános kiadásoknál (pl.: képviselőtestület és a hivatal kiadásai, kamatköltségek stb.) a megfelelő vetítési alapok és normák kialakítása már sokkal nehezebb. Ezen kiadásoknak is csak egy része „szolgálja” az intézményeket (az intézmények által ellátott közszolgáltatásokat), másik része az önkormányzat *igazgatási* feladatát „terheli”, bár ez utóbbi is közszolgáltatás (igazgatási közszolgáltatás).

Például a polgármesteri hivatal *oktatási irodájában* (részlegében) dolgozók bére és egyéb kiadásai lényegében az oktatási intézmények közszolgáltatásait terhelik, de a *pénzügyi iroda* dolgozóinak kiadásai már megoszlanak az intézményi és igazgatási közszolgáltatások között. Ugyanakkor az *igazgatási iroda* dolgozóinak kiadása lényegében nem intézményi, hanem az ún. *közigazgatási szolgáltatásokat* terheli. A legnehezebb a *képviselőtestület, a polgármester, a jegyző, a titkárság* kiadásainak a felosztása.

A létszám és/vagy költségvetés-arányos felosztási módszerek eléggé torzítanak, ezért – elvileg – a *munikaidő-fényképezésen* alapuló, aprólékos (s így elég drága) módszer adná a legmegközelítőbb megoldást. Az apparátus bér és dologi kiadásain túlménően vannak olyan általános „igazgatási” kiadások, amelyeknél szintén nehéz a precíz felosztást megoldani. Míg például a céljellegű beruházási hitelek törlesztési és kamatkiadásai egyértelműen a beruházással érintett közszolgáltatást terhelik, addig a *működési célú* hiteleknél már megint csak közelítő módszereket lehet alkalmazni.

Láthatjuk tehát, hogy a *mű mibe kerül* kérdés a közszolgáltatásoknál eddig sem elvileg, sem gyakorlatilag nem merült fel. Megelégedtünk azzal, hogy az intézményi kiadások jelentik az adott közszolgáltatás ráfordításait. Pedig már az eddigi gondolatok is mutatják, hogy az adott (intézményi) közszolgáltatásra még jelentős önkormányzati és önkormányzati körön kívüli kiadás rakódik rá.

AZ ÖNKÉNTES KÖLCSÖNÖS BIZTOSÍTÓ PÉNZTÁRAK MŰKÖDÉSE²³

Bevezető

A közel egyéves időszak alatt, amióta az Önkéntes Kölcsönös Biztosítópénztárakról szóló törvény kihirdetésre került, harmincnégyműködési engedély iránti kérelem érkezett az Önkéntes Kölcsönös Biztosítópénztárak Felügyeletéhez, ebből mindössze hét kapta meg működési engedélyét.

1. Pénztáralapítás

Az 1993. évi XCVI. törvénynek megfelelően Magyarországon ismét alapíthatók biztosítópénztárak. Háromféle pénztártípus alapítható: Nyugdíjpénztár, Egészségpénztár, Önszegélyező pénztár.

A pénztárba befizetett tagdíjat három alapra kell osztani:

Fedezeti alap – (egyéni számla) pénzeszközök befektetésére, szolgáltatások nyújtására,

Működési alap – működéssel kapcsolatos kiadások finanszírozására,

Likviditási alap – az előző két alap feltöltésére szolgál.

1.1. ALAPÍTÁS A RÉSZTVEVŐK SZEMPONTJÁBÓL

*Nyugdíjpénztár*at legalább 15 természetes személy alapíthat, ha teljesítik a törvényben előírt feltételeket, elfogadják az alapszabályt és fizetik a tagdíjat.

A pénztár előnyei: az egyén által befizetett tagdíj levonható annak adóalapjából az éves kereset 25 %-ig, legfeljebb 500.000,-Ft-ig. Előny még, hogy az alapszabályban meghatározott tagdíjon felül, az egyén teljesíthet befizetéseket. A tagdíj fedezeti alapra eső része az egyéni számlára kerül, amelyet befektetnek, hozamot hoz. Az egyéni számla képezi a nyugdíjkorhatár utáni szolgáltatás alapját. A pénztártag elhalálozás esetére kedvezményezettet jelölhet meg, aki jövedelemadó mentesen öröklő kedvezményező által hátrahagyott összeget. A pénztár által végzett befektetés kamatadó mentes. A pénztáron keresztül történő befektetés az egyéninél kedvezőbb hozamot érhet el. A pénztár működési költségei viszonylag alacsonyak.

Hátrányai: nyugdíjpénztár esetén a pénztártag az egyéni számlán nyilvántartott összeghez a várakozási idő 10 év, a szolgáltatáshoz a nyugdíjkorhatár elérésekor juthat hozzá. Nyugdíjkorhatárba nem számít bele a rokkantsági nyugdíjba vonulás időpontja, csak a korkezdésményezett nyugdíjaztatás. A nyugdíjpénztárban pénz nem hagyható tagdíjfizetés megszűnése, kilépés után. Az egyéb szolgáltatások (átlagkereset

számítás, társadalombiztosítási nyugdíjalap, táppénz alap, végkielégítés, munkanélküli járadék alap, GYED alap, GYES alap stb.) alapja ezzel az összeggel csökken, ha a munkáltató fizeti be a munkavállalója után az átvállalt tagdíjat.

A kedvezményezett által örökölt pénztári pénz illeték köteles. A tag által a pénztárból megkapott pénz kifizetéskor adózik nyugdíjpénztár esetén, a másik két pénztártípusnál a természetbeni juttatások személyi jövedelemadó mentesek.

A *munkáltató* többféleképpen *segítheti* a pénztárakat: átvállalhatja a pénztár alapítással felmerült költségeket az alakuló közgyűlésig és az azt követő időszakban is. Induló vagyonnal segítheti a pénztárakat, amely átsegítheti a pénztárat az alapítás utáni nehezebb időszakon. Az induló vagyon feloszlásáról az alapító közgyűlés dönt a munkáltató javaslata alapján.

Egyösszegű vagy rendszeres támogatásban részesítheti az alapszabályban körülírt tagsági kört vagy megmondhatja, hogy milyen alapba kerüljön a pénz. Ha ezt nem teszi, a jogszabályok szerint a likviditási alapba kerül. Ha saját munkavállalóit akarja támogatni, akkor a fedezeti alapba kéri a pénzt helyezni. A két utóbbit csak akkor teheti a munkáltató, ha az előző évi nyereségadója engedi, annak is 50 %-a, mert *közérdekű kötelezettség vállalásnak*, adománynak minősül a pénztárban így elhelyezett összeg.

A munkáltató az alapszabályban meghatározott tagdíjat alkalmazásában álló pénztártárgya helyett részben vagy egészben átvállalhatja. A munkáltató által befizetett tagdíj átvállalás kikerül a járulék alapból. Ha az így befizetett összegek meghaladják a pénztári befizetett összegek 50 %-t, akkor a munkáltató képviselője a közgyűlésen tanácskozási joggal, a pénztár Ellenőrző Bizottságában szavazati joggal vehet részt.

1.2. PÉNZTÁR LEGKRITIKUSABB ELEME: A GARANCIA

Pénztárak befektetéseit a pénztár maga végezheti, vagy kihelyezheti egy erre szakosodott céghez a pénztári befektetéseket meghatározó jogszabály rendelkezései alapján.

Az egyéni számlákon keletkezett összegeket négy kategóriába kell sorolni. Addig, amíg a pénztár befektetendő összegei nem érik el a 10 millió forintot, akkor az első két befektetési kategóriába kell sorolni a pénzeszközöket. E két első kategóriába gyakorlatilag az államilag garantált értékpapírok tartoznak. A kategóriák alsó és kockázatosabb kategóriák felső határai is megállapítást nyertek a befektetésre kerülő összegek százalékában. Az igazán kockázatos IV. kategóriába a befektetésre váró összegek 10 %-át lehet sorolni. Ugyanebbe a kategóriába tartozónak tartja a jogszabály, ha a pénztár tagok munkáltatóinál történt pénzkihelyezés.

A befektetéseket nem lehet egy befektető cégre bízni, egy pénztár a befektetéseket több bróker cégre bízhatja. A vagyonekezelés szempontjából csak olyan cég jöhet szóba, amelynek könyveiben a kezelt vagyon minimum 30 %-a szerepel, illetve arra vagy bankgaranciát, vagy viszont biztosítást tud felmutatni.

²³ Helyi önkormányzati know-how program keretében írta Veress Sándor (Care Found Pénztárkezelő és Tanácsadó Rt., 1052 Budapest, Váci u. 19-21., tel: 251-4175)

A pénztár a megválasztott szervein keresztül olyan jogosítvánnyal rendelkezik, amellyel a befektetéseket állandóan figyelemmel kísérheti. Az *Igazgató Tanács* a Közgűlés határozata alapján megkötheti a befektetésre vonatkozó szerződéseket. Azok teljesítésének ellenőrzése az Igazgató Tanács feladata. Az Igazgató Tanács azonban a szerződések teljesítéséről, azok módosításáról az Ellenőrző Bizottság határozatának ismerete nélkül nem dönthet.

A jogszabályi rendelkezések nemcsak a befektetések technikai korlátait szabják meg, hanem a pénztárak állami felügyeletét ellátó Pénztárfelügyeletet is felruhazzák a megfelelő jogosítványokkal, hogy az esetleges pénztár-gazdálkodási anomáliák észleléskor megfelelő módon állják útját a pénztárak létrehozásukkal nem összeegyeztethető tevékenységeknek. Ennek adminisztratív mutatóit negyedévente be kell küldeni a pénztárfelügyeletnek, a befektetésekkel kapcsolatos szerződéseket megkötés után szintén a pénztárfelügyeletnek kell megküldeni.

1.3. AZ ALAPÍTÁS

Az alapítás során a legnehezebb feladat az egyének megnyerése, amit a cégek azzal segíthetnek, hogy az alapszabályban szereplő tagdíjat pénztártag munkavállalóik helyett részben vagy egészben átvállalják. A pénztár jogi személy. Ennek megfelelően elsőnek a Bíróságot kell felkeresni nyilvántartásba vétel miatt, majd az Adóhatóságot az adóigazgatási szám megkérése érdekében. A Központi Statisztikai Hivatal is nyilvántartja a pénztárakat, ezért az APEH után a KSH megfelelő jelzőszámát is meg kell szerezni. Az alakuló közgűlés után 15 nappal a pénztárnak bankszámlát kell nyitnia. Az előbbiek megszerzése után kerülhet sor a pénztár-felügyeleti engedély iránti kérelem benyújtására. A kérelemhez mellékelni kell még a pénztár nyitó mérlegét, a pénzmórosási szabályzatát és még a pénztár működésével kapcsolatos olyan dokumentumokat, amelyek meghatározói lehetnek a pénztár további tevékenységének.

A *Bíróság* az alapítást megelőző és közvetlen alapítást követő időszak törvényben rögzített feltételeit ellenőrzi. Az *Adóhatóságnál* a nagyszámú, a többszöri adminisztratív tévesztésre is lehetőséget adó adatmennyiség okoz gondot. Nem is beszélve arról, hogy a rendszerben a tagok egyben tulajdonosok is. Az újonnan belépett tagokat is folyamatosan be kell jelenteni, mert a pénztárak tulajdonosi körének növekedéséről van szó. A kilépettekről ugyanígy bejelentést kell tenni az APEH-nek.

A *Központi Statisztikai Hivatalban* még nem minden ügylétező ismeri azt az azonosítási számot, amelyet a pénztáraknak adni kell. Egy ma induló pénztár ügylétezője itt sem csak egyszer fordul meg. A pénztár-felügyeleti engedélyeztetés a leg hosszabb folyamat, mert ide akkumulálódik az eddig összegyűjtött anyag kiegészítve a pénztárakra vonatkozó egy-egy specialitással. A sok alaki előíráson kívül több tartalmi és törvényben előírt feltételnek is meg kell felelniük a beadáshoz szükséges dokumentumoknak.

2. Pénztárak működtetése

A jelenlegi ismereteink szerint csupán hét – kizárólag – nyugdíjpénztár kapta meg tevékenységi engedélyét és lett teljes jogú pénztár. Ezek közül két országos a többi munkahelyi, illetve kisebb területi pénztár.

ADMINISZTRÁCIÓ

Általában gond a pénztártagokkal kapcsolatos adminisztráció vezetése és egyéni számlák nyilvántartása. Kisebb pénztárak esetén ez kevésbé megterhelő, de nagyobb pénztárak 100-300 fő felettiéknél ez már jelentős többletterhet jelent. Három számítógépes működőképes program ismert a mai napig, amely teljesíti mindazon elvárásokat, amelyet a nyilvántartásokkal kapcsolatban a jogszabályok és pénztárfelügyelet előír. Ebből kettő, amely a nyilvántartások viszonylag egyszerűen körét lefedi.

Ezen rendszerek második része nyilvántartja az egyéni számlákat és elvégzi a pénztár teljes könyvvezetését. Ezek működő rendszerek. A szoftverek tulajdonosi viszonylag kedvező feltételekkel végzik a könyvelést valamilyen konstrukcióban és adott esetben el is adják termékküket. A harmadik rendszer erősen pénzügyi szemléletű, folyamatosan vizsgálja a bevételek kiadások alakulását és megállapítja a pénztár fizetőképességét.

PÉNZÜGYI MŰVELETEK

A pénzügyi műveletekhez a jogszabályok szerint egy pénzforgalmi számlát kell nyitnia a pénztárnak. A pénzügyi műveletek tekinthető bonyolításához azonban, a fő számlán belül a három alapnak három alszámlát célszerű nyitni, mert a kiadások és bevételek kezelésében már az első alkalommal „tisztá” kép alakul ki.

A működtetés kihelyezése esetén többen abba a hibába esnek, hogy mindent el akarnak végeztetni a vállalkozóval. Ez működéstechnikailag lehetetlen, mert a működés költségei helyben keletkeznek és helyben történik a kifizetés is. Minimum egy „házi-pénztárnak” (kézipénztárnak) különösen munkahelyi pénztár esetén működnie kell.

BIZTOSÍTÁSI ELVÁRÁSOK

A pénztárak jelentős része az első időben kb. 1-2 évig szolgáltatást nem nyújt, mert nincs olyan tagja, amely eléri a nyugdíjkorhatárt. Az egy-két éven belül nyugdíjba menőknek azt kell ajánlanunk, hogy ne lépjenek be a nyugdíjpénztárba, mert a mai depresszív nyugdíjrendszer ellenére, a felhalmozás rövidege miatt a nyugdíjpénztárban olyan kis összegek keletkeznek, hogy csak minimális összegű járadékfizetésre van lehetőség. Ha a munkáltató cégnek nincs pótlólagos forrása a tagdíj részben vagy egészben történő átvállalására, akkor saját bruttó béréről lemondó pénztártag annyival nagyobb forráshoz nem jut az esetleges járulékok cég által tagdíjként történő befizetésével sem, hogy a csökkentett nyugdíjalapjával nagyobb összegű járadékra tegyen szert.

A 100-300 fős pénztárak abba a hibába is viszonylag könnyen belebonyolódnak, hogy a szolgáltatások teljes körét kívánják nyújtani tagjaiknak. Holott számításaink szerint két szolgáltatási kört szinte teljesen indokolt elhagyni első időben. Egyrészt a pénztár kis létszáma és a nagy szórásstartomány miatt az életfogytig tartó járadékszolgáltatásnál olyan kis összegű járadékok keletkezhetnek, hogy a tagok belépését megelőző számítások minimum nem tekinthetők elfogadhatónak a pénztártag számára. A másikkal a kockázati járadék fizetési lehetőség, amely ilyen pénztáraknál a határozott idejű fix összegű járadékfizetésnél is alacsonyabb összeget jelenthet a járadékfizetési forma valódi céljával ellentétben.

BEFEKTETÉSEK KEZELÉSE

A pénztárak befektetési is számos nehézséget rejtenek magukban. Egy részt a mai befektetési formák nem igazán ösztönöznek a hosszú távú befektetésre. A 90 napos lekötésű államilag garantált értékpapírok már olyan hozamokkal kecsesgtenek, hogy már célszerű negyedévenként a hozamokkal számolni. A befektetések kihelyezésénél így nem igazán ösztönözhetők a befektetők a magasabb hozam elérésére a relatíve kis összegek mellett, mert gyakorlatilag ezeket az elvárásokat minden befektető teljesíteni tudja.

Több pénztár befektetéseinek kihelyezésekor rövid távú megállapodások megkötésére törekszik. A befektetők viszont kevésbé érdekeltek ezekben a befektetési formákban, ők a hosszú távú pénzlekötésekben érdekeltek.

MŰKÖDÉS CSAPDÁI

Pénztárat alapítani, már 15 természetes személy egybehangzó akaratával lehet, azonban működtetni nem. Olyan elvárásoknak kell megfelelni a pénztáraknak, mint a tagi nyilvántartások, egyéni számlák nyilvántartása, negyedéves beszámoló, éves beszámoló, befektetési tanácsadó alkalmazása, mérlegképes könyvelő alkalmazás, biztosítás-matematikus alkalmazása időszakonként, könyvizsgáló igénybe vétele. Nem kevés az alapszabályok, másolási költsége, meghívók másolási költsége, postai költség, stb. A megoldás az lehet, hogy a pénztárat alapításkor olyan támogató, munkáltató, alapítvány, szakszervezet, szponzor segíti, amely hosszú távú befektetésnek tartja a pénztárat. Nemcsak az alapítás költségeit vállalja magára, hanem a pénztár működés első öt évében a költség kb. legalább felét is képes magára vállalni egyre csökkenő mértékben.

3. Pénztáralapítás és működtetés az önkormányzati szférában

A nyugdíjpénztárak alapítására és működtetésére vonatkozóan az önkormányzatoknál nagy lehetőségek kínálkoznak. Egyrészt a polgármesteri *hivatalok* és egyéb önkormányzati *cégek* és *szervezetek* munkavállalóinak érdemes nyugdíjpénztárat lét-

rehozni. A képviselő *testületek tagjai* legalább olyan potenciális alanyai lehetnek a nyugdíjpénztáraknak, vagy bármilyen önkéntes biztosítópénztáraknak, mint a polgármesteri hivatalok alkalmazottai.

Az önkormányzatok még kevésbé ismerték fel azt a lehetőséget, hogy bármilyen, polgármesteri hivatali, vagy képviselő testületi bázison is alakuljon a pénztár szinte törvényszerűen kiterjeszhető lenne az ott élő *polgárok* számára. A pénztárnak elemei érdeke, hogy minél több tagja legyen, és a képviselő testületnek nemcsak szűk politikai, hanem tavlatti polgári érdekeket is szem előtt tartva kellene határoznia az ilyen pénztárak létrehozásáról.

Mégis az önkormányzati területen legkisebb a mozgás a pénztárak létrehozásában, ami talán annak tudható be, hogy egyrészt, a pénztárak alapítása és kezdeti nehézségeken történő átgépetése szinte elképzelhetetlen valamilyen támogató jelenléte nélkül. Ennek előteremtése a legnehezebb az így is szűkös önkormányzati büdzséből. Másrészt az önkormányzatok jelentős részénél egyéb feladatok előzik meg e kérdést. Sajnos a felismerés még mindig késik, hogy a rászorultak egészségügyi ellátása, vagy az önszegélyezés egy része is hatékonyabban oldható meg a pénztáron keresztül.

A *források előteremtésére* három megoldás is kínálkozik. Az első, hogy a pénztárba belépő tagok egyszeri alkalommal *belépési díjat* fizessenek, amelynek összege nem fontos, hogy nagyon magas legyen. A pénztár első időszakon történő átjutása azonban ekkor sem megoldott.

Valószínű a másik megoldás a hatékonyabbnak tűnő és a gyakorlat azt mutatja, hogy keresztülvihető. Több *cég vállalja* magára a pénztár alapításával és működtetésével kapcsolatos költségeket. A működtetés költségei a megalakulás utáni támogatások átutalásával biztosíthatók. Egy közepes 700-1000 fős pénztár esetén az alapítási költségek kb. 700 ezer forint körül alakulnak, a működtetés költségei évente minimum ugyanilyen nagyságrendűek lehetnek.

A harmadik változat olyan *vállalkozók, cégek, szponzorok* megnyerése az alapításra és működtetésre, amelyek hosszú távú befektetést látnak a pénztárakban. Elsősorban maguk és családtagjaik, másodsorban környezetük számára. Nem utolsó sorban, hogy az így befizetett támogatások a köz javára fordíthatók. Kis közösségekben, ahol az egymás iránti szociális érzékenység és szolidaritás magasabb szinten áll, mégha gazdaságilag nem is olyan stabilak, a vállalkozók is jobban támogatják az ilyen és hasonló kezdeményezéseket. Az önkormányzatokra e lehetőség kihasználása és közösségünk javára történő kiszolgálása vár. Viszonylag egyszerűbbnek tűnik a vállalkozók, gazdasági szakemberek megnyerése az ügynek.

Az önkormányzatok esetében a *pénztártag tagdíjának átvállalása* úgy történik, hogy például lehetőség van 3 % béremelésre, akkor az a bérfeljesztés járulékaival együtt bérre vetítve 4,5 % terhet jelent a járulékokkal. Ha lemond a munkavállaló pénztár-