

## Az önkormányzati hitelfelvétel lehetőségei és korlátai az Európai Unió országaiban

Halmosi Péter\*

*Az önkormányzatok finanszírozása az elmúlt években szinte valamennyi európai országban komoly problémákat vetett fel. A probléma összetett, hiszen a globalizálódó világ gazdaságában új feladatokkal kell szembesülnie az államnak, ami súlyponteltolódással jár együtt. Új típusú állami feladatnak tekinthető például az Európai Unió követelményeinek való megfelelés, ami a strukturális különbségeket csökkentése érdekében a hangsúlyt a redistribúcióra helyezi. Szintén változást jelent az ezredfordulón, hogy az állam nem a közszolgáltatások legfőbb előállítója, hanem azok megszervezője, és így az önkormányzatok is mint a központi kormányzat „megbízottai” látnak el közfeladatokat. Ezek a kihívások az állam kiadási szükségleteire ellentétes irányú hatást gyakorolnak: össze kell egyeztetni a hatékonyság javítását szolgáló beruházások finanszírozási igényeit, illetve a fiskális restriktív, mint versenyképesség-javító tényezőt. Emellett a feloldása nem célja jelen tanulmánynak, mivel azt csupán valamennyi ország mélyreható elemzése tenné lehetővé, a cél a változások keltezte finanszírozási eszközök közötti súlyponteltolódás körülményeinek bemutatása.*

*Kulcsszavak: önkormányzat, hitelfelvétel, Európai Unió, finanszírozás*

### 1. Globális kihívás

Az Európai Unió a hozzá fűzött jóléti remények valóra váltása érdekében a jelenleginél nagyobb mértékű redistribúció végrehajtására fog kényszerülni a jövőben a US National Bureau of Economic Research álláspontja szerint. Az államháztartás felépítése, működésének szabályai olyannyira eltérnek az egyes országokban, hogy az az önkormányzati pénzügyek összehasonlító célú vizsgálatának lehetőségét radikálisan leszűkíti, ráadásul a fiskális politika továbbra is a tagállamok hatáskörében van, ezáltal az Unió legfeljebb iránymutatásokat adhat arra vonatkozóan, hogyan lehetne az önkormányzatok finanszírozási problémáján enyhíteni. Az elmúlt évtizedekben a tagállamok önálló koncepciók mentén igyekeztek a finanszírozás terén eredményeket elérni, a közelmúltban a figyelem középpontjába került számos empirikus vizsgálat azonban kimutatta: valójában ugyan azok a kihívásokkal szembesül valamennyi ország, így indokolt az egyes reformkezdeményezések hatását kiemelni, és a legjobb megoldások adaptálhatóságát megfontolni. Osborn és Gaebbler (1993), Poterba (1995) Borge (1996) kutatásai a figyelmet a közszolgáltatások mi-

nőségének fokozására, illetve az új típusú együttműködési lehetőségekre irányítottak az önkormányzati szektorban. Mivel a szükséges átalakítások állam általi finanszírozhatóságát a maastrichti konvergencia kritériumok alapvetően befolyásolják, logikusan merül fel az önkormányzati saját erőből történő finanszírozás alternatívája. Ezen a ponton azonban további problémákkal szembesülünk, mivel a hagyományos finanszírozási eszközök (normatív támogatások, illetve adó-, járulékbévételek, egyéb megosztott bevételek) nem biztosítanak erre megfelelő fedezetet. Az önkormányzatok pénzügyi helyzetek, illetve a tőkepiac felé történő eladósodása ezzel szemben számos európai országban járható útnak tűnik, jelentősége természetesen számos tényezőtől függ (közigazgatási–köszolgáltatási rendszer reformjának állapota, helyi önkormányzati gazdálkodás átláthatósága, forrásdecentralizáció mértéke stb.).

### 2. Az önkormányzati hitelfelvétel alapja: az egyensúlyi költségvetés

Az önkormányzatoknak valamennyi európai ország törvényei szerint egyensúlyi gazdálkodásra kell törekedniük. A törvényeknek való megfelelésen túl azonban, a Musgrave által a központi és a helyi kormányzat közötti feladatmegosztás is ezt tartja célszerűnek. Musgrave szerint a központi kormányzat feladatai a következők<sup>2</sup>:

- Jövedelem-újraelosztás,
- Stabilizáció,
- Regionális növekedés,
- Erőforrások elosztása.

A jövedelem-újraelosztás központi funkció, mivel léteznek ún. generáción belüli, illetve generációk közötti transzferek, amelyek leghatékonyabban központi szinten oszthatók szét. A szolidáris államnak feladatai közé tartozik az alacsony jövedelmű, és megtakarítással nem rendelkező társadalmi rétegek segítése generáción belüli transzferekkel. Ennek érdekében vagy költségvetési tartalékokat kellene felhalmoznia, amelyekből a gazdasági ciklus teljes tartalma alatt biztosítani tudja a szociális alapon járó szolgáltatásokat (ezt a módszert alkalmazzák az amerikai államok), vagy hitelt kell felvennie, amelyhez pedig előfeltétel, hogy meggyőzően tudja bizonyítani a hitelező előtt, hogy képes kontrollálni saját eladósodását. Bár ezek működőképes alternatívák, a választók és az önkormányzati döntéshozók viselkedése a mechanizmus hosszú távú fenntarthatóságát veszélyeztetik<sup>3</sup>. A generációk közötti transzferek a nagy értékű, hosszú ideig működő beruházásokkal kapcsolatosan merülnek fel. Egy hulladék-feldolgozó üzem például minden bizonnyal több évtizedig képes gazdaságosan működni, így logikus az a feltételezés, hogy az igénybe vevő generáció fizesse meg, ne csupán az a generáció, amelyik a beruházást elindítja („pay as you use”-elv). Az önkormányzatok valójában folyamatosan csak olyan beruházásokat valósítanak meg, amelyek több generáció érdekeit is szolgálják (Buchanan 1997), így elfogadhatjuk azt az érvelést, hogy a beruházás megvalósításához szükséges (adó)terhet meg kell osztani a hasznélvezők között. A mai napig ez a hitelfelvétel mellett szóló egyik legerősebb érv!

A stabilizáció az eltérő gazdasági, társadalmi környezetben működő önkormányzatok eltérő alkalmazkodási képességének köszönhetően központi funkció. Az eltérő alkalmaz-

\* Halmosi Péter, egyetemi tanársegéd, SZTE Gazdaságtudományi Kar, Pénzügyek és Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Intézete (Szeged).

<sup>1</sup> Bővebben lásd: Open Society Institute: Navigation to the market (szerk. Péteri Gábor és Horváth M. Tamás, Budapest, 2001).

<sup>2</sup> Musgrave, R. A. (1959): *The theory of public finance*. McGraw-Hill, New York.

<sup>3</sup> A lakosság konjunktúra idején jellemzően vagy jobb minőségű szolgáltatást vagy alacsonyabb adókat követel, amit a politikusok a bizalom megnyerésének eszközének tekintenek.

kodási képesség – a költségvetési hiány ezt súlyosbítja tovább – a beruházási intenzitásban idéz elő eltéréseket az egyes önkormányzatok esetében.

A regionális növekedés a strukturális deficitnek növekedését idézi elő az adóverseny kialakulásának köszönhetően. Ennek káros hatásának kiküszöbölésére az egyensúlyi költségvetés megint csak alkalmasnak látszik, amennyiben a kedvezmények nyújtásának előfeltétele a működési szufficit, a kedvezmények mértéke pedig együttesen nem okozhat költségvetési hiányt.

Az erőforrások hatékony elosztása szempontjából is szükséges az egyensúlyi költségvetés, hiszen a választók döntéseik meghozatalakor azt a kormányzati alternatívát fogják preferálni, amelyik a legnagyobb haszonnal és a legkisebb költséggel jár – jelen esetben a lehető legolcsóbban a lehető legjobb minőségű közjóságokat kínálja a polgároknak. Bár negatívumként hozzák fel a kormányzati beruházásokkal szemben a kiszorító hatást, mégis az egyensúlyi költségvetés a legjobb választ adja a kormányzati szektor méretbeli korlátozására, és így valamennyi országban ennek elérésére törekednek az önkormányzatok.

### 3. Az önkormányzatok hitelfelvételének szabályozása az Európai Unió országában

Az önkormányzati költségvetés egyensúlyának előírása azt jelenti, hogy a tervezett kiadásokat az egyéb saját bevételeknek, központi támogatásoknak és a felvett hiteleknek együttesen kell fedeznie. A legtöbb országban ezen túlmenően is vannak megkötések, amelyek leginkább a folyó tevékenységek hitelből történő finanszírozását korlátozzák, illetve néhány országban teljesen megtiltják. A folyó tevékenységekhez kapcsolódó hitelfelvétel ugyanis a törvényalkotó megítélése szerint veszélyeztetheti a kötelező önkormányzati feladatok teljesítését, kevésbé kontrollálható, illetve a tökecéltű kiadásokkal szemben többletbevételt egyáltalán nem hoz. Ráadásul a maastrichti kritériumok miatt a beruházások elől vonja el a forrásokat. Nem lehet azonban kategórikusan elzárkózni egyetlen országban sem még a folyó célú hitelfelvételtől sem, hiszen a fiskális képesség, regionális különbség, strukturális problémák időnként szükségessé teszik, ellenkező esetben ugyanis csőd bejárnának egyes önkormányzatok, ami a legtöbb európai ország politikusai számára elfogadhatatlan. Az egyensúlyi gazdálkodás tehát a hatékonyságot szolgálná, egyéb korlátozások miatt azonban az önkormányzatok deficitet realizálnak, amit már csak olyan hitelfelvétel képes megszüntetni, amely nem egyeztethető össze a törvényalkotó akaratával<sup>4</sup> (Council of Europe 2002b).

Az önkormányzatok hitelfelvételével kapcsolatosan az eltérő történelmi fejlődés miatt jelenleg eltérő szabályozás van érvényben az egyes országokban. Franciaországban a hitelfelvételnek nagy múltja van, a felmerülő finanszírozási igények kielégítésére 3 bank szakosodott. Az egyensúlyi költségvetési elv itt törvényben rögzítve jelenik meg. A kamatfizetések a folyó-, a tőketörlesztések pedig a tőkekiadások között, elkülönítve jelennek meg. Az 1980-as években az országok eladósodása Franciaországot, és a francia önkormányzatokat is elérte: a negatív hitel-reálkamatláb miatt a megtakarítások visszaestek a szektorban. A

90-es évek elején a hitelfelvételi lehetőségek romlása miatt ismét a saját források jutottak nagy szerephez a beruházások finanszírozásánál (1981-ben 31%, 1990-ben 54% volt ennek aránya). 1992 után a romló makrogazdasági feltételek a működési többletek eltűnéséhez vezettek, ami ismét a hitelfinanszírozásra helyezte a hangsúlyt. Ennek aránya 1991-ben 33 százalék volt, 1995-ben már 40 százalék. Ekkor már valójában a megkezdett beruházások befejezéséhez volt szükség a hitelekre, az egyébként drága hitel a beruházásokra negatívan hatott. Újabb beruházási fellendülés csak 1997 után következett be. A francia szabályozás a maastrichti követelmények minél hamarabbi teljesítése érdekében az eladósodás szabályozására kényszerült. Mivel az önkormányzatok csődjét nem tartották kívánatosnak, a szabályozás folyamatos fizetőképességet írt elő az önkormányzatokra. Ez több mint az egyensúlyi költségvetés elvárása, mivel éven belül is biztosítani kell az egyensúlyt – hiány esetén 30 napon belül értékesítéssel, rövid lejáratú hitelfelvétellel eleget kell tenni a törvénynek. Mindenképpen kötöttebb tehát az önkormányzati gazdálkodás, másrészt viszont a hitelfelvétel eme célnak alá van rendelve.

A maastrichti kritériumok teljesítése Franciaországban megköveteli a törlesztő részletek szabályozását. Az önkormányzatok garanciavállalása a folyó bevételek 50 százalékáig terjedhet, ennél nagyobb kötelezettséget csak közcélú beruházásokkal kapcsolatosan vállalhatnak az önkormányzatok, feltéve, hogy teljesül az a feltétel is, hogy egy közszolgáltató vállalatért legfeljebb a folyó bevételek 10 százalékáig vállalhat garanciát (Local public finance in Europe 2004). A garanciák után céltartalékot kell képezni, ami viszont az éves adósságszolgálat 2,5–10 százalékában van maximalizálva (ennek mértéke az egyes önkormányzatok esetében eltérő). Sajátos helyzetet teremt azonban a beruházások amortizációja, ami a jelek szerint a rövid távú egyensúly előírásakor nem segíti elő az eladósodás hosszú távú befolyásolását. A rövid távú egyensúly szemlélete ugyanis azt sugallja, hogy azokban az években, amikor nagyobb költségvetési tartalékot sikerül realizálnia az önkormányzatoknak, akkor a beruházás hasznos időtartamától függetlenül nagyobb törlesztést hajtsanak végre. Tapasztalatok alapján ez a helyi autonómia oly mértékű sérülésével járna együtt, hogy a jogszabályok adta lehetőségekkel élve az önkormányzatok inkább a beruházások fizikai amortizációját választják a pénzügyivel szemben, így egyes években költségvetési többleteket, máskor viszont hiányt realizálnak. A tanulmány elején részleteztem, hogy a politikai döntéshozók és a választó-adófizetők viselkedése a költségvetési tartalékok felélését okozza. Van azonban még egy probléma: a beruházások élettartama (mind fizikai, mind pedig pénzügyi) és időzítése eltérő. Ennek kamatterhe – nem beszélve egyes országokban az önkormányzatok külföldi hitelfelvételének engedélyezése miatt az esetleges árfolyam-kockázati teherről – szintén eltérő.

Az önkormányzatok hitelfelvételének szabályozása felveti azonban az adósságállománynak az egyes kormányzati szintek közötti megosztásának szükségességét. A legtöbb országban már megtörtént az elviselhető mértékű – értendő ezalatt az, hogy adósságspirált nem generáló – adósságteher-nagyság kialakítás. A folyamat hasonlóan ment végbe, mint a magyarországi bankprivatizáció: azon beruházásokhoz kapcsolódó adósságterhek, amelyek az önkormányzatoknál merültek fel, a központi kormányzathoz kerültek konszolidáció keretében. Ettől kezdve az önkormányzatoknak csak arra kell ügyelniük, hogy a korábbi és az aktuális adósság-, illetve garanciavállalási terhekre együttesen megállapított kvótát ne lépjék túl.

Németországban az újraegyesítés kapcsán szintén felmerült ez a probléma, hiszen adózási kapacitás alapján a keleti és a nyugati tartományok közötti különbség ötszörös (!)

<sup>4</sup> Végső soron tehát a hitel olyan finanszírozási eszköz, amelyért maga az önkormányzat felel, viszont csak a végső korlátot jelentő maastrichti kritérium küszöbének elérése esetén következik be a hitelfelvétel tényleges tilalma.

volt (Geske 2003, 730. o.). Az egyébként is alultőkésített kelet-német tartományi közszolgáltató vállalatok e nélkül nem lettek volna képesek a szolgáltatási színvonalat javítani az Európai Unió fiskális követelményeit szem előtt tartva – nem is beszélve a reálkonvergenciáról (nem is beszélve a német föderális rendszer működésének válságáról: Dohnanyi 2002, 187–190. o.). 1993-ig a német önkormányzatok beruházási célú hitelfelvele mere-deken emelkedett, majd az 1994-es privatizációt követően a korábbi emelkedőben lévő adósságszint ismét csökkenni kezdett. Szakemberek részéről a hosszú távú fejlődés komoly problémájaként fogalmazódik meg, hogy a beruházási igények 2/3-a a helyi önkormányzatok szintjén jelenik meg. Ez a fiskális restriktióval úgy egyeztethető össze, hogy a beruházási kiadások jelentős részét önkormányzati saját forrásból fedezik. A hitelfelvétel tehát csökkenő tendenciát mutat Németországban. Nem volt ez azonban mindig így: az 1960–1970-es években történt nagy összegű szövetségi állami hitelfelvele a magasabb foglalkoztatási célokat szolgálták. Mivel az adósságteher leszorítás nem volt sikeres, indokolt volt, hogy a szövetségi állam részére nagyobb mértékű eladósodást engedélyezzenek. Németország példája jól mutatja, hogy az eltérő adózási kapacitású régiók felzárkóztatása kisebb helyi hitelfelvelel autonómiát tesz lehetővé. A jelenlegi gazdasági-fejlettségi különbségek meglete indokolta tehát a racionalisabb gazdálkodást, költségvetési tartalékok felhalmozását. Rövid távon az önkormányzatok saját belátásuk szerint felvehetnek bankhitelt az önkormányzati folyó fizetési mérleg főösszegének 1–2 százalékáig. Ennek a célja elsődlegesen az adóbevételek ciklikus változásainak kiszűrése. A német önkormányzatoknak 5 évre szóló beruházási tervet kell készíteniük, amelynek megvalósítására csak meghatározott tartalékok felhalmozása esetén kapnak engedélyt a központi kormányzattól.

A költségvetési egyensúlyt Németországban is kötelezően előírják az önkormányzatoknak, a folyó és a tőkémérleg közötti átcsoportosítás azonban megengedett: egyik többlete fedezheti a másik hiányát. Ez azon a felismerésen alapszik, hogy bizonyos esetekben az önkormányzatok nem képesek az adóbevételek növekedésével megszüntetni a hiányt. Természetesen itt is előfordul, hogy egy önkormányzat költségvetése deficittel zár, ekkor azonban szigorú restriktióval, önkormányzati vagyon értékesítéssel, szövetségi államtól kapott hitellel 2 éven belül visszaállítják az egyensúlyt – ez utóbbit a jövőbeli adóbevételek terhére folyósítja a szövetségi állam. Az önkormányzati folyó fizetési mérleg többlete elvileg elő van írva az önkormányzatok számára, ennek annyiban van gyakorlati jelentősége, hogy az éves költségvetési tervet csak olyan hitelfelvelel hagyja jóvá a tartományi szint, amely biztosítja a költségvetési többletet.

A kormányzati szintek közötti eladósodás terén Ausztria előrébb jár: a központi és helyi kormányzati szintek közötti deficitet már 1996-ban felosztották. Az éves deficit 90 százalékával a központi kormányzat rendelkezik, a maradék 10 százalékkal, ami a GDP 0,3 százaléka pedig együttesen az önkormányzati szektor. Nem nevezhető azonban optimálisnak a megállapított szint, mivel magának a szövetségi szintnek a tényleges deficitje meghaladja a maastrichti szintet: az ország csak úgy tudja teljesíteni a GDP 3 százalékának megfelelő deficit-szintet, hogy az önkormányzati szektor folyamatosan megtakarító. Lényegében tehát a hitelfelvelel döntések meghozatalakor számításba kell venni, hogy mennyi lesz a szövetségi állam adott évi deficitje! Látható tehát, hogy bár szükséges a megosztás, annak kivitelezése nem egyszerű, és úgy tűnik, egyelőre nincs jó megoldás.

A dán önkormányzati rendszer a központi szint mellett megyei és községi szinteket különböztet meg. A kemény költségvetési korlát alapvetően a községi szinten szokott problémát okozni, a megyei önkormányzatok helyzete sokkal előnyösebb.

A dán helyi önkormányzatok nagyfokú autonómiát élveznek a gazdálkodást illetően (ezt részben csorbít az a tény, hogy a helyi szint saját jogú bevételeit a központi szint gyűjti be, hasonlóan, mint nálunk a gépjárműadó, amely a gyakorlatban burkolt központi támogatás). A saját bevételek az önkormányzati bevételek kb. 3/4-ét teszik ki (2002-ben 76 %, Bende-Szabó és szerzőtársai 2003). A hitelfelvétel azonban ezen belül erőteljesen korlátozva van: a bevételek döntő hányadát ugyanis a helyi szinten szedett személyi jövedelemadó- és földadóbevételek teszik ki.

A hitelfelvelel szabályozása rendkívül szigorú. A hitelfelvelel a Belügyminisztérium engedélyezheti az éves költségvetés jóváhagyásakor, míg azonban megyei szinten a tartós, közcélú beruházások nettó kiadásainak 25 százalékáig engedélyezett *automatikusan* a hitelfelvelel, addig községi szinten a közüzemi szolgáltatásokkal kapcsolatos beruházásokra, időselemények gondozásával kapcsolatosan, energiatakarékossági és épületrenoválási célokra lehetséges hitelt felvenni, azonban *kizárólag központi kormányzati engedéllyel*.

A Minisztérium – az önkormányzatok éves költségvetésének jóváhagyásakor – dönthet úgy, hogy a kevésbé eladósodott (községi) önkormányzatoknak diszkrécionális hitelfelvelel jogot ad. Itt azok az önkormányzatok jöhetnek szóba, amelyeknél az éves adósságszolgálat a teljes éves kiadás maximum 30 százalékáig terjed. További feltétele azonban a pozitív pénzügyi eredmény, amelynek fenntartása az elmúlt években már komoly gazdálkodási problémákat vetett fel: viszonylagos automatikus jellege miatt a községi önkormányzatok erőteljesen preferálták, azonban a jogszabályok előírják, hogy elkülönített bankszámlán kezeljék az önkormányzatok a kamat-, osztlékbévételeket, ami átmenetileg likviditáscsökkenést eredményez. Amennyiben ez nem elegendő az igényelt hitelhez, az értékpapírok, tárgyi eszközök értékesítéséből befolyó pénzeket is le lehet kötni – ez az, ami a községi önkormányzatoknál már komoly gondot okoz: az elmúlt években a tőkeeszközök fogyásához vezetett. A hitelfelvelel szigorú szabályozásának komoly okai vannak Dániában:

1. A politikusok közvetlenül felelnek a polgároknak, így csak azok a beruházások valósulnak meg (és csak azoknak a terhet kell viselniük az adófizetőknek), amelyekből ők is részesednek. Ez ugyan kiküszöböli a döntéshozók rövidtávú gondolkodását, azonban számos (közélcélú) beruházás működési költségét megnöveli az egyensúlyi költségvetési gazdálkodás követelménye miatt. Ugyanis ekkor a beruházás költségeit előre meg kell takarítani, ami igen erős elkötelezettséget követel meg, hogy az adófizetők nyomása ellenére idő előtt ne csökkentse a szolgáltatások díjait. Ráadásul amennyiben az egyes régiókban eltérő beruházásintenzitás jellemzi az önkormányzatokat, a munkaerő mobilitását is akadályozza.
2. A dán törvények a hitelfelvelel korlátozását az egyébként nagyfokú helyi autonómia korlátozásának eszközeként kezelik. Enélkül azonban az országspecifikus gazdasági ciklusok nem jelezhetőek előre, aminek káros hatását egyébként az állami beruházás-ösztönző lépések mérsékelhetnének. Megjegyzem, az EU-ban növekvő valószínűségű aszimmetrikus sokkok és a rendelkezésre álló uniós forrásoknak köszönhetően ennek hiánya remélhetően nem jelent majd komoly problémát.
3. A dán törvényalkotók komolyan félnek a „moral hazard” veszélyétől, vagyis a felelőtlen önkormányzati döntéshozattól.

A Maastrichti követelmények teljesítése érdekében erőteljes adószárcsökkenő program indult be Dániában 1999-ben, aminek eredményeként az éves deficitet sikerült a GDP 3 százaléka alá szorítani.

Belgiumban az önkormányzati rendszer 3 szintű: tartományok, provinciák és községek. Az 1999-ben elindított konvergenciaprogram a bruttó adósság alacsonyabb kamatfizetésűvé történő lecserélését célozta, mivel az államadósság/GDP mutató a 90-es évek közepén jóval 100 százalék fölött volt. A központi kormányzat szintjén a program keretében az államháztartás elsődleges többletét 5,3 százalékból irányozták elő, biztosították a szövetségi állami kiadások értékállóságát, a helyi önkormányzatok szintjén pedig a helyi adóbevételeket a GDP növekedési rátájával összhangban növelték. A módosítások tehát inkább az adóterheltség fokozásának formáját öltötték.

A helyi önkormányzati szinten nem volt szükség a hitelfelvétel központi engedélyezésére (a helyi kiadásoknak az adósságszolgálattal kapcsolatos kiadások 16 százalékát tették ki), mivel a helyi autonómiát jelentősen kibővítették 1999-ben. Lehetővé vált ugyanis az üzletszerű bérbeadás, illetve legfeljebb 6 százalékos kiegészítő jövedelemadó szedése. Ennek a jövőben feltételezhetően nagy ára lesz az önkormányzatokra nézve: a maastrichti adósságkritérium megosztásának kialakításakor feltételezhetően az osztrák helyi önkormányzati szektorhoz hasonlóan itt is költségvetési tartalékokat kell majd felhalmozni, annak ellenére, hogy a helyi adósság a teljes államadósságnak csak kb. 5,8 százalékát teszi ki.

Angliában az önkormányzatok kiadásai az állami kiadásoknak csak igen csekély hányadát teszik ki (2001-ben 0,7%). A hitelfelvétel központi engedélyhez van kötve: a központi kormányzat a helyi szint tőkekiadásait mérlegelve dönt a kiegészítő mértékű hitelről, amely azonban alapvetően néhány területre összpontosul (pl. partvédelem, közlekedés-fejlesztés). Mint beruházásfinanszírozási eszköz a jövőben sem jut nagyobb szerephez, mivel a jelenlegi törvények sértik a helyi autonómiát (pl. az adósságrendezésre kötelezően fordítandó éves pénzeszeg nincs kapcsolatban az éves hitelfelvétellel, a hitelfelvétel célhoz kötött), és így előnyösebb a PPP-formában való beruházásfinanszírozás, amelyhez kapcsolódó kockázatsökkentést célzó előírások már megszülettek.

Svájcban a községi önkormányzatok hitelfelvételét a kantonok engedélyezik. Főszabályként rövid lejáratú hitelt a kötelező költségvetési egyensúlyhoz, hosszú lejáratú hitelt pedig tőkekiadásokra lehet igénybe venni. A szabályozás merevnek tekinthető, mivel: amennyiben a kiadások év közben 5 százaléknál nagyobb mértékben meghaladják a tervezett bevételeket az alkotmány az adókulcsok növelésére kötelezi az önkormányzatokat. Az éves költségvetési terv jóváhagyásakor a hitelfelvételt is jóváhagyják a kantonok, azonban az önkormányzatoknak nem kell pénzügyi tervet készíteniük az évről, a döntéshozók nem tesznek különbséget pótló és új beruházások között, továbbá nem szankcionálhatják a községi önkormányzatokat, amennyiben nem tartják be a gazdálkodási előírásokat.

Norvégiában az önkormányzati rendszer igen centralizáltnak tekinthető: a közszolgáltatások 2/3-át nyújtják az önkormányzatok, ezzel szemben viszont a bevételek közel 40 százaléka központi támogatás, a saját bevételek nagy része pedig megosztott bevétel (helyi adóbevétel a teljes adóbevétel 45%-a). A merev önkormányzati szabályozás ellenére a második világháború óta nem volt válság, az önkormányzati csőd fogalmát a jogszabályok nem ismerik. Ennek oka (Poterba 1995) a beruházási tevékenység magasán tartása. A költségvetési egyensúly ex ante elő van írva, amennyiben deficit keletkezik, 4 éven belül kell azt megszüntetni. A merev szabályozáson a közelmúltban több ponton is enyhítettek: az adókulcsok és a forráshiányos önkormányzatoknak juttatott központi támogatás mértékét azo-

nosan állapítják meg, így a gazdasági ciklus szakaszainak megfelelően arányosan több vagy kevesebb bevétellel rendelkezik minden önkormányzat. Szintén a finanszírozás liberalizálásának irányába mutat, hogy 2000-től a hitelfelvétel központi kormányzat általi engedélyezése csak azon önkormányzatoknál van előírva, amelyek korábban jellemzően deficitesek voltak. Erre egyébként számos példa van: az önkormányzatok 18 százaléka zárja a költségvetési évet hiánnyal, elindítva a 4 éves restrukturálási tervet. Pozitívumként értelmezendő a szabályozás azon eleme, amely Borge 1996-os empirikus vizsgálatán alapul (a deficites és nem deficites önkormányzatok bevételnövekedései nem térnek el egymástól lényegesen, illetve, hogy a segélyek csökkentése a deficitet rövid távon 40 százalékkal, hosszú távon 20 százalékkal, az adóbevételek csökkentése viszont rövid távon 80 százalékkal, hosszú távon 40 százalékkal növeli). Ennek megfelelően az önkormányzati forrásszabályozás a korábban említett, gazdasági ciklushatást mérséklő hatás recesszió esetén a hátrányosabb helyzetű önkormányzatokat segíti jobban – ez a jellemzően fejletlenebb területeken pedig gazdaságilag indokolt is.

Olaszországban 1973-ig a folyó tevékenységekhez is lehetett hitelt felvenni, jelenleg azonban csak a tőkekiadásokra. A szabályozás változtatásának oka az időközben letisztult önkormányzati feladat- és forrásszabályozás volt. Egy 1977-es szabályozás szerint a rövid lejáratú hitelfelvételt a folyó tevékenységek bevételeinek 25 százalékáig lehetett igénybe venni, maximálisan 3 hónapra.

Kelet-Európában az 1990-es években a közszolgáltatások minőségének javítása miatt a deregulációban és a privatizációban látták a megoldást. Ezekben az országokban ugyanis a közszolgáltatások széles köre és az alultőkésítettség következtében sem kormányzati, sem pedig helyi szinten nem voltak források az átalakításokra. A fejlesztéseket a külföldi befektetők valósították meg, azonban az évtized végére minden EU-tagjelölt országban megteremtődtek a törvényi és gazdasági feltételei a hitelfelvételnek. Lettországon 2002 végéig minden önkormányzati vállalatot átalakítottak gazdasági társasággá, ezzel párhuzamosan a központi kormányzat által folyósított támogatásokból (2000-ben a GDP 5,3 százalékát fordították erre a célra) önkormányzati fejlesztéseket valósítottak meg. A hitelfelvétel előfeltétele a helyi tanács támogatása, ezt azonban folyó kiadásokra is igénybe lehet venni, amennyiben a megtakarításokat eredményez (pl. önkormányzati üzemanyag vásárlás).

Lengyelországban az önkormányzati hitelfelvétel engedélyezése a GNP-hez viszonyított államadósság alakulásától függ. Az éves adósságszolgálat az éves bevételek 15 százalékáig terjedhetnek, amennyiben az államadósság a GNP 55 százalékát nem éri el, illetve 12 százalékáig, amennyiben azt meghaladja. A 60 százalékos küszöb elérése esetén új hitel felvétele nem engedélyezett. Ezekben az országokban tehát a maastrichti konvergencia kritériumok alakítják a tényleges önkormányzati hitelfelvételt.

#### 4. Összefoglalás

Bár az eltérő történelmi, illetve jogszabályi fejlődés miatt eltérő pályán mozognak az európai országokban az önkormányzatok, elmondhatjuk, hogy hitelpiaci szabályozásukban hasonló vonások fedezhetők fel. Kiemelném a folyó és a beruházási tevékenységek megkülönböztetését, az egyensúlyi gazdálkodást, illetve a hitelfelvétel, mint általános célú finanszírozási eszköz elérhetőségét. Az Európai Unió – ahogyan azt a fenti nemzetközi tekintés is bizonyítja – a nemzeti szintű közigazgatási reformfolyamatokba nem avatkozik

ugyan bele, a teljes kormányzati szektorra vonatkozó hitelfelvétel és garanciavállalás korlátozásával új, sürgősen megoldandó problémák elé állítja a tagországait. Számos tagállamban – így az újonnan csatlakozott országokban – sincs megoldva a kormányzati szintek közötti deficitmegosztás. Erre pedig a közszolgáltatások színvonalának megtartása, és az önkormányzati beruházási hajlam szinten tartására nagy szükség van.

*Felhasznált irodalom*

- Bende-Szabó G. – Szalay T. – Péntek L. (2003): *Az önkormányzati pénzügyek európai uniós aspektusai*. Municipium Magyarország Alapítvány, Budapest.
- Council of Europe (2002a): *The risks arising from local authorities financial obligation*. Local and regional authorities in Europe, No. 76. Council of Europe Publishing, Strassbourg
- Council of Europe (2002b): *Recovery of local and regional authorities in financial difficulties*, Strassbourg
- Council of Europe (2002c): *Recovery of local and regional authorities in financial difficulties*, Strassbourg
- Local and regional authorities in Europe*, No. 77. Council of Europe Publishing, August 2002
- von Dohnanyi, K. (2002): Reformstau durch Föderalismus. In: *Wirtschaftsdienst*, 2002/4, HWWA, Hamburg 187–190. o.
- Geske, O.-E. (2003): Erwartungen an eine Neuordnung des deutschen Föderalismus. In: *Wirtschaftsdienst*, HWWA, Hamburg 2003/11, 721–731. o.
- Lane, J. E. (2002): *Public sector reform*. Sage Publication, Svájc
- Oxford University Press (2004): *Local public finance in Europe*. Oxford
- Musgrave, R. A. (1959): *The theory of public finance*. McGraw-Hill, New York.
- Péteri G. – Horváth M. T. (szerk.) (2003): *Navigation to the market*. Budapest, LGI books.
- Wicksell, K. (1954). *Lectures on Political Economy*, Vol. 1. Routledge & Kegan Ltd., London 1951 (1934)
- [www.b-m.hu/idea/](http://www.b-m.hu/idea/)