

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 gazdaságban új feladatokkal kell szembesülnie az államnak, ami súlyponteltolódással jár együtt. Új típusú állami feladatnak tekintendő például az Európai Unió követelményeinek való megfelelés, ami a strukturális különbségek csökkentése érdekében a hangsúlyt a redisztribúcióra 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 közfeladatokat¹. Ezek a kihívások az állam kiadási szükségleteire ellentétes irányú hatást gyakorolnak: össze kell egyeztetni a hatékonyság javítását szolgáló beruházások finanszírozási igényeit, illetve a fiskális restriktációt, mint versenyképesség-javító tényezőt. Eme ellentét feloldása nem célja jelen tanulmánynak, mivel azt csupán valamennyi ország mélyreható elemzése tenné lehetővé, a cél a változások keltette 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 redisztribúció 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 kielemezni, és a legjobb megoldások adaptálhatóságát megfontolni. Osborn és Gaebbler (1993), Poterba (1995) Borge (1996) kutatásai a figyelmet a közszolgáltatások mi-

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

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

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–közszolgáltatói 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 következők²:

- 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 felhalmozni, amelyekből a gazdasági ciklus teljes tartama alatt biztosítani tudja a szociális alapon járó szolgáltatásokat (ezt a módszert alkalmazták 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 veszélyeztetik³. A *generációk közötti transzfer*ek 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 haszonélvezők 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-

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

³ 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 deficitek 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 kizorító 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 tőkecélú 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 be jutnának 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 akaratával⁴ (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

⁴ 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.

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 hiány 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 (!)

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 hitelfelvétele meredeken 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 restriktcióval 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 hitelfelvételek 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 hitelfelvételi autonómiát tesz lehetővé. A jelenlegi gazdasági-fejlettségi különbségek megléte indokolta tehát a racionálisabb 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 tőkemérleg 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 restriktcióval, 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 hitelfelvétellel 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 hitelfelvételi 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. $\frac{3}{4}$ -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 hitelfelvétel szabályozása rendkívül szigorú. A hitelfelvételt a Belügyminisztérium engedélyezheti az éves költségvetés jóváhagyásakor, míg azonban megyei szinten a tartós, közcélú beruházások nettó kiadásainak 25 százalékáig engedélyezett *automatikusan* a hitelfelvétel, addig községi szinten a közüzemi szolgáltatásokkal kapcsolatos beruházásokra, idősebb személyek gondozásával kapcsolatosan, energiatakarékosági 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 hitelfelvételi 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-, osztalékbevételeket, 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 fogysághoz vezetett. A hitelfelvétel szigorú szabályozásának komoly okai vannak Dániában:

1. A politikusok közvetlenül felelnek a polgároknak, így csak azok a beruházások valósulnak meg (és csak azoknak a terhét kell viselniük az adófizetőknek), amelyekből ők is részesednek. Ez ugyan kiküszöböli a döntéshozók rövidtávú gondolkodását, azonban számos (köz célú) 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 hitelfelvétel korlátozását az egyébként nagyfokú helyi autonómia korlátozásának eszközeként kezelik. Enélkül azonban az országspecifikus gazdasági ciklusok nem jelezhetők 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 félnak a „moral hazard” veszélyétől, vagyis a felelőtlen önkormányzati döntéshozataltól.

A Maastrichti követelmények teljesítése érdekében erőteljes adósságcsökkentő 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 százalékban 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, közlekedésfejlesztés). Mint beruházásfinanszírozási eszköz a jövőben sem jut nagyobb szerephez, mivel a jelenlegi törvények sértik a helyi autonómiát (pl. az adósságrendezésre kötelezően fordítandó éves pénzösszeg nincs kapcsolatban az éves hitelfelvétellel, a hitelfelvétel célhoz kötött), és így előnyösebb a PPP-formában való beruházásfinanszírozás, amelyhez kapcsolódó kockázatcsökkentést 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 $\frac{2}{3}$ -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 keveseb 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 bevételének 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 alultőkésítés 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/