

Csipkés Margit – Veres Bence

A helyi önkormányzatok létjogosultsága ma Magyarországon

Az önkormányzati szektor szerves része az államháztartásnak mind fiskális, mind a feladatellátás és finanszírozás szempontjából. A helyi önkormányzat nemcsak a helyi közszolgáltatások megvalósítását, hanem az állam által átadott, a helyi közösséget érintő közhatalom gyakorlását is jelenti (Kopányi, 2001). A szerzők cikkükben részletesen áttekintik a helyi alrendszer feladatát, hatásköreit, valamint részletesen bemutatják az önkormányzat gazdálkodását, illetve a rá vonatkozó adóssághozzájárulás folyamatát.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATI FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) alapján Magyarország területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. Magyarország területi beosztása alapjában határozza meg az állam szerkezeti felépítését. A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét illeti az önkormányzás joga. Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése értelmében a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. Ennek megfelelően Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Möt) a 3. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy a helyi önkormányzás joga a települések és a megyék választópolgárainak közösségét illeti meg. E rendelkezés egyben azt is világosan kimondja, hogy hazánkban a helyi önkormányzatoknak két típusa van: települési és területi (megyei) önkormányzatok. A települési önkormányzatokhoz tartoznak a fővárosi, a fővárosi kerületi, a megyei jogú városi, a városi és a községi önkormányzatok. A megyei és a települési önkormányzatok között nincs hierarchikus kapcsolat, függőségi viszony, jogaik egyenlők, feladat- és hatásköreik azonban különböznek (Hoffman – Nagy, 2013).

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény 31. cikk (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzás nem más, mint a helyi önkormányzatok azon joga és képessége, hogy a jogszabályi keretek között a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. Ez azt jelenti, hogy az adott helyi közösség függetlenül működik, és saját ügyeiben önálló döntési jogosultsággal rendelkezik. A kormány csak ellenőrzési jogkört gyakorolhat felettük. Helyi közügyet csak kivételesen és csak törvény utalhat más szervezet feladat és hatáskörébe. Tömören fogalmazva és az **1. számú ábrán** szemléltetve a helyi önkormányzat a helyi közösség, a feladat- és hatáskörök, valamint az erőforrások autonóm közigazgatási egysége.

A helyi közösségeknek az önkormányzás jogát, az önkormányzatok által ellátott feladatok körét a hatályos magyar jogrendszer az úgynevezett dualista modellben határozza meg. A dualista modellben élesen elkülönül egymástól a helyi közügyek kezelésére hivatott **önkormányzati feladatok**, valamint a helyi közügy körén kívül álló átruházott államigazgatási feladatok. Az önkormányzati feladatokon belül a szakirodalom megkülönböztet **kötelező és az önként vállalt (fakultatív)** feladatokat (Hoffman, 2014).

A magyar szabályozást tekintve, az Möt. rendelkezései egyértelműen elkülönítik egymástól a kötelező és az önként vállalt önkormányzati feladatokat. A törvény rögzíti, hogy jegyző (főjegyző), valamint kivételesen a polgármester (főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke) és a polgármesteri hivatal ügyintézője **átruházott államigazgatási feladat- és hatásköröket** gyakorolhat, melyeket 2012 óta csak szűk körben látnak el, a feladatok nagy részét a járási hivatalok vették át.

Az Möt. alapvetően a feladatok telepítésének és ellátásának fő elveit meghatározó szabályokat rögzíti, a konkrét feladatok telepítését pedig az ágazati törvényekre bízza. Mindezek mellett az Möt. 13. § (1) bekezdése taxatív felsorol 21 a települési önkormányzatok által ellátható feladatot, melyek a következők:

- településfejlesztés, településrendezés;
- településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterü-



1. számú ábra: A helyi önkormányzat „alkotóelemei”

Forrás: Fábrián (2016)

tek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);

- > a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;
- > egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítségét célzó szolgáltatások;
- > környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás);
- > óvodai ellátás;
- > kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása;
- > gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;
- > szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg;
- > lakás- és helyiséggazdálkodás;
- > a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;
- > helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
- > honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
- > helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok;
- > a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
- > sport, ifjúsági ügyek;
- > nemzetiségi ügyek;
- > közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
- > helyi közösségi közlekedés biztosítása;
- > hulladékgazdálkodás;
- > távhőszolgáltatás;
- > víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.

Hoffman (2014) szerint ez a listaszerű felsorolás a jogtudományban számos kérdést vett fel azzal kapcsolatban, hogy valójában feladatdelegálásról, vagyis a feladatok differenciált telepítéséről van szó, vagy csak példálózó jellegű felsorolásról. Véleménye szerint a lista „étlap” jellegű, mivel a felsorolt feladatok jelentős részét külön törvények kötelezőként határozzák meg az önkormányzatok számára, azonban olyan elemek is megtalálhatók benne, amelyekre nincs külön ágazati feladat-telepítési törvény, vagy ha van is az ágazati törvény az önkormányzati feladatvállalás fakultatív jellegét emeli ki. Ilyen például a közreműködés a település közbiztonságában, az egyes rendszeti feladatok ellátása, melyet az irányadó jogszabály fakultatívnak minősít, de példaként említhető a kistermelők, őstermelők számára jogszabályban meghatározott termékeik értékesítési lehetőségeinek biztosítása, melyre nincs külön törvényi szabályozás, így nehezen értelmezhető kötelező feladatnak. Mindezek ellentétesek az Möt. 14. § (1) bekezdésével,

mely leszögezi, hogy a feladat- és hatáskörök telepítésére elsődlegesen az ágazati törvények hivatottak, az általuk szabályozott társadalmi viszony részeként (Hoffman, 2014).

Az Möt. alapján lehetőség nyílik arra, hogy a kötelező feladatok körébe nem tartozó ügyekben – a helyi választópolgárok igényére figyelemmel – az önkormányzat saját akaratából önként vállalt (fakultatív) feladatok ellátására is. Ezen hatáskörök felvállalásának szigorú feltételeit szabja meg az önkormányzati törvény. Az első fontos kitétel, hogy csak helyi közügy vállalható fel, és ennek az ellátása nem lehet ellentétes jogszabállyal. A második kitétel, hogy a fakultatív feladatellátás ne veszélyeztesse a kötelező feladatok ellátását, valamint ezen feladatok finanszírozása kizárólag saját bevételből, vagy az erre a célra elkülönített külön forrásból lehetséges. A saját bevételek körét az Möt. 106. § (1) bekezdése határozza meg, a külön forrásokat pedig a költségvetési törvény tartalmazza, ami néhány társadalmilag fontos feladathoz nyújt támogatást, ha azok ellátását a helyi önkormányzat önként vállalja (pl. színházak fenntartása, zenekar működtetése) (Hoffman – Nagy, 2013).

Kiemelendő, hogy a kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál a törvényhozó differenciálni köteles, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok eltérő adottságait, különösen a gazdasági teljesítőképességet, a lakosság számát, a közigazgatási terület nagyságát. A jogszabály a hatáskör telepítésével egyidejűleg meghatározza a feladat- és hatáskörrelátáshoz szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeket.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK GAZDASÁGI AUTONÓMIÁJA

A modern demokratikus berendezkedésű állam egyik elengedhetetlen feltétele a helyi önkormányzatiság eszméinek elismerése. A helyi önkormányzatok gazdasági önállóságának jogi alapjait – hasonlóan az önkormányzati autonómia többi eleméhez – az államok alkotmányai tartalmazzák. Az önkormányzati autonómia elengedhetetlen feltétele a gazdálkodási önállóság, amelynek legfontosabb garanciáit Magyarországon az Alaptörvény tartalmazza.

Az önkormányzatokat az Alaptörvény értelmében a következő alapjogok illetik meg:

- > szabályozási autonómia, rendeletalkotási jog: a törvény keretei között – önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket;
- > szervezeti autonómia – a szervezetalkítás szabadsága: az önkormányzat a törvény keretei között jogosult meghatározni szervezeti és működési rendjét;
- > gazdasági-pénzügyi autonómia – az önkormányzatok gazdasági alapjai (Trócsányi – Schanda, 2015).

A helyi önkormányzatok relatív autonómiájának kiemelkedően fontos elemét jelenti az önkormányzatok gazdasági (gazdálkodási, pénzügyi) önállósága. Az államháztartás az országok többségében többszintű, vertikálisan tagolt. Elviekben kétfajta tagozódás lehetséges, melynek „megválasztása” az alkotmányos berendezkedés, illetve politikai rendszer függvénye. Az egyik lehetőség a dekoncentrálttság, azaz a központosítás, melyben a központi állami költségvetés domi-

nanciája valósul meg, ebben a megközelítésben a vertikum alsóbb szintjei a végrehajtást, mint funkciót testesítenek meg. A másik megoldás a decentralizáció, ahol az alsóbb szintek költségvetési önállósággal rendelkeznek (Holczreiter et al., 2015). A decentralizációval szorosan összefügg a gazdasági autonómia, egymást feltételező kategóriák. A decentralizáció elvére épülő közigazgatási rendszerben a gazdasági önállóságot megteremtő adóbevételek beszedéséhez szükséges hatalmi jogosítványok, közhatalmi letétemények a különböző kormányzati szintek között megosztásra kerülnek. Magyarország vertikális tagoltságát a decentralizáltság jellemzi, de az utóbbi időkben egyre több olyan törvényi intézkedést hajtottak végre, amelyek a központosítás irányába hatnak (Lőrincz – Takács 2001).

AZ ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSÁNAK JOGI-SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZETE

Az önkormányzatok ugyanolyan tulajdonosok, mint a gazdasági, piaci viszonyok bármelyik más szereplője. Megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek őket, amelyek a tulajdonost általában megilletik, illetve terhelik. A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon birtoklása, használata, hasznai szedésének joga, fenntartása, üzemeltetése, létesítése, fejlesztése, valamint felújítása csak e törvényben és a nemzeti vagyonról szóló törvényben szabályozott módon engedhető át másnak (Vígvári, 2002).

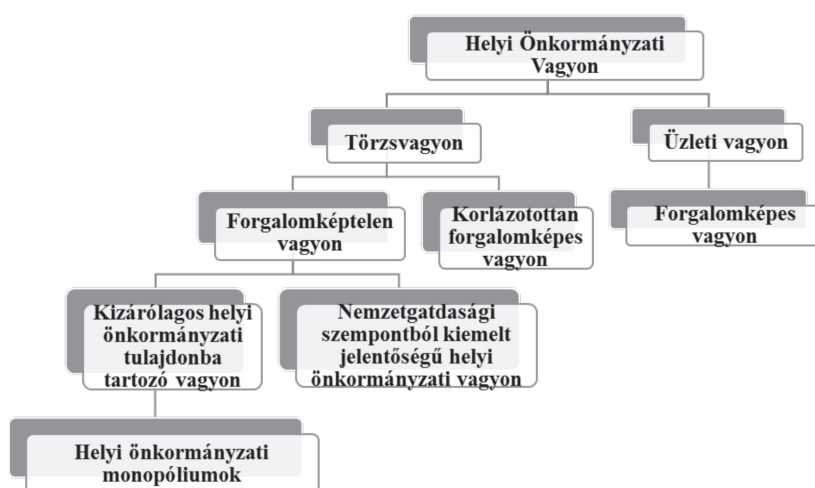
Az Alaptörvény 32. és 34. cikke szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében a törvény keretei között:

- gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat,
- meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik,
- e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat,
- dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről.

Az Alaptörvény 34. cikkének (1) bekezdése rögzíti, hogy helyi önkormányzat részére törvényben előírt kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.

Az önkormányzatok önállóságának és működésének alapvető feltétele, hogy a feladataik ellátásához szükséges **vagyonnal** rendelkezzenek. Az önkormányzatok vagyonának döntő forrása az állami tulajdon. Az Alaptörvény 32. cikkének (6) bekezdése alapján a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja, míg a 38. cikk kimondja, hogy a helyi önkormányzat tulajdona – az állami vagyon mellett a **nemzeti vagyon**.

A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit, az állam és a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonának körét, a nemzeti vagyon feletti rendelkezési jog alapvető korlátait és feltételeit, valamint az állam és a helyi önkormányzat kizáróla-



2. számú ábra: Az önkormányzati vagyon összetétele

Forrás: saját szerkesztésű ábra a Nvtv. alapján

gos gazdasági tevékenységeit a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (továbbiakban: Nvtv.) szabályozza.

A helyi önkormányzat vagyona törzsvagyon vagy üzleti vagyon lehet. A helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon külön része a törzsvagyon, amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja. A nemzeti vagyonról szóló törvény törzsvagyonon belül három vagyontípust állít fel:

- a) kizárólagos önkormányzati tulajdonba sorolt vagyon, az Nvtv. melléklete alapján
- b) törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete alapján nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagyon (az a) és b) pont együtt képezi forgalomképtelen törzsvagyon fogalmát),
- c) törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete alapján korlátozottan forgalomképes vagyon.

A 2. számú ábra szemlélteti az önkormányzati vagyon felépítését.

A törzsvagyonba tartozó vagyonelemek részben forgalomképtelenek, részben pedig korlátozottan forgalomképesek. A szabályozás célja annak megakadályozása, hogy az önkormányzatok a törzsvagyonba tartozó vagyonukat elpazarolják, és ezáltal a kötelező önkormányzati feladatok ellátását vagy hatáskör gyakorlását veszélyeztessék. A jogalkotó így kívánta erősíteni a szolgáltatásbiztonságot. Az ilyen vagyonelemek (például utak, hidak, közparkok) nem adhatók el, és még az önkormányzat esetleges „csődje”, adószárazsági eljárása esetén sem foglalhatók le, nem képezheti a követelés fedezetét (Holczreiter et al., 2015).

A forgalomképtelen törzsvagyonba tartozó vagyonelemek nem idegeníthetők el, vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló használati jog vagy szolgalmi jog kivételével nem terhelhetők meg, azokon dologi jog vagy osztott tulajdon nem létesíthető. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon státusza megegyezik a forgalomképtelen vagyontárgyakkal abban a tekintetben, hogy ezek a vagyonelemek sem idegeníthetők el, és – bizonyos kivételekkel – nem terhelhetők meg, a hasznosításuk szabályozása azonban kevésbé szigorú, a hasznosításuk lehetséges vagyonkezelésbe, bérletbe, haszonbérletbe adással (Bende – Szabó, 2014).

Valamivel enyhébb korlátozás van érvényben olyan vagyonelemek tekintetében, amelyek az általuk ellátott funkció megszüntése, illetve más eszközökkel való kiváltása esetén eladhatók, valamint önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek mellett megterhelhetők, ezek az úgynevezett korlátozottan forgalomképes eszközök. Az üzleti vagyon a helyi önkormányzat törzsvagyonába nem tartozó vagyonelemek összessége. Ez a vagyonrész forgalomképes, engedély nélkül szabadon hasznosítható, elidegeníthető, megterhelhető adással (Bende – Szabó, 2014).

Az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 147/1992. (XI. 6.) Korm. rendelet (továbbiakban: kataszter rendelet) 1. §-a szerint az önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanvagyonról ingatlanvagyon-katasztert kell felfektetni, folyamatosan vezetni, és arról minden évben statisztikai adatszolgáltatást nyújtani. Az **ingatlanvagyon-kataszter** készítésének célja az önkormányzati ingatlanvagyon felmérése és a változások nyomon követése. A kataszter elsődlegesen műszaki információkra épül, de tartalmaz statisztikai adatokat és a vagyon értékére, használat módjára vonatkozó információkat is. A **vagyonkataszter** törzsvagyon és üzleti vagyon szerint tartalmazza az ingatlanra vonatkozó, azonosításhoz szükséges főbb adatokat, a számviteli nyilvántartás szerinti bruttó értéket és értékbecslés esetén a becslült értéket. Az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet 30§ (4) bekezdése értelmében biztosítani kell az ingatlanvagyon bruttó értékének egyezőségét a számviteli nyilvántartás és a vagyonkataszteri nyilvántartás között.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSA, BEVÉTELI STRUKTÚRÁJUK

A helyi önkormányzatok gazdálkodásukat önállóan alakítják ki, a pénzeszközökkel önállóan rendelkeznek a jogszabályok betartása mellett. Az önkormányzatok a költségvetésüket önkormányzati rendeletben szabályozzák. Az Alaptörvény a helyi önkormányzatok gazdasági alapjait, az önálló gazdálkodás garanciáját a saját bevételre való jogosultságban, az állami hozzájárulásokban és támogatásokban és az önkormányzati vagyonban határozza meg. A helyi önkormányzatok gazdasági autonómiával rendelkeznek, önálló vagyonuk van, de bevételeik egy része a központi költségvetésből folyik be. A helyi önkormányzatok a központi költségvetésből több csatornán és jogcímen részesednek (Erdős, 2014).

A helyi önkormányzatok bevételei alapvetően három forrásból származnak: a helyi önkormányzat **saját bevételeiből**, az önkormányzatoknak a **központi alrendszerrel való kapcsolataiból származó forrásokból és bevételekből** (átengedett központi bevételek, központi költségvetési támogatások, és egyéb bevételek), valamint **más gazdálkodó szervektől átvett bevételekből**.

Magyarországon a hatályos jogi szabályozás, mindenekelőtt az önkormányzati törvény alapulvételével a helyi önkormányzatok bevételi forrásösszetétele alapvetően három fő finanszírozási pilléren alapul:

- > saját bevételek;
- > átengedett központi bevételek;
- > állami hozzájárulások, támogatások.

Az alapvonásokat tekintve ezzel a három bevételi csoporttal találkozhatunk az Európai Unió valamennyi tagállamában is (Erdős, 2014).

A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK SAJÁT BEVÉTELEI

Az önkormányzatiság egyik alapvető biztosítéka az önálló bevételserzési jog, ezen belül is az adókiadás joga. A saját bevételek képesek kifejezésre juttatni a helyi gazdasági (vagyoni, forgalmi és jövedelmi) hátteret. A helyi önkormányzatok saját bevételei valójában az önkormányzati költségvetési szervek rendeltetésszerű működésével összefüggő bevételek. A bevételek az önkormányzatok kiadásának teljesítésére és önként vállalt feladataira használhatók fel (Lóránt – Varga, 2010).

A saját bevételek körét az önkormányzati törvény 106. § (1) bekezdése sorolja fel:

- > a helyi adók;
- > a saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj;
- > az átvett pénzeszközök;
- > a törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj (átengedett bevételnek is minősíthető);
- > az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei.

A helyi önkormányzatok közhatalmi bevételei a **saját bevételeken belül a legmeghatározóbb** kört jelentik a települési önkormányzatok többségénél. Azok a bevételek tartoznak ide, amelyeket a helyi önkormányzat közvetlen ellenszolgáltatás nélkül, törvényi felhatalmazás alapján, közhatalmi alapon jogosult a fizetésre kötelezettek részére előírni és azokat beszedni. A legfontosabb elemei a **helyi adók**. A települési önkormányzat az illetékességi területén jogszabály keretei között helyi adókat, valamint települési adókat vethet ki. A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (továbbiakban: Htv.) alapján a helyi adókat rendeletben állapítja meg az önkormányzat képviselő-testülete. Az önkormányzat települési adót bármely adótárgyra megállapíthat, feltéve, hogy arra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. A Htv. egy kerettörvény, amely meghatározza az önkormányzat által kivethető helyi adók fajtáit, a mértékeket adónemenként, a kedvezményeket és a mentességeket, továbbá szabályozza az adókiadás, az önkormányzati adó-megállapítás jogának korlátait is. A megyei önkormányzatok adóztatási joggal nem rendelkeznek.

A helyi adók között beszélhetünk:

- > vagyoni típusú adókról (építményadó, telekadó);
- > kommunális jellegű adókról (magánszemélyek kommunális adója, idegenforgalmi adó), valamint
- > helyi iparűzési adóról.

Saját tevékenységből származó bevételek azok a bevételek, amelyek származhatnak az önkormányzat saját vállalkozói tevékenységből, vagy akár egy önkormányzati tulajdonban lévő vagyonelem eladásából, illetve hasznosításából mely nem csupán bevételt jelenthet, hanem hozamot termelhet, azaz folyó, visszatérő jellegű tételként többlet forrás lehet a tartós feladatellátás szempontjából. Ilyenek a bérleti bevételek, ilyen a jelen törvényi szabályozás mellett a parkolási bevétel, az önkormányzati cégek tulajdona vagy résztulajdona után esetleg

befolyó nyereség, osztalék, ilyen a pénzügyi befektetések kamata is. Ezen hozamtermelő kapacitással bíró források azonban az önkormányzati szféra vagyonának csak töredékét képezik. Az önkormányzatok a törvényi keretek között folytathatnak vállalkozói tevékenységet, mely kiadások fedezetét csak a saját bevételeik adhatják, nem veszélyeztetve közfeladataik ellátását (Demeter et al., 2011). A „vállalkozó, profitorientált” önkormányzat fogalma azonban megkérdőjelezhető, vitatható és nehezen egyeztethető össze az önkormányzat alapvető rendeltetésével. Ebből kifolyólag sem értek egyet a 2014-ben bevezetett módosított eredményszemléletű számviteli önkormányzatokra való alkalmazásával, mert egy közfeladatot ellátó szerv esetében véleményem szerint nehezen értelmezhető az eredmény-kimutatás alapján levezetett „adózott” eredmény.

Átvett pénzeszközök azok a bevételek, amelyeket az önkormányzat a különféle közfeladatok teljesítéséhez átvehet különböző szervezetektől, alapítványoktól. Az átvett eszköz helyes használatát az önkormányzat és az átadó intézmény között létrejött megállapodás határozza meg.

Az önkormányzatot megillető **illetékből és bírságból** származó bevételeket az önkormányzati törvény és a központi költségvetési törvény eltérően csoportosítja, az utóbbi az átengedett bevételek közé sorolja.

A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOKAT MEGILLETŐ ÁTENGEDETT, MEGOSZTOTT BEVÉTELEK

Az önkormányzatok központi alrendszerrel való kapcsolatából származó forrásainak fajtáit, a központi költségvetésből kapott támogatásokat és átengedett bevételek körét az Országgyűlés évente állapítja meg a központi költségvetésről szóló törvényben.

A központi költségvetési törvény szerint az önkormányzati alrendszer és a központi alrendszer – azaz az államháztartás két nagy alrendszere – három szinten kapcsolódik egymáshoz. Ez a három szint az alábbi:

- a helyi önkormányzatok központi alrendszeréből származó forrásai (központi költségvetési támogatások),
- a települési önkormányzatokat megillető átengedett bevételek,
- a települési önkormányzatokat megillető egyéb bevételek, bírságok.

Mivel az önkormányzatok az állami feladatok egy részét helyi szinten látják el, és saját bevételi forrásai nem elegendőek a feladatok finanszírozásához, ezért jelentős központi költségvetési támogatásban részesülnek. Ezen támogatásokat az úgynevezett nettó finanszírozás keretében kapják meg. A nettó finanszírozás során a központi költségvetésbe történő önkormányzati befizetések (munkáltatót és munkavállalót terhelő közterhek) és a központi költségvetésből az önkormányzat által kapott állami támogatások egymással beszámítódnak, ily módon az önkormányzat csak a nettó összeget, a különbözetet kapja meg (Erdős, 2014).

Az önkormányzat költségvetése és a központi költségvetés között megosztásra kerülő központi adóbevételeket átengedett központi bevételeknek nevezzük és három típusa van:

- A termőföld bérbeadásából származó jövedelem utáni személyi jövedelemadó 100%-a
- A gépjárműadó 40%-a,

- A gépjárműadóhoz kapcsolódó bírságból, pótlékból és a végrehajtási költségből származó bevétel 100%-a, valamint
- az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj: (például parkolási díj, közterület-használati díj, talajterhelési díj, vagy az önkormányzat területén kiszabott és beszedett környezetvédelmi bírság).

2013-at megelőző években az személyi jövedelemadó 40%-át kapták vissza az önkormányzatok. Ennek egy részét automatikusan megkapta minden helyi önkormányzat, másik részét adóerőkéességük figyelembevételével kapták vissza. 2013-ban az önkormányzati feladatátrendezéssel párhuzamosan megváltozott a forrásszabályozás, a központi költségvetésbe befizetett személyi jövedelemadóból csak a termőföld bérbeadásából származó jövedelem utáni személyi jövedelemadó 100%-a illeti meg a földterület fekvése szerinti települési önkormányzatot.

Botos et al., (2015) különbséget tesz a megosztott, illetve az átengedett kifejezések között. A fogalomhasználatot a közbevétel útja határozza meg. Megosztott bevételről beszélünk, ha az önkormányzat szedi be a pénzt és azt megosztja a központi büdzsével, ez „gyorsabb” pénzt jelent a helyhatóságnak. A „lassú” pénz estében a transzfer iránya megfordul, a központi adóbevétel törvényben meghatározott részét átengedi az állam az önkormányzat részére.

ÁLLAMI HOZZÁJÁRULÁSOK, TÁMOGATÁSOK

Az önkormányzatok az államháztartás egyik alrendszeréként működnek. Költségvetésük is az államháztartás része, ahhoz teljes pénzforgalmával kapcsolódik. Az önkormányzati költségvetés az állami költségvetéstől elkülönül, ugyanakkor ahhoz az állami támogatásokkal és más költségvetési kapcsolatokkal kötődik. Az önkormányzatok ezen bevételi forrásával kicsit részletesebben foglalkozok mivel számos kritika érte az állami finanszírozási mechanizmusokat.

Ahogy már korábban is említésre került a magyar államháztartás decentralizált felépítésű, az állampolgárok egyes közszolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek biztosítása az „alsóbb szintre” lett delegálva. A feladatok decentralizációját követően gondoskodni kell a finanszírozási források biztosításáról is. A helyi szint finanszírozási forrása egyfelől az adófinanszírozás, vagyis az önkormányzatok közhatalmi jogosultsággal való felhatalmazása, mely helyi adók kivetésében és beszedésében jut érvényre. A másik finanszírozási ág az állami támogatások és hozzájárulások, melynek célja a vertikális és horizontális egyensúly biztosítása. Az első lényegében a delegált feladat megoldásához biztosít hozzájárulást, míg a horizontális azt a törvényi előírást biztosítja, hogy az önkormányzatok esetében jövedelmi és kapacitásbeli különbségeit figyelembe vevő és ellensúlyozó forráselosztás valósuljon meg. A hazai finanszírozási rendszerben jelenleg a feladatfinanszírozás elve érvényesül, a korábbi úgynevezett globális hozzájárulási elv helyett. Az Möt. 117–118. §-ai rögzítik a feladatfinanszírozással kapcsolatos alapvetéseket. Az állami hozzájárulások nagyságának a megállapításánál figyelembe veszik az adott település fiskális kapacitását, adóerőkéességét. A feladatelvűségről adódóan a hozzájárulásokhoz felhasználási, célszerűségi közttség társul. Ez a finanszírozási filozófia az úgynevezett kiadási-orientált finanszírozáshoz áll közel (Sivák, 2014).

A fiskális kapacitás megállapítására szolgáló bevételek körét és mértékét törvény határozza meg, ez a bevétel a költségvetési törvényben rögzítve a helyi iparüzési adóbevétel lett. A módszer, amellyel a saját bevétel figyelembevételre kerül, a beszámítás rendszere, ami azt jelenti, hogy a jelentősebb bevételekkel, gazdasági bázissal rendelkező településektől források kerülnek elvonásra. Mindezek mellett érvényesül a szolidaritás elve, amely értelmében a rendszer a pozitív „kiegyenlítés” eszközével él. Az alacsony helyi adóbevétellel rendelkező települések ilyen módon meghatározott százaléku kiegészítő forrásban részesülnek az alapfeladataik ellátása érdekében, ezzel teremtve meg a horizontális egyensúlyt.

A forrásszabályozásban a központi költségvetés, döntően normatív módszerrel juttatja forráshoz az önkormányzatokat. Ezeknek az alanyi jogon igénybe vehető, saját döntés alapján felhasználható hozzájárulásoknak a címeit és mértékeit az éves költségvetési törvény rögzíti. E források az államháztartás helyi szintjén a bevételek mintegy harmadát jelentik (Lóránt, 2010).

A helyi önkormányzati pénzügyi forrásszabályozást összefoglalva a következők jellemzik:

- normativitás;
- feladatarányosság;
- szolidaritás a gyenge jövedelmi háttérrel rendelkező önkormányzatok működőképességének fenntartása érdekében;
- a társulások feladatmegoldás ösztönzése (2015-től a társulási kiegészítések több területen is elvonásra kerültek).

A központi költségvetési hozzájárulások a központi költségvetési törvény alapján a következők lehetnek:

- normatív hozzájárulások (felhasználási kötöttség nélkül), ezek kapcsolódhatnak a lakosságszámhoz, az állandó népesség korcsoportjaihoz, intézményi ellátottakhoz, idegenforgalmi adóhoz;
- normatív, kötött felhasználású támogatások (egyres közoktatási és szociális feladatok ellátására, többcélú kistérségi társulások támogatására);
- céltámogatások (vízgazdálkodás, oktatás, egészségügyi és szociális ellátás);
- címzett támogatások (externáliákhoz kapcsolódóan);
- központosított előirányzatok;
- működésképtelenné váló önkormányzatok támogatása (vis maior esetekben, illetve forráshiányos önkormányzatok esetén).

A jelenlegi átalakított finanszírozási rendszer sem biztosítja az önkormányzatok számára a kellő fedezetet feladatai ellátásához. Az ágazati jogszabályok mindezek mellett egyre több szakmai előírást és követelményt (pl. minimumkövetelmények, működési engedélyezési előírások) írnak elő annak érdekében, hogy a közszolgáltatások színvonala országos és lokális szinten egyaránt elérje az elvárt minimum szintet. Az önkormányzatok számára az ehhez szükséges finansziális feltételeket a forrásszabályozás keretén belül közvetve és nem teljes körűen biztosítják. Ezzel magyarázható az is, hogy egyre gyakoribb a költségvetési törvény olyan irányú módosítása, ami új jogcímekekkel egészíti ki a korábbi támogatások, hozzájárulások körét (Lóránt et al., 2010). Ezen rosszul szabályozott elosztórendszer gerjesztette,

duzzasztotta egyrészt az önkormányzatok növekvő adósságállományát. Ezzel el is jutottunk az önkormányzatok utolsó bevételi forrásához, amikor „vevőként” jelennek meg a pénzügyi piacokon.

KÜLSŐ FINANSZÍROZÁSI LEHETŐSÉGEK, ADÓSSÁGKONSZOLIDÁCIÓ

Az Mőtv. 111. § (4) bekezdése kimondja, hogy az önkormányzati költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető. Költségvetési hiányról akkor beszélünk, ha a költségvetési bevételek elmaradnak a költségvetési kiadásoktól. Ehhez a megfogalmazáshoz ad az Áht. 23. § (4) bekezdése egy pontosítást, miszerint „csak” **külső finanszírozású** működési költségvetési hiányt nem lehet tervezni. Ez közelebbről azt jelenti, hogy az önkormányzat költségvetésében a működési költségvetés hiánya kizárólag belső finanszírozási forrással (maradványfelhasználása, lekötött betétek megszüntetése, korábban vásárolt értékpapírok beváltása, értékesítése) tervezhető. Működési költségvetés finanszírozására külső finanszírozási forrást (hitelfelvételt, kötvénykibocsátást, egyéb adósságot keletkeztető ügyletet) főszabály szerint nem lehet igénybe venni. Ezek tipikusan csak fejlesztésekhez, felújításokhoz kapcsolódhatnak.

A működési költségvetés hiányának belső finanszírozási forrással történő finanszírozása elvileg lehetséges, a gyakorlatban azonban ezt is kerülni kell, mivel, ha éveken át az önkormányzat belső finanszírozási forrásait a működési kiadásokra fordítja, akkor előbb-utóbb a belső tartalékait éli fel. A helyi önkormányzatok működésének az elmúlt húsz évben az előbb vázolt folyamat végbe is ment. Egyre nehezedő körülmények között tartották fenn és működtették a helyi közszolgáltatások rendszerét, melyet sokszor fiskális kapacitásukat meghaladó mértékben fejlesztettek. Ennek legfőbb oka a korábban tárgyalt finanszírozásból eredhet. Nem volt meg az összhang az önkormányzati feladatok és a hozzá társuló forrásbiztosítás között. Az adósságállomány keletkezésének döntő többsége a helyi önkormányzati kötelező feladatok ellátásával kapcsolatban merült fel az addicionális források hiánya miatt (Kiss, 2010).

Gyakori probléma volt, hogy az önkormányzati beruházások olyan adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásokat eredményeztek, amelynek kockázatait nem kellő körültekintéssel mérték fel. A beruházásokhoz kapcsolódóan létrehozott tárgyi eszközök működtetése, jövőbeni fenntarthatósága is gyakori kockázati tényező volt, mivel ennek „működtetési „fedezete is csak külső forrásbevonással volt lehetséges, illetve a hasznosításból származó bevételek is elmaradtak (Holczreiter et al., 2015).

A helyi önkormányzatok fejlesztési elképzeléseik megvalósítása mellett, likviditási gondjaik kiküszöbölésére is hajlandóak voltak akár 15-20 évre eladósodni. Az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzete az elmúlt évtizedben, különösen 2007 és 2010 között sokat romlott. Az önkormányzati rendszerben egyszerre jelent meg **a működési és felhalmozási forráshiány**. Az önkormányzatok banki kitétsége növekedett. A gazdálkodási nehézségek, a pénzforgalmi hiány növekedése, az eladósodás irányába sodorta az államháztartás helyi szintjét. Az adósságállomány kialakulásának fentiekben

leírt körülményeit alátámasztják az Állami Számvevőszék a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének évenkénti ellenőrzése során tett megállapításai. Az önkormányzati alrendszer kötvénykibocsátásból származó kötelezettsége a 2007. évi nyitóállományhoz képest a 2010. évben 564 Mrd Ft-tal, közel 25-szörösére 588 Mrd Ft-ra emelkedett. A hitelfelvétel miatti kötelezettségek növekedése mérsékeltebb ütemű volt, 2010. évben 192 Mrd Ft-tal (41%-kal) növekedett a 2007. évi nyitó kötelezettségállományhoz képest (Állami Számvevőszék, 2012). Az önkormányzati adósság nem csak az adott településen élőköt érinti. Az eladósodottság újratermelődésének elkerülése nemzetgazdasági érdek, hiszen a magyar közpénzügy politika fő prioritása az adósságállomány elleni küzdelem.

A 2010-es kormányváltást követően is egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy az önkormányzati adósságállomány „időzített bombaként” ketyeg, melynek „hatóerejét” fokozza a deviza adósság kiugró értéke. Bár a települések adósságának mértéke megfelel bármelyik más ország önkormányzati adósságállományának, az adósságok szerkezete azonban nagyon rossz volt, mivel ennek nagy része devizahitel volt (*Világ gazdaság*, 2013).

A rendszerjellegű átalakításokkal egy időben döntést kellett hozni az önkormányzatoknál felgyülemlett adósságállomány kezeléséről is. A magyar települési önkormányzatok a 2002–2008 között felhalmozott adósságállományának teljes mértékű állami konszolidációjára 2011 és 2014 között került sor. A központi költségvetés terhére átvállalt adósság zöme devizában állt fenn, amely magas árfolyamkockázatot, rajta keresztül pénzügyi instabilitást jelentett az államháztartás központi és lokális alrendszerének egyaránt. *Koroknai* (2014) és más közgazdászok a helyi önkormányzatok kimentését a puha költségvetési korlát szindrómájaként azonosítják. A PPK-jelenségnek sokféle változata van, de a legfontosabb közös vonásuk, hogy egy szervezet viselkedését befolyásolja az a várakozás, hogy súlyos pénzügyi baj esetén kimentik.

A kormányzat az önkormányzatok adósságrendezésére három lépcsőben kerített sort:

- megyei önkormányzatok teljes körű adósságkonszolidációja 2011 végén,
- 5000 fő alatti önkormányzatok teljes körű adósságkonszolidációja 2012 végén,
- 5000 fő feletti önkormányzatok részleges adósságkonszolidációja 2013. június 28-ig,
- a teljes önkormányzati alrendszer pénzügyi adósságkonszolidációja 2013. december 31-ei fordulónappal (*Lentner*, 2014).

A teljes átvállalás költsége végül 1368,9 milliárd forint lett, a 2014. évi GDP mintegy 4,5 százaléka (NGM, 2014).

A konszolidációval párhuzamosan szigorodtak az önkormányzati adósságfelvétel szabályai is. A finanszírozási rendszer változásának két markáns eleme a költségvetési korlát keményítése és az eladósodás megfékezése érdekében a hitelfelvétel új szabályozása. A költségvetési korlát keményítésének célja, hogy a korábbi tapasztalatokból ismert laza költségvetési fegyelem helyébe a felelős költségvetési gazdálkodás lépjen az önkormányzati rendszerben is (*Lentner*, 2014).

Az egyik legfontosabb változást az Alaptörvény 34. cikkének (5) bekezdése tartalmazza, amely szerint a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.

Az ország gazdasági stabilitása és a költségvetési fenntarthatóságának biztosítása érdekében, valamint az államadósság csökkentésének elősegítése céljából megalkották a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvényt (továbbiakban: Gst.). A stabilitási törvény alapján bevezetett kormányzati hiteligedélyezés eredményeként kezelhetővé, felelősebb teljessé, átláthatóbbá vált az önkormányzati pénzügyi státusz.

A kötelezettségvállaláshoz a kormány előre definiált feltételek együttes teljesülését írja elő:

- a fejlesztés a törvényben meghatározott kötelező feladat elvégzéséhez szükséges kapacitást hozza létre vagy azt növeli,
- a fizetési kötelezettséget az önkormányzat saját bevételei korlátozzák, miszerint a kötelezettség a futamidő alatt egyik évben sem haladhatja meg az adott évi saját bevétel 50 százalékát,
- az önkormányzat bevezeti vagy a helyi iparüzési adót, vagy valamelyik vagyoni típusú adót, vagy a magánszemélyek kommunális adóját,
- a hozzájárulás mellett is tartható az önkormányzati alrendszer költségvetési törvényben rögzített adósság.

Bizonyos hitelügyletek a Kormány engedélye nélkül is létrejöhetnek, ilyen például az európai uniós fejlesztési támogatások megelőlegezésére, illetve az ezekhez kapcsolódó pályázati önrész biztosítására szolgáló hitelek, a tételes felsorolást a Gst 10. § (3) bekezdése tartalmazza. Az éven belüli működési célú likvid hitelek sem engedélykötelesek, mivel nincsenek kihatással az államadósság év végi állományára, másrészt engedélyezésük túl nagy késedelmet okozna, ami az önkormányzati likviditást gyengítené. Az önkormányzat működési célra csak likvid hitelt vehet fel, ami egyben azt is jelenti, hogy a működési költségvetésében „tervezett hiány” külső forrásból (hitellel) nem, csupán belső forrással (például előző években képződött maradványból) finanszírozható.

Ezen felül 10 millió forint alatti összértékű, a fővárosi és a megyei jogú városok esetében a 100 millió forint alatti összértékű adósságot keletkeztető ügyletekhez sem szükséges a Kormány engedélye, de a területileg illetékes Magyar Államkincstár Igazgatóságához bejelentési kötelezettség áll fenn.

Ezen szabályozási mechanizmusok összessége mindenképpen szigorúbb a korábbi szabályozásnál és a megalkotását az a szándék vezethette, hogy a korábbi tapasztalatok ismeretében a kormány egyedi döntéseivel is befolyásolhassa a kormányzati szektor részét képező önkormányzati adósságot (*Sivák*, 2014).

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Kopányi M. (2001): A költségvetési összhang mikroökonómiai nézőpontból. *Közgazdasági Szemle*. XLVIII. évf. 7-12. sz. pp. 870–874.
- Hoffman I. – Nagy M. (2013): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata – A 2011. évi CLXXXIX. törvény alapján. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 530 p. ISBN 978-963-2581-82-8

- Fábián A. (2016): A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 6 p.
- Hoffman I. (2014): Az önkormányzatok feladatrendszere. NKE, Budapest, 17 p. <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10509/Teljes%20sz%C3%B6veg?sequence=1&isAllowed=y> (Letöltve: 2017.12.14)
- Trócsányi L. – Schanda B. (2015): Bevezetés az alkotmányjogba. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 504 p. ISBN 978-963-258-282-5
- Lőrincz L. – Takács A. (2001): A közigazgatás – tudomány alapjai. Rejtjel Kiadó, Budapest, 255 p. ISBN 012-900-4132-25-5
- Holczreiter M. – Papp E. – Simon B. (2015): Önkormányzati gazdálkodás. NKE jegyzet. 125 p. http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/onkormanyzati-gazdalkodas.original.pdf (Letöltve: 2017.11.25)
- Bende-Szabó G. (2014): A vagyongazdálkodás jogi keretei. NKE, Budapest, 15 p. <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10537/Teljes%20sz%C3%B6veg?sequence=1&isAllowed=y>. (Letöltve: 2017.09.28)
- Erdős É. (2014): Önkormányzati pénzügyek, az önkormányzatok gazdálkodási rendszere. NKE, Budapest, 27 p. <http://m.ludita.uninke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10527/Teljes%20sz%C3%B6veg?sequence=1&isAllowed=y> (Letöltve: 2017.10.02)
- Lóránt Z. – Varga S. (2010): Önkormányzati közpénzügyek. Budapest, 157 p. <http://töosz.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/onkormanyzatipenzugyekjegyzet.pdf> (Letöltve: 2017.09.25)
- Demeter P. – Farkas S. – Füredi-Fülöp J. – Győrffi D. (2011): Az önkormányzatok pénzügyei. Perfekt Gazdasági Tanácsadó, Oktató és Kiadó Részvénytársaság, Budapest, 422 p. ISBN 978-963-394-798-2
- Botos K. – Schlett A. – Halmosi P. (2015): Államháztartástan. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar, Szeged, 123 p.
- Sivák J. (2014): Az önkormányzati rendszer rendszerszemléletben. Pénzügyi Szemle 2014/3 pp. 301-315. https://www.asz.hu/storage/files/files/penzugyiszemle/2014/sivakj_2014_3_m.pdf (Letöltés: 2018.01.05)
- Kiss Roland (2010): Települések kutyaszorítóban. <http://vg.hu/gazdasag/onkormanyzatok/telepulesek-kutyaszoritoban-315802> (Letöltve: 2017.09.29)
- Világgazdaság (2013): <https://www.vg.hu/gazdasag/onkormanyzatok/lezarult-a-kozel-700-milliardos-onkormanyzati-adossagkonszolidacio-406760/>
- Lentner Cs. (2014b): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. 301-314 p. https://www.asz.hu/storage/files/files/penzugyiszemle/2014/sivakj_2014_3_m.pdf (Letöltve: 2017.10.03)