

Önkormányzati gazdálkodás



FARKASNÉ GASPARICS EMESE

Dialóg Campus

ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS

ÖNKORMÁNYZATI SZAKTANÁCSADÓ
SZAKIRÁNYÚ TOVÁBBKÉPZÉSI SZAK

Sorozatszerkesztő: Tózsá István

Farkasné Gasparics Emese

ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS

Az önkormányzati gazdaságfejlesztési politika
és gyakorlat című tantárgy egyetemi tankönyve

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt, A helyi önkormányzati közszolgálati stratégiafejlesztési képességek erősítése című KÖFOP -2 1.2. – VEKOP 15-2016-00001.6. számú alprojektje keretében jelent meg.

Alprojektvezető
Kristó Katalin

Szakmai lektor
Gregóczki Etelka

© Dialóg Campus Kiadó, 2018
© Szerző, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Előszó	7
1. Közpénzügyi és államháztartástani alapozó	9
1.1. Közpénzügyek	10
1.2. Alaptörvény	11
1.3. Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (a továbbiakban: Charta)	14
2. Államháztartási alapismeretek	17
2.1. Fogalmak, funkciók, alapelvek	17
2.2. Az állam költségvetése	19
2.3. Költségvetési Tanács	22
2.4. Állami Számvevőszék	24
2.5. Az államháztartás és a költségvetés nyomon követésének eszköze: a számvitel	26
3. A helyi önkormányzatok költségvetése	31
3.1. A helyi önkormányzat költségvetési rendelete	32
3.2. A helyi önkormányzat bevételei és kiadásai	34
3.3. A feladatfinanszírozás	36
3.4. A helyi közszolgáltatások	47
3.5. Helyi önkormányzatok számára nyújtható egyéb támogatások	51
3.6. A helyi önkormányzatok költségvetésének végrehajtása	51
3.7. Az államháztartás önkormányzati alrendszerének finanszírozási rendje	52
3.8. Zárszámadás az államháztartás önkormányzati alrendszerében	56
4. Gazdasági stabilitás és adósságkezelés	59
4.1. A helyi önkormányzatok adósságkezelése	59
5. A helyi önkormányzatok vagyongazdálkodása	65
5.1. A vagyongazdálkodás jogi alapjai	66
5.2. Az önkormányzati vagyon hasznosítása	69
5.3. A vagyongazdálkodást segítő számviteli előírások	75
5.4. Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok szerepe a vagyongazdálkodásban	77
5.5. A nemzeti vagyonra vonatkozó sajátos szabályok	78
6. Helyi adók	81
6.1. A helyi adó jogalapja, az adómegállapítási jog	81

6.2. Helyi iparüzési adó	84
6.3. Önkormányzati adóigazgatási eljárási kérdések	84
7. Informatika az önkormányzati gazdálkodás szolgálatában	89
7.1. A térinformatikáról általában	89
8. ASP	95
9. IKIR	99
10. Helyi gazdaságpolitika	101
11. Önkormányzatok adósságrendezése	107
Tájékoztató bibliográfia	117

Előszó

A helyi önkormányzatokban az MÖtv. hatálybalépése után – mind a települési, mind a megyei önkormányzatok tekintetében – összességében javult a gazdálkodási és a gazdasági helyzet.

Nem mellőzhetjük azonban az állam szerepének, szabályozásának és pénzügyi finanszírozási segítségének említését. Az Ötv. (a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény) által önkormányzati feladat- és hatáskörbe utalt, azonban nem, vagy nem kellően finanszírozott feladatok visszavétele állami hatáskörbe, és a feladatok megosztásának újraszabályozása, az adóssághozzájárulás, a társulásban történő közszolgáltatások ellátásának köztartozások alóli mentesítése, és annak az önkormányzatok egymás közötti megállapodásába utalása, mind-mind szélesítették az önkormányzati autonómia érvényesülését.

Az önszerveződés és az öngondoskodás törvénybe emelése a helyi, települési önkormányzatok gazdálkodási szemléletét új mederbe terelte.

Ez a jegyzet, amelyet az önkormányzati tisztviselők továbbképzéséhez szeretnénk segítségül adni, azt a célt szolgálja, hogy a gazdálkodás körében felmerülő kérdések törvényi hátterét, szabályozását, az irányadó feladatokat, feltételeket a hallgató megismerje, és eligazodjon bennük.

Az államháztartási és költségvetési alapismeretek – ezen belül a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezések, a vagyongazdálkodás, a hitelezés jelenlegi engedélyezési rendszere, a helyi adókra vonatkozó főbb szabályok, illetve az informatika alkalmazásával összefüggő kérdések – támaszt jelentenek a gazdálkodás elméleti és gyakorlati problémáinak megválaszolásában. Az adóssághozzájárulással összefüggő jogszabályok ismerete szükséges a gazdálkodási ismeretek teljességéhez, bár az lenne kívánatos, ha alkalmazásukra nem kerülne sor.

A könyvben megfogalmazott helyi gazdaságpolitikai szempontok érvényre juttatásával a települési önkormányzatok tisztviselői – megszerzett tudásuk révén – maradandó sikereket képesek majd elérni az adott település eredményes és sikeres fejlesztésében.

A szerző

Vákát oldal

Az önkormányzati gazdálkodás fejlesztése

(2. tananyag)

1. Közpénzügyi és államháztartástani alapozó

A közpénzügyek fogalomrendszerét és szóhasználatát az Alaptörvény vezette vissza a magyar állampénzügyi rendszerbe, bár az történetileg mindvégig jelen volt a közigazgatás-tudományban, és az államháztartás mellett annak elválaszthatatlan részét képezte.

A közpénzügyek a gazdasági folyamatok révén szervesen beépülnek a társadalmi folyamatokba, és a gazdaságpolitikai döntések az állam önszervező és öngondoskodó feladatának eredményeként jelennek meg a mindennapi életben. Az állam kötelezettségévé válik a jól működő gazdaság feltételeinek megteremtése, és annak az önkormányzati alrendszerben való megjelenítése is mind intézményi, mind piaci vonatkozásban.

Az állam a közhatalmi működésre alapozva teremti meg a gazdálkodás, így az önkormányzati gazdálkodás feltételeit:

- kijelöli a közcélokat,
- rendelkezésébe vonja a közcélok megvalósítására szükséges gazdasági erőforrásokat (adók megállapítása), illetve törvényi felhatalmazást ad az önkormányzati társadalmi alrendszer számára ennek bevonására,
- megszervezi a gazdasági javak, a vagyon előállításának, kezelésének színterét (intézményeket hoz létre és működtet), a közszolgáltatásokhoz a közösség hozzájárulásának lehetőségét,
- biztosítja a jogi védelem és az ellenőrzés lehetőségét.

A tulajdonjog védelme, a piac szabályozása, a stabil gazdasági környezet biztosítása helyi szinten is kell, hogy intézményesüljön, ami a helyi szintek együttműködése, integrálódása során válik egésszé.

A közjavak előállítását a nemzetgazdaság végzi, keletkeztetését, elosztását, felhasználását, védelmét a mindenkori Országgyűlés alkotta törvények biztosítják, elsősorban az éves központi költségvetés megalkotásával és az annak végrehajtásáról szóló zárszámadás elfogadásával.

1.1. Közpénzügyek

A közpénzügyek összességében pénzeszközök mozgását szabályozzák a közhatalommal rendelkező testületek döntései révén a közfeladatok ellátása, a közszükségletek kielégíté-

sének biztosítása érdekében. A közpénzügyek keretében kerülnek központosításra és újraosztásra a megtermelt javak, a gazdasági elemek az államháztartás alrendszerében.

A közpénzügyi és államháztartási rendszert nemcsak a magyar jogalkotás szabályrendszere alakítja, annak igazodnia kell az Európai Unió alapító és csatlakozási szerződéséhez, és biztosítani kell a magyar és az uniós jog harmonizációját is. Ezen szabályok közül is kiemelten fontos a maastrichti szerződés, a mindenkori központi költségvetés éves hiányának küszöbértékét meghatározó szabálya, a GDP és az állam eladósodottságának, hiteleinek arányát megállapító rendelkezés, a piacgazdaság feltételeinek (áru, tőke, személyek és szolgáltatások szabad áramlása) folyamatos fenntartása, valamint a szabályok betartását biztosító szankciók alkalmazásának lehetősége a túlzott deficit eljárás vagy egyéb kötelezettségzegési eljárás indításának eszközével vagy az uniós támogatások felfüggesztésének következményével.

A gazdasági életben bekövetkező válság esetén felerősödik az állam szerepe, a bizonytalanság csökkentése elsődlegessé válik, az államnak olyan intézményi hálózatot kell kialakítania, amely alkalmas a konszolidációra, a hiányok kezelésére és az egyensúly visszaállítására.

Az állam számára – valamennyi állami szervezet, intézményrendszer és társadalmi alrendszer, ideértve a helyi önkormányzatokat, sőt a lakosságot is – a 2008-as gazdasági válság hatására lett egyértelmű a gazdasági ügyek rendbetételének kényszere, a „normális élet” biztonsága.

Az állam, a helyi önkormányzatok, a lakosság számára ekkor vált kézzelfoghatóvá, hogy a pénzügyek kezelésének kérdése ugyanolyan fontos funkció, mint például az egészségügyi alapellátás biztosítása. A rendszerváltást megelőzően, de még az azt követő évtized során is a magyar társadalomban csak kisebb réteg számára biztosította a megélhetést a piacgazdaság, a lakosság nagy többsége számára a közszolgáltatások, ezen belül is a szociális jellegű szolgáltatások voltak a döntő tényezők. A 2010-es országgyűlési képviselői választás után szembe kellett nézni a problémák következményeivel. Kiindulási pontot jelentett, hogy kimondták: sem a lakosság, sem a helyi intézményrendszer, sem az állam nem folytathatja tovább a vagyonfelelő politikáját, az állam és a társadalom gazdasági alapját jelentő tőkét gyarapítani kell. De honnan legyen tőkéje egy eladósodott, nagyrészt privatizált országnak? Kézenfekvő a válasz: a társadalom – így a gazdaság – alapját is az értékteremtő munka határozza meg. Ebből már könnyen levezethető, hogy olyan pénzügyi rendszert kell működtetni, olyan közpolitikát kell központi és helyi szinten folytatni, amely támogatja az állam és a helyi önkormányzatok feladatait, segítséget nyújt a pénzügyi egyensúly megteremtéséhez, ugyanakkor stabil, munkaalapú gazdasági alapokon nyugszik.

Minden válságmegoldó tevékenység azzal kezdődik, hogy elhagyja a felesleges feladatokat, kiadásokat, átcsoportosítja erőforrásait, és csak ezután lát munkához; megjavítani, átalakítani, élhetővé és fenntarthatóvá tenni helyzetét.

A pénzügyi felelősség erősítése érdekében a vagyongazdálkodás és a költségvetés főbb előírásainak és működési szabályainak Alaptörvénybe emelése megerősítette a közpénzügyek fontosságát. Szükség volt erre a pénzügyi stabilitás visszanyerése és megőrzése, az állam túlköltekezésének megakadályozása és a fenntartható fejlődés feltételeinek kialakítása és megőrzése érdekében.

Az Alaptörvénynek biztosítania kellett az átláthatóság érvényesülését a rendelkezéseinek betartására és a pénzügyi-gazdasági folyamatokra tekintettel.

Ha Magyarország közpénzügyi rendelkezéseit vizsgáljuk, összehasonlítva más európai országok gyakorlatával, a 2008 évet (válság) követően, hasonló megoldásokat találunk, nevezetesen:

- Jogszabályként (törvényi szinten) szabályozzák az állami költségvetés elérhető hiányát, összekapcsolva elsődleges kiadási korlátokkal.
- Politikai, szakmai megállapodás tárgya az állam költségvetési egyensúlyának időpontja, az ahhoz vezető pénzügyi eszközök alkalmazásának lehetősége.

Az Európai Bizottság 2015-ben ugyanilyen céllal létrehozta az Európai Fiskális Bizottságot, amely elsődlegesen az euroövezet országaiban, de valamennyi tagállamban figyelemmel kíséri az általános költségvetési egyensúly elérése érdekében tett intézkedéseket, az államadósság ráta csökkentésével összefüggő szabályozást, annak végrehajtását.

1.2. Alaptörvény

Az Alaptörvény a közpénzügyekre vonatkozó összefüggések tekintetében olyan alapelveket és szabályozást tartalmaz, amelyből kiindulva a legfontosabb közigazgatási-államigazgatási és önkormányzati igazgatási gondolatok is levezethetők.

A magyar Alaptörvény, mint legfelső szintű szabályozás 2012. január 1. napjától hatályos.

Az *Alapvetések* között M) cikkében kimondja, hogy Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozások szabadságán alapul. Mindehhez társul a tulajdonhoz való jog, amelynek védelmét ugyancsak az Alaptörvény szavatolja, továbbá a foglalkozás megválasztásának szabadsága.

A Magyarországon érvényes és elfogadott emberi jogok felsorolását tartalmazó *Szabadság és felelősség* fejezetében az Alaptörvény a tulajdonhoz való jogot, védelmének törvények szerinti biztosítását, a munka és foglalkozás szabad megválasztásához, a vállalkozáshoz való személyes jogot, a nemzetgazdaság fenntarthatóságát és az állam és a magánszemélyek gazdasági együttműködésének kötelezettségét és az ezekből fakadó szociális biztonsághoz való jogot rögzíti. Mindezek a gazdaság, a gazdálkodás alapjai.

Az állami és önkormányzati működés hatékonysága, a közszolgáltatások színvonala a közigazgatás eszközrendszerében a tudományos és technikai eredmények alkalmazása útján biztosítandó, és ez folyamatos kihívást jelent valamennyi közigazgatási szervezet számára. (Az önkormányzatok gazdálkodására fókuszálva, a tudomány és technika eredményeinek ösztönzése és alkalmazása csak a helyi gazdálkodás aspektusából kerül említésre jelen jegyzetben.)

Meghatározó alapelv ugyanakkor a közteljesítés, azaz mindenki teherbíró képességének és gazdaságban való részvételének megfelelően kell hozzájárulnia a közös szükségletek fenntartásához. Ez a kötelezettség az egyensúlyt hivatott biztosítani a gazdálkodás rendszerében.

Az Alaptörvényben a gazdálkodás mindazon alappillérei megemlítésre kerülnek, amelyekre építve lehet gazdasági folyamatokat leírni, fejleszteni.

Az államról szóló fejezet 1) cikke az Országgyűlés jogainak, kötelezettségeinek körében, mint az egyik legfontosabb feladatot határozza meg, hogy az Országgyűlés elfogadja a központi költségvetést és jóváhagyja annak végrehajtását.

Az N) cikk a magyar költségvetés alapelvét határozza meg, amikor kimondja, hogy kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás keretében kell az állami (és természetesen az önkormányzati) pénzügyeket intézni.

A központi költségvetés kiemelkedő jelentőségét mutatja az a rendelkezés, hogy elfogadásának elmulasztását az Alaptörvény nevesítetten szankcionálja is. Ha a központi költségvetést adott évre március 31. napjáig az Országgyűlés nem fogadja el, a köztársasági elnök – az általános országgyűlési választások egyidejű kitűzésével – feloszlathatja a parlamentet.

Az önálló *A közpénzek* c. fejezetben e szabályok mellett további garanciák is megfogalmazódnak, miszerint a költségvetés elfogadásának hiánya miatt kialakult helyzet áthidalását biztosító további rendelkezés, hogy ha a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés a naptári év kezdetéig nem fogadta el, a kormány jogosult a jogszabályok szerinti bevételt beszedni és az előző naptári évre a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott kiadási előirányzatok keretei között a kiadásokat időarányosan teljesíteni. Bár e szabályok az Alaptörvényben az Országgyűléssel és a központi költségvetéssel összefüggésben kerülnek kimondásra, ugyanez érvényes a helyi népképviselői szervek – a helyi önkormányzatok – tekintetében, a helyi költségvetésre is. További jogi védelem fűződik a központi költségvetés fontosságához, védendő annak gazdasági stabilitást eredményező hatását. Nevezetesen: a központi költségvetéssel, a központi költségvetés végrehajtásával, központi adónemmel, illetékekkel, járulékokkal, vámmal, valamint a helyi adók központi feltételeivel összefüggő kérdékről nem lehet országos népszavazást tartani.

A 36. cikk (1) bekezdése megerősíti az államról szóló fejezetben meghatározott kötelezettséget, és kimondja, hogy az Országgyűlés minden évre vonatkozóan törvényt alkot a központi költségvetésről és annak végrehajtásáról. A központi költségvetésre és a központi költségvetés végrehajtására vonatkozó törvényjavaslatokat a kormány terjeszti az Országgyűlés elé. A központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslatoknak azonos szerkezetben, átlátható módon és észszerű részletezettséggel kell tartalmazniuk az állami bevételeket és kiadásokat. A központi költségvetés által tartalmazott bevételek és kiadások, a nemzetgazdaság egészét meghatározó egyensúly biztosítása érdekében, valamint a mindenkor állami központi költségvetési hiányra vonatkozó EU-s kötelezettségvállalások teljesítésére kemény korlátozó szabály került az Alaptörvényben kimondásra. Eszerint az állam nem vállalhat olyan pénzügyi kötelezettséget, nem vehet fel olyan kölcsönt, és ezáltal az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésre vonatkozó törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Mivel 2011-ben, az Alaptörvény elfogadásakor ezt a feltételt a magyar nemzetgazdaság nem tudta teljesíteni, – az államadósság elleni harc jegyében – további szabály beépítésével kellett e célkitűzéshez való alkalmazkodást megjeleníteni. Így mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely szerint az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányában csökkenő mértékű. E szabálytól eltérni csak különleges jogrendi helyzet esetén (hadiállapot, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet, váratlan támadás, rendkívüli állapot, szükségállapot), az azt kiváltó

körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság eredményének tartós és jelentős visszaesése esetén a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet. Az állami pénzügyi egyensúly elérése érdekében az Alaptörvény kimondja azt is, hogy mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság hatáskörében (a bírói kezdeményezésre számára megküldött egyedi ügyekben, alkotmányjogi panasz esetén, illetve az erre feljogosítottak kezdeményezése esetén felülvizsgálatra megküldött ügyekben) a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről, járulékokról, vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag egyes emberi jogok sérelme esetén vizsgálhatja felül, vagy semmisítheti meg.

Ilyen kiemelt emberi jog, amely szerint az Alkotmánybíróság jogosult a költségvetéssel összefüggő alkotmányjogi panasz vizsgálatára:

- az élethez és emberi méltósághoz való jog,
- a személyes adatok védelméhez fűződő jog,
- a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához fűződő jog,
- a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jog.

Az Alaptörvény 36. cikkelye a központi költségvetés és a központi költségvetés alapvető szerkezetén és tartalmán túl tartalmazza az Országgyűlésnek a kormány számára adott felhatalmazását, hogy a központi költségvetésben meghatározott bevételeket beszedje, illetve a kiadásokat teljesítse. Az Alaptörvény nemcsak a központi költségvetéssel, a központi költségvetés végrehajtásával kapcsolatosan rendelkezik, hanem megfogalmazza a nemzeti vagyona, az állami és a helyi önkormányzatok vagyonára vonatkozó legalapvetőbb elvárásokat is. A közpénzügyekkel kapcsolatos rendelkezések a költségvetés kapcsán is nyilvánvalóan a vagyonra kell, hogy vonatkozzanak. Ehhez szükséges a közvagyon körének meghatározása. Az Alaptörvény a fogalmak meghatározása során a közvagyon értelmezését magasabb szintre helyezte, nemzeti vagyonnak minősítette. A nemzeti vagyonba tartozó vagyoni körnek az a meghatározása, hogy a nemzeti vagyon egyenlő az állami és a helyi önkormányzati vagyonnal együttesen, rendkívüli jelentőséget adott a közösségi vagyongazdálkodásnak, -kezelésnek, elsősorban a helyi önkormányzatok vonatkozásában. A közvagyonra vonatkozóan az Alaptörvény felhatalmazást adott az Országgyűlésnek arra, hogy sarkalatos törvényben (azaz a megválasztott országgyűlési képviselők számának többségével, minősített többségű szavazással elfogadandó törvényben) határozza meg a nemzeti vagyonra vonatkozó szabályokat mind az állam, mind a helyi önkormányzatok vonatkozásában. Az Alaptörvény alkotmányos alapvetésként újrafogalmazta a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célját, és kijelölte a szabályozás kereteit, különös tekintettel a vagyonelemek elidegenítésére. A nemzeti vagyon a közérdek szolgálatára, a közös szükségletek kielégítésére szolgáló vagyon, amelyet a természeti erőforrások megóvása, és a jövő nemzedéke szükségleteinek kielégítése figyelembevételével kell és lehet a jelenben hasznosítani. Az államnak és a helyi önkormányzatoknak, illetve a tulajdonukban álló gazdálkodó szervezeteknek törvényben meghatározott módon és felelősen kell gazdálkodniuk; a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint. Az állam szerveinek alapvető szabályait az alaptörvényi szerkezetet tekintve a „fejezetek” és „cikketek” mind-egyikében találunk meghatározó összefüggéseket a közpénzügyek, a vagyongazdálkodás

vonatkozásában. Az egyes vonatkozó rendelkezéseket az adott gazdasági kérdés részletes bemutatása során adjuk meg.

1.3. Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (a továbbiakban: Charta)

Mielőtt a közpénzügyi rendszer központi elemét adó államháztartási alapismereteket tárgyalnánk, szólni kell a helyi önkormányzatok gazdálkodásának kereteit alapvetően meghatározó Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban 1985. október 15-én kelt egyezményről, amely az 1997. évi XV. törvénnyel került kihirdetésre, és vált ezáltal a magyar jogrend részévé. A Chartát az Európa Tanács tagjai fogadták el annak figyelembevételével, hogy csak a ténylegesen létező helyi önkormányzatok tudják biztosítani a feladatkörükben – a feladatokhoz tartozó eszközök és források felhasználásával – a helyi közügyek és közszolgáltatások hatékony és az állampolgárokhoz közelálló igazgatását. A Charta kifejezetten kimondja a 9. cikkben, hogy a helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek. Nyilvánvaló, hogy a helyi önkormányzatok – néhány kivételes adottságú településtől, területtől eltekintve – nem képeznek elegendő forrást a helyi közhatalmi, közszolgáltatási feladatok ellátására. A helyi önkormányzatok számára ezért a pénzügyi forrásokat feladataikkal arányban, az Alkotmányban és más vonatkozó törvényekben garantálni kell. A pénzügyi forrásokat az államnak a jogszabályokban oly módon kell biztosítani, hogy azokat legalább egy részükben olyan helyi adók és díjbevételek tegyék ki, amelyek mértékének meghatározására – jogszabályok keretei között – maguknak a helyi önkormányzatoknak legyen jogosítványa. A pénzügyi forrásoknak – amelyeket a helyi önkormányzatok maguk határoznak meg – sokrétűnek és rugalmasnak kell lenniük annak érdekében, hogy igazodni tudjanak a feladatellátás megvalósításának mindenkori költségeihez, magyarul fedezetet biztosítsanak a helyi önkormányzat mindenkori feladatainak megvalósításához. A pénzügyileg gyengébb, a jelenlegi szóhasználat szerint kisebb adóerő-képességgel bíró helyi önkormányzatok védelme érdekében olyan pénzügyi kiegyenlítési eljárást kell kialakítani, illetőleg ezekkel egyenértékű intézkedéseket kell intézményesíteni, olyan beszámítási rendszert kell alkalmazni, amelyek a számításba vehető pénzügyi erőforrások egyenlőtlen elosztásának, illetve a teljesítendő feladatokból származó pénzügyi terhek által okozott hatások korrekcióját is lehetővé teszi. Ugyanakkor garantálni kell a mindenkori jogalkotásra hivatott szerveknek, hogy a kialakított korrekciós eljárások, intézkedések nem csökkentik a helyi önkormányzatoknak a saját feladatellátásukhoz kapcsolódó döntési szabadságukat. A pénzügyi erőforrások elosztására vonatkozóan a döntési kompetencia biztosítása érdekében ki kell kérni maguknak a helyi önkormányzatoknak a véleményét (nyilván és elsődlegesen a helyi önkormányzatok érdekképviselőit ellátó szervezeteken keresztül). A Charta által megfogalmazott általános működési elvek a helyi önkormányzatok gazdálkodási autonómiájának „ideális” változatát fogalmazzák meg. Sajnos a valós társadalmi-gazdasági viszonyok inkább azt igazolják vissza, hogy a gazdasági decentralizáció érvényesítése során a helyi közhatalmi (önkormányzati) szervezetek méretüknél, feladataiknál, befolyásuknál fogva nem lehetnek képesek arra, hogy a gazdasági folyamatokra hatékonyan reagáljanak, az esetleges válsághelyzeteket ellensúlyozni tudják. Éppen ezért a helyi önkormányzatok

közszolgáltatási, gazdálkodási politikájának összhangban kell állnia az állam makroszintű gazdasági célkitűzéseivel. A lehetőségekhez mérten az állam, a központi pénzügyi rendszer és közigazgatás által biztosított támogatás felhasználásának szabadságát biztosítani kell, a juttatás nem korlátozhatja a helyi önkormányzatoknak a hatáskörükön belüli önálló döntéshozatali jogát. Ehhez a Charta további ajánlásokat is megfogalmazott. Biztosítani kell, hogy a helyi önkormányzatok pénzügyi rendszere kiegyensúlyozott legyen, megfeleljen olyan kívánalmaknak, hogy

- ne legyen aránytalan a kérdéses területen, valamennyi település számára biztosítson támogatást,
- ne lehessen vitatható az önkormányzatok és képviselőik által,
- jogszabály által meghatározott legyen.

Ha szükséges, felül kell vizsgálni a helyi adóztatás és a helyi önkormányzatok támogatásának jogi és igazgatási kereteit, fejleszteni kell a pénzügyi kiegyensúlyozó mechanizmus hatékonyságát, valamint a helyi önkormányzatok közötti korrektséget és szolidaritást. Be kell vonni a képviselőket a pénzügyi-gazdálkodási területen végrehajtandó elképzelések és intézkedések megvalósításába.

Az Európa Tanácsnak a Chartával összefüggésben megtett ajánlásai között szerepelnek olyan iránymutatások is, amelyek a központi kormányzat felé fogalmaznak meg elvárásokat. Ilyenek:

- a központi kormányzat által nyújtott támogatások formáit és mértékét jogszabályban rögzíteni kell,
- a támogatási döntésekre vonatkozó kérdéseket jogszabályban rögzített feltételek alapján lehet meghozni,
- csak kivételes esetben lehet alkalmazni a mérlegelési jogkörben meghozott döntések lehetőségét a támogatások tényleges megállapítása során,
- a speciális támogatások, hozzájárulások a lehető legkisebb mértékben korlátozzák a választás (helyi döntés) szabadságát a felhasználás tekintetében.

A speciális támogatások elsősorban olyan célokra vonatkoznak, mint tőkeberuházások finanszírozása a kiegyensúlyozott és fenntartható területfejlesztés részeként, vagy annak biztosítására, hogy meghatározott helyi közszolgáltatások – amelyekre nézve nemzeti szintű minimum követelmények lettek megállapítva – az egész országban szabvány szerint biztosíthatók legyenek. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának érvényesülése további iránymutatásokat is generál európai szinten. 2011-ben az Európa Tanács tagjainak illetékes miniszterei megfogalmaztak egy iránymutatást Kijevben. Eszerint meg kell védeni a helyi demokrácia és szociális felelősség értékeit.

Ehhez az iránymutatásban a következő közpolitikai válaszokat azonosították:

- stabilizálni kell a helyi bevételek alapjait,
- fejleszteni indokolt az elszámoltathatóságot és hatékonyságot,
- küzdeni kell a szociális ellehetetlenülés ellen,
- a közszolgáltatások nyújtása terén partnerségre kell törekedni,
- szélesíteni szükséges a helyi alkalmazkodóképességet és mérlegelési lehetőséget,
- biztosítani kell a gazdasági megtérülést.

Az Európa Tanács a Charta rendelkezéseinek érvényesülését, az ajánlásainak és iránymutatásainak megfelelő intézkedéseket valamennyi tag, csatlakozott tagállam tekintetében programszerűen vizsgálja, és figyelemmel kíséri a tagállamok képviselőiből és felkért szakértőkből álló delegáció útján. Nagyjából az ellenőrzési program szerint 5–10 évenként kerül sor ilyen látogatásra, amelyet követően az ellenőrzési jelentést a Helyi Önkormányzatok Kongresszusa megtárgyal és elfogad, majd a jelentést követő 3 év múlva kerül sor egy úgynevezett végrehajtási, követő ellenőrzésre is.

Ellenőrző kérdések

1. Mutassa be a közpénzügyek lényegét, fogalmát!
2. Hogyan szabályozza az Alaptörvény a közpénzügyeket?
3. Milyen elveket fogalmaz meg a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az önkormányzatok gazdálkodását illetően?

2. Államháztartási alapismeretek

A közfeladatokat ellátó rendszerek összességének pénzügyi tervezési és elosztási rendszerét, azaz az állami és önkormányzati költségvetési rendszer működését nevezhetjük államháztartásnak. Az államháztartás a közpénzek felhasználásának, a feladatokhoz szabásának rendjét, az állami gazdálkodás garanciáit határozza meg, az állami szerepvállalásnak a társadalmi és gazdasági életben való megvalósulását biztosítja. Ez a jogszabály 2012. január 1-től az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.). Végrehajtására további törvények, így különösen a számvitelről, a nemzeti vagyronról, Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvények, illetve az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló kormányrendelet (a továbbiakban: Ávr.), vagy a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló kormányrendelet, a helyi adókról szóló törvény és helyi adókra vonatkozó egyes helyi önkormányzati rendeletek vonatkoznak, azok tartalmazznak fontos előírásokat. (A törvények és kormányrendeletek pontos számát a jegyzet végén adjuk meg.)

Az Áht. két alrendszeret ismer: az állami és az önkormányzati alrendszert. A korábban külön rendszerben működő elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítási alapok (egészségügyi és nyugdíjbiztosítási alap) a 2011-ben elfogadott jogszabályt követően a központi alrendszer részévé váltak és ezzel az államháztartás bevételei és kiadásai egységesebbé, átláthatóbbá váltak.

2.1. Fogalmak, funkciók, alapelvek

Az Áht. meghatározza azokat a közgazdasági fogalmakat, amelyek államháztartás rendszerében relevánsak. A helyi önkormányzatok gazdálkodása szempontjából ilyenek (az alábbi felsorolás nem teljeskörű, csak a leggyakrabban használt fogalmakat tartalmazza):

- közfeladat,
- állami támogatás,
- átlátható szervezet,
- előirányzat, előirányzat-átcsoportosítás, előirányzat-módosítás,
- gazdálkodó szervezet,
- költségvetési támogatás,
- pénzbeli és természetbeni szociális ellátások,
- családtámogatások,
- kötelezettségvállalás.

Az államháztartás központi alrendszerébe tartozik:

- az állam,
- a központi költségvetési szerv,

- a törvény által a központi alrendszerbe sorolt köztestület,
- a központi alrendszerbe sorolt köztestület által irányított köztestületi költségvetési szerv.

Az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozik:

- helyi önkormányzat,
- helyi nemzetiségi önkormányzat és az országos nemzetiségi önkormányzat,
- jogi személyiségű önkormányzati társulás,
- térségi fejlesztési tanács,
- az önkormányzati alrendszerbe tartozók által irányított költségvetési szerv.

Az állam az államháztartás keretei között biztosított pénzügyi forrásokkal a költségvetési szervek alapítása, működtetése útján ellátja a jogszabályokban meghatározott állami vagy önkormányzati feladatokat.

Az államháztartás funkciói:

1. Hagyományos, az állam közhatalmi szerepéből fakadó, az állampolgárok számára biztosított feladatok:
 - a jogalkotás feladatai országos (országgyűlési, kormányzati) és helyi szinten,
 - jogalkalmazás a bírósági és a közigazgatási szervek révén,
 - az állami szuverenitás biztosítása a honvédelem és határvédelem által,
 - a belső rend védelme, a közbiztonság és katasztrófa elleni védelem,
 - nyilvántartások.
2. Jóléti és szociális funkciók:
 - egészségügyi ellátás,
 - társadalombiztosítás,
 - állami és önkormányzati szociális ellátás,
 - gyermek- és ifjúságvédelem,
 - oktatás,
 - munkanélküliség kezelése,
 - lakhatás és hajléktalanellátás.
3. Gazdasági funkciók:
 - a gazdaság egészét érintő szabályozás,
 - a piacgazdaság működési feltételeinek biztosítása,
 - foglalkoztatás, munkavédelem,
 - adórendszer, támogatások,
 - infrastruktúra,
 - fejlesztési programok.
4. Az állami pénzügyek, az államadósság kezeléséhez kapcsolódó feladatok:
 - a Magyar Nemzeti Bank és a kereskedelmi bankrendszer működtetése,
 - költségvetési ellenőrzések (ÁSZ, GVH stb.)

Az államháztartás működésének kereteit, az államháztartás rendszerébe tartozó valamennyi szervezet által követendő normáit az államháztartás alapelvei határozzák meg. Az államháztartás alapelvei a következők:

- a nyilvánosság elve,
 - biztosítani kell a közpénzek elköltésének társadalmi ellenőrizhetőségét az átláthatóság és a közpénzügyek tisztaságának érvényesülését,
- a költségvetés alapján történő gazdálkodás elve,
- tervezés és elszámolás elvei,
 - több elv összefoglalásaként határozható meg;
 - ide tartozik:
 - a programozás elve: a felhasználásokhoz kapcsolódó hosszútávú tervezés és nagy programok indítása,
 - a teljesség elve, vagyis, hogy minden pénzmozgásról el kell számolni,
 - a valódiság elve, amelynek alapján az előirányzatokat a tényleges célok szerint lehet felhasználni,
 - az egységesség és áttekinthetőség elve, vagyis, hogy a bevételeket és kiadásokat egyetlen jogszabályba kell foglalni, mind a költségvetés, mind a zárszámadás áttekinthetősége érdekében,
 - a részletezettség elve, amely szerint az előirányzatokat részletesen meg kell tervezni, elfogadni és elszámolni,
 - a globális fedezet elve, tehát az állam valamennyi bevétele szolgál valamennyi kiadása fedezetéül,
 - a bruttó elszámolás elve, ami azt jelenti, hogy a bevételeket és a kiadásokat is teljes összegében kell elszámolni,
 - a számviteli megalapozottság elve, amelynek alapján csak a bizonylattal alátámasztott kiadást lehet elszámolni,
 - a tartalom elsődlegességének elve szerint az elszámolásban azt a módot kell alkalmazni, amely a gazdasági folyamat bemutatására leginkább alkalmas.
- felhasználás elvei:
 - a felhasználási kötöttség elve, amelyet kiegészít a hatékonyság és takarékoság követelménye,
 - a közbeszerzési kötelezettség elve,
 - az állami támogatások korlátozottságának elve.

Az alapelvek betartása meghatározza és áthatja az államháztartás működését, ezen keresztül érvényesül a működés törvényessége és fenntarthatósága, ezért ismerete minden gazdasági szereplő számára nélkülözhetetlen. A közpénzekkel való gazdálkodás, az államháztartás elveinek érvényesülése, a költségvetés egyensúlyának megteremtése és hosszútávú fenntartása elemi érdeke minden nemzet gazdaságának, ezért ezek megvalósítására vonatkozó szabályokat az Alaptörvény is tartalmazza a fentebb ismertetettek szerint. Az államháztartásban tervezést, gazdálkodást és beszámolást középtávú tervezés és ezen alapuló éves költségvetés alapján kell folytatni.

2.2. Az állam költségvetése

A mindenkori állami költségvetés éve megegyezik a naptári évvel. A költségvetés tervezés során – a közgazdasági alapelveknek megfelelően biztosítani kell a tervezett bevételek

költségvetési megalapozottságát, és azt, hogy csak annyi kiadás kerüljön megtervezésre, amennyi a közfeladatok ellátásához indokoltan szükséges. Az államháztartásban bevételek és kiadások vannak. Az államháztartás valamennyi költségvetési bevétele közbevetelnek minősül, függetlenül attól, hogy az adott pénzeszköz honnan származik, azt milyen jogcímen fizette be magánszemély, vállalkozás, jogi személyiségű szervezet.

A *költségvetési bevételek és kiadások*, amelyek működési és felhalmozási bevételek és kiadások, a következők szerint:

- Bevételek:
 - Közhatalmi jellegű bevételek:
 - fiskális jellegű bevételek (adók, illetékek, járulékok, bírságok stb.),
 - közszolgáltatási bevételek (eljárási illetékek, igazgatási szolgáltatási díjak).
 - EU-forrásokból származó bevételek,
 - nemzeti vagyon hasznosításából származó bevételek (tulajdonosi bevételek),
 - államháztartáson kívülről származó bevételek,
 - kapott kamatok,
 - felhalmozási célú támogatásokból származó bevételek (például amortizáció elszámolása),
 - finanszírozási bevételek (hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok kibocsátásából, értékesítéséből származó bevételek).
- Kiadások:
 - működési kiadások (személyi juttatások, munkaadókat terhelő járulékok stb.), ezen belül az állami működéshez kapcsolódó kiadások és a jóléti funkcióhoz kapcsolódó kiadások,
 - dologi kiadások (készletek, szolgáltatások vásárlása stb.),
 - felhalmozási kiadások (beruházások elvégzése, felújítások, ingatlanok megszerzése stb.),
 - finanszírozási kiadások (hitelviszonyt megtestesítő értékpapírokkal kapcsolatos ügyletekhez kapcsolódó kiadások).

A bevételeket és kiadásokat pénzforgalmi szemléletben kell számba venni, többek között a teljesség és egységesség elvének érvényesítésével. A bevételek és kiadások összevetéseként kerül megállapításra a költségvetési egyenleg, amely lehet költségvetési többlet és költségvetési hiány is. Amennyiben költségvetési hiány mutatkozik, annak finanszírozása az úgynevezett finanszírozási kiadások között kerül elszámolásra, amennyiben költségvetési többlet mutatkozik, annak felhasználására kiemelt előirányzatként kerül sor. Az államháztartás alrendszerében képződő bevételek és kiadások előirányzatokként kerülnek nevesítésre. A központi költségvetési törvényben ennek megfelelően az alábbi néven szerepelnek:

- központi kezelésű előirányzat,
- fejezeti kezelésű előirányzat,
- társadalombiztosítás pénzügyi alapjaira vonatkozó előirányzat,
- elkülönített állami pénzalapok előirányzat,
- az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szervek előirányzat.

A központi kezelésű előirányzatok az állam nevében beszedendő költségvetési bevételekre és teljesítendő költségvetési kiadásokra vonatkoznak.

A fejezeti kezelésű előirányzatok a fejezetet irányító szervezet sajátos szakmai, ágazati feladatai ellátásához kapcsolódnak, illetve az államnak a fejezethez tartozó költségvetési szervek tevékenységéhez kapcsolódó sajátos kötelezettségei teljesítésére vonatkozó költségvetési bevételeket és költségvetési kiadásokat tartalmaznak.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai előirányzata a társadalombiztosítás rendszerének (nyugdíjbiztosítási és egészségbiztosítási rendszer együttesen) működése során az állam nevében beszédendő költségvetési bevételeket és teljesítendő költségvetési kiadásokat tartalmazza.

Az elkülönített állami pénzalapok a közfeladatok ellátása során keletkezett, beszédendő állami költségvetési bevételeket és teljesítendő költségvetési kiadásokat jelenti. Ezek részben vagy egészben a közfeladat államháztartáson kívüli forrásból történő ellátásnak biztosítására szolgáló – törvény útján rendezett – kiadásokra használható fel.

Az előirányzatok kezelésével, a tervezéssel, az előirányzatok módosításával, átcsoportosításával és a vonatkozó éves költségvetési beszámoló jóváhagyásával kapcsolatos feladatokat a nemzetgazdasági miniszter, a fejezetek szakmai vonatkozásai tekintetében a szakmai irányító miniszter vagy a törvény által meghatározott irányító szerv vezetője gyakorolja.

A központi költségvetés előkészítése

A központi költségvetés előkészítését a nemzetgazdaságért és államháztartásért felelős miniszter végzi. A miniszter az általa vezetett minisztérium honlapján az adott év június 30-ig közzéteszi a központi költségvetési tervezés

- részletes ütemtervét,
- kereteit,
- tartalmi követelményeit, azaz a tervezés során érvényesítendő számszerű és szabályozási követelményeket,
- a tervezéshez használt dokumentumokat,
- módszertani elveket,
- feltevéseket,
- paramétereket, továbbá, hogy
- milyen adatokat kell ehhez szolgáltatni, valamint az adatszolgáltatás teljesítésének módját.

A költségvetési törvény megalkotása

A központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot a kormány terjeszti be az Országgyűlésnek. A törvényjavaslatot részletesen indokolni kell, indokolásában egyidejűleg tájékoztatást kell adni – többek között –

- a több évre szóló költségvetési kiadásokat terhelő programok, beruházások, fejlesztések későbbi évekre vonatkozó hatásairól,
- a Nyugdíjbiztosítási Alap bevételeire és kiadásaira vonatkozó demográfiai adatokat, folyamatokat és hatásokat figyelembe vevő 50 évre szóló előrejelzésről,
- az Európai Unió 479/2009/EK rendelete szerinti támogatásokról, egyenlegmutatókról, és azok az államháztartás alrendszerével való kapcsolatáról,
- az államháztartás költségvetési bevételeiről és költségvetési kiadásairól mérlegszerűen, alrendszerenként és összevontan, közgazdasági és funkcionális tagolásban.

2.3. Költségvetési Tanács

A kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat benyújtását megelőzően, a gazdasági stabilitásról szóló (a 2011. évi CXCV.) törvény rendelkezései szerint egyeztet a Költségvetési Tanáccsal.

Néhány szó a Költségvetési Tanácsról és annak a központi költségvetéssel összefüggő tevékenységéről:

A Költségvetési Tanács az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja. A Költségvetési Tanács a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvényben meghatározott feladattal és hatáskörrel rendelkezik, amely törvény meghatározza a Költségvetési Tanács tagjait, működésének szabályait. A Költségvetési Tanács tagjai: a Költségvetési Tanács elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke. A Költségvetési Tanács elnökét a köztársasági elnök nevezi ki 6 évre. Az elnök magyar állampolgárságú, kiemelkedő szakmai ismeretekkel, illetve kiemelkedő tapasztalattal rendelkező, közgazdász végzettségű személy lehet.

A Költségvetési Tanács kizárólag az Alaptörvénynek és a törvényeknek alárendelve végzi tevékenységét. Véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről, valamint félévente véleményt nyilvánít a központi költségvetés végrehajtásával, a közpénzek felhasználásával kapcsolatos vagy azzal összefüggő bármely kérdéssel. Ennek során értékeli a magyar gazdaság féléves teljesítményét, és mindazon hazai és világgazdasági feltételeket és körülményeket, amely az éves központi költségvetés évközi teljesítésére hatást gyakoroltak. Véleményt alakít ki az államháztartási bevételek és kiadások alakulásáról és az elfogadott központi költségvetés időarányos megvalósulásáról.

A Költségvetési Tanács testületként jár el a központi költségvetésről szóló törvény előkészítése során és az államadósság mértékére vonatkozó előírások betartásának ellenőrzésében.

A Költségvetési Tanács tagjai önállóan alakítják ki véleményüket a feladat- és hatáskörükbe tartozó kérdésekben, álláspontjuk képviseletében függetlenek egymástól.

A Költségvetési Tanács a tevékenysége során véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetében foglaltakról, és dönt a központi költségvetési törvény elfogadásának feltételeként meghatározott előzetes hozzájárulás megadásáról.

A Költségvetési Tanács a központi költségvetés tervezetére vonatkozóan észrevételeit, véleményét, előzetes hozzájárulását, vagy egyet nem értésére vonatkozó jelzését a költségvetési törvény tervezetének kézhezvételétől számított 10 napon belül kell megküldenie a kormány részére.

A költségvetési törvényjavaslatot a kormány a Költségvetési Tanács véleményének kézhezvételét követően, vagy a 10 napos határidő eredménytelen eltelte után nyújthatja be az Országgyűlésnek.

A költségvetési törvényjavaslat tárgyalása során az Országgyűlésnek a költségvetés fejezeti főösszegeit érintő szavazása után az Országgyűlés elnöke 1 napon belül

tájékoztatja a Költségvetési Tanácsot az elfogadott fejezeti főösszegekről, valamint bemutatja az elfogadott módosított indítványok részletes számszaki hatását.

Az Országgyűlés a központi költségvetés részletes vitájában – a már elfogadott fejezeti főösszegeken belüli költségvetési keretben, az országgyűlési képviselők, illetve frakciók által benyújtott módosított indítványokat megtárgyalja, majd annak lezárását követően az Országgyűlés elnöke az így véglegesített egységes költségvetési törvényjavaslatot haladéktalanul megküldi ismét a Költségvetési Tanácsnak.

A Költségvetési Tanács megvizsgálja, hogy az elfogadott módosító indítványokkal egységesített költségvetési törvényjavaslat megfelel-e az Alaptörvényben foglalt követelményeknek, többek között az államadósság mértékére, illetve a költségvetési hiányra vonatkozó rendelkezéseknek.

A Költségvetési Tanács az egységes költségvetési törvényjavaslatra vonatkozó véleményéről 3 napon belül írásban tájékoztatja az Országgyűlés elnöke, illetve a kormányt.

Amennyiben a Költségvetési Tanács az egységes költségvetési törvényjavaslatot nem tartja megfelelőnek az államadósság mértéke, illetve a költségvetési hiány tekintetében, abban az esetben véleménye mellé részletes indokolást készít. A kormánynak a Költségvetési Tanács véleménye alapján a költségvetési törvényjavaslat zárószavazását megelőzően olyan módosító javaslatot kell benyújtania, amely már megfelel az Alaptörvényben megfogalmazott szabályoknak és a Költségvetési Tanács elvárásainak, illetőleg alkalmas a Költségvetési Tanács előzetes jóváhagyására. Amennyiben a Költségvetési Tanács az előzetes jóváhagyást megtagadja, a költségvetési törvényjavaslat zárószavazását el kell halasztani. Amíg a Költségvetési Tanács a költségvetési törvényjavaslatra előzetes jóváhagyását nem adta meg, az Országgyűlés a költségvetés zárószavazását nem tarthatja meg.

A kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat szerkezetéhez igazodóan részletező táblázatokat, ezek szöveges indokolásait a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat benyújtását követő 10 napon belül kell benyújtania az Országgyűlésnek. A központi költségvetésre vonatkozó törvényjavaslatban foglaltak megalapozásához általában más törvényekkel összefüggő módosítások is szükségesek. A központi költségvetésről szóló törvényjavaslat megalapozásához szükséges törvényeket módosító törvényjavaslat-csomagot (amit köznyelven „salátatörvényként” ismerünk) akként kell benyújtani az Országgyűlésnek, hogy a vonatkozó törvénymódosítások legalább a központi költségvetésről szóló törvénnyel egyidejűleg hatályba lépjenek.

A költségvetési törvény szerkezete

A költségvetési törvény szerkezeti egységei az alábbiak:

- központi költségvetési fejezet, amelyek együtt alkotják a költségvetési fejezetrendet, azaz a központi költségvetés bevételeinek és kiadásainak feladatok szerinti szakágazati (alkotmányos, központi közigazgatási, helyi önkormányzati, állami alapokkal összefüggő stb.) szervezetekre történő felosztását,
- cím, alcím (amelyek együtt képezik a címrendet),
- előirányzat-csoport,
- kiemelt előirányzat.

A központi költségvetési fejezeten belül megkülönböztetünk:

- központi kezelésű előirányzatokat,
- fejezeti kezelésű előirányzatokat,
- központi költségvetési szervek előirányzatait.

A helyi önkormányzatokra vonatkozó fejezet egy központi kezelésű előirányzatokat tartalmazó fejezetben (*IX. fejezet*) tartalmazza a helyi önkormányzatok számára biztosított támogatásokat. A központi költségvetés által biztosított helyi önkormányzati támogatások felhasználásának részletes szabályait elsődlegesen a központi költségvetési törvény mellékletei rögzítik.

A költségvetési ciklus

A mindenkori éves költségvetés adott év január 1-je és december 31-e közötti időszakra szól, azaz megegyezik a naptári évvel. Magyarország éves központi költségvetéséről szóló törvényét – az Alaptörvény felhatalmazása szerint – az Országgyűlés fogadja el, legkésőbb a tárgyévet megelőző év december 31-ig. A költségvetési törvény végrehajtása az adott év folyamán történik. A végrehajtás felelőse a kormány. A kormányt maga a költségvetési törvény hatalmazza fel a központi költségvetés szerint előírt bevételek beszedésére és kiadások teljesítésére.

A központi költségvetés végrehajtására vonatkozóan

- a fejezeti kezelésű előirányzatok,
- a központi kezelésű előirányzatok és
- az elkülönített állami pénzalapok

költségvetési kiadási előirányzatai felhasználásának szabályait a kormány, illetve a fejezetet irányító szerv vezetője a nemzetgazdasági miniszterrel egyetértésben, rendeletben (vagy ennek hiányában, szabályzatban) állapítja meg. A központi költségvetés végrehajtásáról az éves költségvetési beszámolók alapján, az elfogadott költségvetéssel összehasonlító módon, az év utolsó napján érvényes szervezeti, besorolási rendnek megfelelően zárszámadást kell készíteni. A zárszámadást az Országgyűlés ugyancsak törvényben fogadja el. A kormány a zárszámadásról szóló törvényjavaslatot az Országgyűlés elé történő beterjesztést megelőzően 2 hónappal megküldi az Állami Számvevőszéknek. Az Országgyűlés a zárszámadásról szóló törvényjavaslatot az Állami Számvevőszék jelentésével együtt tárgyalja meg. A zárszámadást a költségvetési évet követő év augusztus 31. napjáig kell benyújtani.

2.4. Állami Számvevőszék

Néhány szó az Állami Számvevőszékről:

Az Állami Számvevőszék jogállását, feladatait, hatáskörét az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény szabályozza. A törvényben foglalt – a központi költségvetés végrehajtásáról, illetve az önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó – legfontosabb összefüggések, kapcsolatok a következők:

Az Állami Számvevőszéket, vagy ahhoz hasonló független szervezetet, mint a közpénzek kezelésének, felhasználásának ellenőrző intézményét valamennyi fejlett gazdasággal rendelkező ország létrehozott és működtet. Az Alaptörvény felhatalmazása alapján a magyar Országgyűlés a nemzeti vagyon védelmének, kezelésének és hasznosításának ellenőrzése érdekében, a központi költségvetésben foglaltak tartalma folyamatos figyelemmel kísérésére hozta létre az Állami Számvevőszéket (a továbbiakban: ÁSZ).

Az ÁSZ az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amelynek feladatát, hatáskörét, szervezetét és működésének elveit és legfőbb szabályait az Alaptörvény és az ÁSZ-ra vonatkozó külön – sarkalatos – törvény határozza meg.

Az ÁSZ minden más szervezettől független, kizárólag az Országgyűlésnek alárendelten működik. Ez a függetlenség azt jelenti, hogy munkáját kizárólag a jogszabályi előírások befolyásolhatják, tevékenységéről csak az Országgyűlésnek tartozik beszámolási kötelezettséggel, senki által nem utasítható. Az ÁSZ számára feladatot kizárólag törvényben lehet meghatározni, továbbá a törvény által meghatározott újabb feladathoz kapcsolódóan, annak meghatározásával egyidejűleg, a feladatellátáshoz szükséges pénzügyi fedezetet is biztosítani kell.

Függetlenségét garantálja az is, hogy a központi költségvetési törvényben önálló költségvetési fejezetet alkot, a fejezetet irányító szerv jogait az ÁSZ elnöke gyakorolja. Az ÁSZ a saját költségvetésére vonatkozó javaslatát és a költségvetése végrehajtására vonatkozó beszámolóját saját maga állítja össze, és azt a kormány változtatás nélkül terjeszti be a központi költségvetési törvényre vonatkozó javaslatában, illetve a központi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási törvényjavaslatában.

Az ÁSZ munkája során az ellenőrzéseken alapuló megállapításaival, javaslataival és tanácsaival, ajánlásaival segíti az Országgyűlést, az országgyűlési bizottságokat, valamint az ellenőrzött szervezetek munkáját. Az Országgyűlés számára véleményt ad a központi költségvetés megalapozottságáról, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségéről, az állami kötelezettségvállalással járó beruházási előirányzatok felhasználásának törvényességéről és célszerűségéről. Az államháztartás gazdálkodásának ellenőrzése keretében ellenőrzi a központi költségvetési fejezetbe sorolt költségvetési szervek működését, a központi kezelésű előirányzatok és a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználását, a helyi önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok és az önkormányzati társulások gazdálkodását. Ellenőrzési felhatalmazása kiterjed a helyi önkormányzatok számára az államháztartásból nyújtott támogatások és az államháztartásból meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználására. A nemzeti vagyon kezelésének ellenőrzése körében ellenőrzi az államháztartás körébe tartozó vagyon kezelését, a vagyonnal való gazdálkodást (a gazdálkodási tevékenység egészére kiterjedően), a teljes egészében vagy többségi állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek vagyonmegőrző, vagyongyarapító tevékenységét, különös figyelemmel a vagyon elidegenítésére, illetve a vagyon megterhelésére vonatkozó szabályok betartására. Ellenőrizheti mindazon beszerzéseket, amelyek finanszírozása az államháztartás valamely alrendszeréből történik, illetve az ide tartozó vagyont érintő szerződéseket a vagyonkezelőnél vagy a nevében eljáró természetes vagy jogi személyeknél, illetve a szerződés teljesítésében közreműködőknél. A helyi önkormányzatok tekintetében – a költségvetések végrehajtásával összefüggésben – vizsgálja az adóztási és egyéb bevételsterző tevékenységet is.

A lefolytatott ellenőrzések után értékeli az államháztartás számviteli rendjének betartását, az államháztartás belső kontrolljának működését. Az ÁSZ ellenőrzési megállapításaira vonatkozóan az ellenőrzött szervezet vezetőjének észrevételezési joga van, azonban az ÁSZ jelentését, megállapításait, következtetéseit bíróság vagy más hatóság előtt megtámadni nem lehet. Az ÁSZ szükség esetén jogosult az ellenőrzött szervezeteknél tapasztalt jogszabálysértések miatt eljárást kezdeményezni.

Az ÁSZ az ellenőrzési megállapításait tartalmazó jelentését megküldi az ellenőrzött szervezet vezetőjének, aki köteles a jelentésben foglalt megállapításokhoz kapcsolódóan intézkedési tervet összeállítani, és azt az ÁSZ-nak megküldeni. Az intézkedési tervben foglaltak megvalósítását az ÁSZ utóellenőrzés keretében ellenőrzi.

Az ÁSZ az ellenőrzési tevékenységén túlmenően – elnöke útján – részt vesz jogszabálytervezetek véleményezésében is, elsősorban magának az ÁSZ-nak a jogállását, feladatkörét érintő törvények esetében, továbbá az államháztartás működési rendjével, számviteli rendjével kapcsolatos jogszabályokat érintően.

Az ÁSZ tevékenységét ellenőrzési terv alapján folytatja, amelyet az ÁSZ elnöke hagy jóvá, és arról tájékoztatja az Országgyűlést.

2.5. Az államháztartás és a költségvetés nyomon követésének eszköze: a számvitel

Az állam, a gazdaság működéséhez nélkülözhetetlen, hogy a gazdálkodást folytató szervezetek (állami és önkormányzati költségvetési szervek, vállalkozások, nem nyereségorientált szervezetek, egyéb gazdálkodást folytató szervezetek a vagyoni és pénzügyi viszonyaikról, jövedelmi helyzetük alakulásáról (bevételeikről és kiadásairól) objektív és ellenőrizhető információk álljanak rendelkezésre.

Az egységes számviteli rend alapján megbízható és valós összkép alakul ki a jövedelemtermelő képességről, az adott szervezet vagyonának értékéről, vagyonának alakulásáról, pénzügyi helyzetéről és jövőbeni terveiről, valamint a jövőbeni tervek fedezetéről. Ennek alapján minden szervezetnek szükséges beszámolót és könyvvezetést végeznie. A beszámolók összeállítása, a könyvek vezetése során érvényesítendő elveket, az azokra épített szabályokat, valamint a nyilvánosságra hozatalra vonatkozó követelményeket a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény határozza meg. A központi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási törvények a számviteli törvény előírásai szerint veszik sorra:

- az államháztartás központi alrendszer kiadásainak és bevételeinek főösszegét, egyenlegét,
- az államháztartási hiányt, az államadósság mértékét,
- a központi alrendszer egyes előirányzatainak megállapításaival, teljesítésével és felhasználásával kapcsolatos tételeket (cél tartalék, központi költségvetési szervek munkáltatói kifizetéseit, helyi szervezési intézkedésekhez kapcsolódó többletkiadások támogatása stb.),

- az állam vagyonával kapcsolatos tételeket, például az ingyenesen megszerzett, illetve helyi önkormányzatok számára ingyenesen átadott vagyontárgyak értékére vonatkozó tételeket: ingatlanokat, egyéb létesítményeket, eszközöket,
- támogatásokat és bevételekmaradásokat,
- költségvetési előirányzat-átcsoportosításokat és azok teljesítését,
- az elkülönített állami pénzalapokkal kapcsolatos tételeket (Nyugdíjbiztosítási Alap, Egészségbiztosítási Alap),
- a pártok támogatását,
- helyi önkormányzati körön kívüli közszolgáltatók, így különösen az egyházak, a civil szervezetek, alapítványok és közalapítványok, nemzetiségi önkormányzatok, és közszolgáltatási feladatot végző gazdasági társaságok (humán és sportszolgáltatók) támogatásait,
- rendkívüli helyzetek kiadásait,
- egyes nemzetközi kötelezettségek kiadásait,
- európai uniós források felhasználását,
- a központi alrendszeren belüli elszámolási kapcsolatokkal összefüggő tételeket (például nem tervezett adóbevételeket, intézményi befizetési díjakat stb.),
- az állami (önkormányzati) kezesség- és garanciavállalás tételeit.

A számviteli törvény előírásai összhangban állnak az Európai Közösségnek e jogterületre vonatkozó irányelveivel, és figyelemmel vannak a nemzetközi számviteli elvekre. A törvény alapján megbízható és valós összképet biztosítható tájékoztatás nyújtható a törvény hatálya alá tartozók

- jövedelemtermelő képességéről,
- vagyonáról,
- vagyonának alakulásáról,
- pénzügyi helyzetéről és
- jövőbeni terveiről.

A számviteli törvény meghatározza a beszámolási és könyvvizelési kötelezettség során alkalmazható elveket és szabályokat

- a beszámoló összeállítása és
- a könyvek vezetése tekintetében, továbbá
- a nyilvánosságra hozatalra, közzétételre és
- a könyvvizsgálatra vonatkozóan.

A törvény hatálya kiterjed minden gazdálkodó szervezetre, amelyet a törvény fogalom meghatározása szerint ilyennek kell tekinteni.

Az államháztartás szervezeteit – minden további részletezés nélkül – valamennyi, az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerébe tartozó költségvetési gazdálkodó szervezetet a számviteli törvény hatálya alá tartozónak kell tekinteni. Ide tartoznak az egyesületek, alapítványok, köztestületek, víziközmű társulatok, amelyeket még a helyi önkormányzatok gazdálkodása szempontjából figyelembe kell venni.

A számviteli szabályok alkalmazása körében a törvény jónéhány fontos fogalmat is meghatároz. Ilyenek például:

- *beruházás*: tárgyi eszköz beszerzése, létesítése, saját vállalkozásban történő előállítás, a beszerzett tárgyi eszköz üzembe helyezése, rendeltetésszerű használatbavétele, illetve az üzembe helyezésig vagy használatbavételig hozzá kapcsolható tevékenység, valamint a tervezés, a lebonyolítás, a hiteligenybevétel is,
- *felújítás*: az elhasználódott tárgyi eszköz eredeti állaga (kapacitása, pontossága) helyreállítását szolgáló, időszakonként visszatérő olyan tevékenység, amely azzal jár, hogy az adott tárgyi eszköz élettartama megnövekszik, eredeti műszaki állapota, teljesítőképessége visszaáll, így a felújítás pótlólagos ráfordításából a jövőben gazdasági előnyök származnak; számviteli szempontból a korszerűsítés is felújításnak minősül, ugyanakkor nem felújítás az elmaradt és felhalmozódó karbantartás egy időben történő elvégzése, függetlenül a költségek nagyságától,
- *karbantartás*: a használatban lévő tárgyi eszköz folyamatos, zavartalan és biztonságos üzemeltetését szolgáló javítási, ellenőrző tevékenység, amelyet a rendeltetésszerű használat érdekében el kell végezni, amely a folyamatos elhasználódás rendszeres helyreállítását eredményezi,
- *behajthatatlan követelés*: az a követelés, amelyre az adós ellen indított végrehajtás során nincs fedezet, vagy amelyet nem lehet eredményesen érvényesíteni, de ilyennek kell minősíteni azt a követelést, amelyet a hitelező az önkormányzatok adósságrendezési eljárásában az egyezségi megállapodás keretében elengedett.

A kiemelt fogalmak mind a központi, mind a helyi szervek költségvetéseiben, zárszámadásaiban, a vagyongazdálkodásra vonatkozó döntéseiben olyan súllyal szerepelnek, hogy a könyvvezetési, számviteli tartalmukat, elkülönítendő fogalmi elemeiket (azaz, hogy mikor beszélünk beruházásról, mikor felújításról, vagy behajtható vagy behajthatatlan követelés alatt mit kell érteni) minden – egyébként nem a pénzügyi, könyvelési területen – dolgozónak ismerni kell.

Az államháztartás szervezetei a működésükről, vagyoni, jövedelmi, pénzügyi helyzetükről a számviteli szabályoknak megfelelő módon kötelesek beszámolót készíteni. E szervezetek könyvvezetési kötelezettségéről, a könyvvezetés során érvényesítendő sajátos fogalmak alkalmazásáról külön kormányrendelet, az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet rendelkezik. A kormányrendelet kimondja, hogy az államháztartás számvitele a költségvetési számvitelből és a pénzügyi számvitelből áll. A költségvetési számvitel a bevételi és kiadási előirányzatok alakulásának, a követelések, a kötelezettségvállalások, más fizetési kötelezettségek és teljesítések, továbbá a központi költségvetés fejezeteiből kapott támogatások felhasználásának a valóságnak megfelelő, folyamatos, zárt rendszerű, áttekinthető nyilvántartását és az éves költségvetési beszámoló részeinek megbízható, valós összképet mutató elkészítését biztosítja. A pénzügyi számvitel a vagyoni és annak összetétele, a tevékenység eredménye valóságnak megfelelő, zárt rendszerű, áttekinthető nyilvántartását, és az éves költségvetési beszámolóban a vagyoni részre vonatkozó megbízható, valós összképet mutató elkészítését biztosítja. Mind a törvény, mind a kormányrendelet a számviteli szabályok megfelelő alkalmazásakor hivatkozik a költségvetési, zárszámadási, számviteli alapelvekre, amelyek betartása garantálja a gazdálkodást ellenőrző szervezetek (MÁK, ÁSZ, NAV) számára az egységes és átlátható tevékenységek értékelésére vonatkozó munkát.

A mérleg és az eredménykimutatás

A számviteli feladatok között kiemelt jelentősége van a mérleg, illetve az eredménykimutatás elkészítésének. A mérleget és az eredménykimutatást a vonatkozó kormányrendelet előírásai szerinti tartalommal kell elkészíteni, a meghatározott mérleg és eredménykimutatás tételeinek további tagolása, a tételek összevonása, új tételek felvitele nem megengedett!

A mérleg tételeit a kormányrendelet 5. számú melléklete, az eredménykimutatás tételeit a kormányrendelet 6. számú melléklete tartalmazza.

A mérlegben kimutatandó legfontosabb tételek:

- a nemzeti vagyona tartozó befektetett eszközök és forgóeszközök,
- a közvetlenül a központi kezelésű előirányzat, a fejezeti kezelésű előirányzat, a társadalombiztosítás pénzügyi alapja és az elkülönített állami pénzalap előirányzatai terhére megvalósított beruházásokat és felújításokat, azok aktivált értékét,
- azt az állami vagyont, amelyre vagyongazdálkodási szerződés létesült,
- tárgyi eszközök, mint például ingatlanok, vagyoni értékű jogok,
- forgóeszközök, mint például gépek, berendezések, felszerelések, járművek, vagy készletek, értékpapírok,
- a befektetett pénzügyi eszközök, mint például tartós részesedéseket, tartós hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok,
- követelések,
- pénzeszközök, lekötött bankbetétek, pénztárak, forintszámlák, devizaszámlák,
- a források között kell kimutatni: saját tőke, kötelezettségek, kincstári számlavezéssel kapcsolatos elszámolások stb.

A 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet mellékleteit az azokban foglalt tartalmi elemek és a költségvetéshez kapcsolódó fogalmak alkalmazása miatt javasolt átnézni.

A számvitelhez kapcsolódó néhány fontos tudnivaló:

A mérlegkészítés időpontja:

- költségvetési szerv, fejezeti kezelésű előirányzat, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, társulás, térségi fejlesztési tanács esetén a költségvetési évet követő év február 25-e,
- megszűnő költségvetési szerv, társulás, nemzetiségi önkormányzat esetén a megszűnést követő 60. nap.

Az éves költségvetési beszámoló elkészítéséért a szerv vezetője a felelős.

A helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a társulás, a térségi fejlesztési tanács a költségvetési beszámolóját a Kincstár által működtetett elektronikus adatszolgáltató rendszerbe tölti fel a teljes főkönyvi kivonattal együtt. Az éves költségvetési beszámolókat a Kincstár felülvizsgálja, és a felülvizsgálat során kijavítást, kiegészítést kérhet. A határidőben ki nem javított, ki nem egészített beszámoló határidőben be nem nyújtott adatszolgáltatásnak minősül! Az elfogadott éves költségvetési beszámolókat a Kincstár az ÁSZ-nak küldi meg.

Számviteli politika

A költségvetési és pénzügyi számvitel alkalmazásával kapcsolatos szabályokat, előírásokat, módszereket az egyes államháztartási szerveknél – így a helyi önkormányzatoknál

is – a számviteli politikában kell rögzíteni. A számviteli politika tulajdonképpen szabályzatokból és egyéb dokumentumokból áll. A számviteli politika főbb szabályzatai:

- eszközök és források értékelésének szabályzata,
- követelések értékelésére vonatkozó elvek, szabályok,
- önköltségszámítás rendje,
- egységes számlakeret és számlarend,
- leltározási szabályzat.

A számviteli fegyelem betartása valamennyi, az államháztartás körébe tartozó költségvetési szervezetnek elemi kötelezettsége és érdeke, hiszen így tudja megfelelően biztosítani a gazdálkodása törvényes rendjét, és ezek a szabályok segítik, hogy kellő áttekintéssel rendelkezzen a gazdasági folyamatait illetően.

Ellenőrző kérdések

1. Melyek az államháztartás jellemzői?
2. Mutassa be a központi költségvetésről szóló törvényt!
3. Mi a Költségvetési Tanács szerepe, feladata?
4. Melyek a számviteli törvény gazdálkodásra vonatkozó, meghatározó rendelkezései?

3. A helyi önkormányzatok költségvetése

A helyi önkormányzatok bevételeit és kiadásait a helyi önkormányzat költségvetéséről szóló rendelet tartalmazza. A helyi önkormányzat költségvetésének az államháztartásról szóló törvény rendelkezései szerint következőket kell tartalmaznia:

- helyi önkormányzat költségvetési bevételeit és költségvetési kiadási előirányzatait
 - működési bevételek,
 - működési kiadások,
 - felhalmozási bevételek,
 - felhalmozási kiadások,
 - kiemelt előirányzatok
- szerinti bontásban, továbbá
- kötelező feladatok,
- önként vállalt feladatok és
- államigazgatási feladatok
- szerinti megosztásban,
- a helyi önkormányzat által irányított költségvetési szervek költségvetési bevételi előirányzatait és költségvetési kiadási előirányzatait
 - kiemelt előirányzatok szerinti bontásban és
 - kötelező feladatok,
 - önként vállalt feladatok és
 - államigazgatási feladatok
- szerinti megosztásban,
- a költségvetési egyenleg összegét működési bevételek és működési kiadások egyenlege és a felhalmozási bevételek és felhalmozási kiadások egyenlege szerinti bontásban,
- a költségvetési hiány belső finanszírozására szolgáló finanszírozási bevételi előirányzatokat,
- a költségvetési hiány külső finanszírozására vagy a költségvetési többlet felhasználására szolgáló finanszírozási bevételi előirányzatokat és finanszírozási kiadási előirányzatokat,
- a költségvetési év azon fejlesztési céljait, amelyek megvalósításához a gazdasági stabilitásról szóló törvény szerinti engedélyhez kötött adósságot keletkeztető ügylet megkötése válik, vagy válhat szükségessé, az adósságot keletkeztető ügylet várható együttes összegével együtt,
- a gazdasági stabilitásról szóló törvény engedélyhez kötött adósságkeletkeztető ügyleteiből és az önkormányzati garanciákból, önkormányzati kezességvállalásokból fennálló kötelezettségeit az adósságot keletkeztető ügyletek futamidejének végéig, illetve a garancia kezesség érvényesíthetőségének időtartama alatt,

- a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos hatásköreit, így különösen azt az értékhatárt, amelyet az adott helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározott a képviselő-testület, illetve a polgármester döntési jogkörébe tartozóan,
- a finanszírozási bevételekkel és finanszírozási kiadásokkal kapcsolatos hatásköröket, valamint az esetlegesen ezekkel összefüggő felhatalmazásokat,
- elkülönítetten kell megjeleníteni az évközi többletigényeket, valamint az elmaradt bevételek pótlására szolgáló általános tartalékot és céltartalékot.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény szerint helyi önkormányzat működési hiányt nem tervezhet. A helyi önkormányzatok tekintetében a működési hiányon külső finanszírozású, működési célú, éven túli költségvetési hiányt kell érteni.

3.1. A helyi önkormányzat költségvetési rendelete

A helyi önkormányzati költségvetési rendelet előkészítése, elfogadása:

A helyi önkormányzat jegyzője, illetve főjegyzője, (a továbbiakban: jegyző) mint a polgármesteri hivatal, illetve a közös önkormányzati hivatal vezetője (a továbbiakban: hivatal) a helyi önkormányzat képviselő-testülete számára a helyi önkormányzat költségvetési rendelettervezetét – a kormány által egyedi határozatban megállapított központi költségvetéshez meghatározott – tervszámoknak megfelelően készíti elő. A helyi önkormányzat bevételeivel és kiadásaival kapcsolatban a tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok ellátásáról a jegyző az önkormányzat hivatala (polgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal) útján gondoskodik. (A helyi önkormányzatokra irányadó szabályokat kell alkalmazni a helyi nemzetiségi önkormányzatra és az országos nemzetiségi önkormányzatra, az önkormányzatok társulásaira, és a térségi fejlesztési tanácsra is.) A jegyző által előkészített helyi önkormányzati költségvetési rendelettervezet adott év február 15-ig a polgármester nyújtja be a képviselő-testületnek. Amennyiben a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés az adott költségvetési évet megelőző év december 31. napjáig nem fogadta el, a helyi önkormányzat polgármestere a helyi önkormányzati költségvetésre vonatkozó rendelettervezetet a központi költségvetésről szóló törvény hatálybalépését követő 45. napig nyújtja be a képviselő-testületnek.

A helyi önkormányzati költségvetési rendelettervezet előterjesztésekor a költségvetési rendelettervezet mellett a képviselő-testület számára tájékoztatásul – részletes szöveges indokolással – be kell mutatni:

- a helyi önkormányzat költségvetési mérlegét közgazdasági tagolásban,
- a helyi önkormányzat költségvetési rendelettervezetében szereplő előirányzat felhasználási tervét,
- a többéves kihatással járó döntések számszerűsítését, évenkénti bontásban és összesítve,
- a központi költségvetésből vagy az államháztartáson kívülről jövő közvetett támogatásokat – így különösen az adóelengedéseket, vagy az adókedvezményeket – tartalmazó kimutatást,

- a központi költségvetés tervszámai alapján kialakított helyi önkormányzati költségvetés tervszámainak megfelelően a költségvetési évet követő 3 év tervezett bevételi előirányzatainak és kiadási előirányzatainak keretszámait, illetve a tervszámoktól való esetleges eltérés esetén, az eltérés indokait.

Míg a központi költségvetés Országgyűlés általi elfogadására az adott költségvetési évet megelőző év december 31. napja az irányadó, a helyi önkormányzatok számára a helyi költségvetési rendelet elfogadásának határideje legkésőbb az adott költségvetési év március 15. napja. Ha a helyi önkormányzat költségvetési rendeletét a képviselő-testülete a meghatározott napig (adott év március 15.) nem fogadta el, a képviselő-testületnek az átmeneti gazdálkodásról kell rendeletet alkotni. Az átmeneti gazdálkodásról szóló helyi önkormányzati rendeletben a képviselő-testület felhatalmazást ad a helyi önkormányzat és költségvetési szervei számára, hogy bevételeiket folytatólagosan beszédhessék és kiadásait teljesítsék. Az átmeneti gazdálkodásról szóló helyi önkormányzati rendeletben meg kell határozni a felhatalmazás időtartamát. Az átmeneti gazdálkodásra vonatkozó felhatalmazás a helyi önkormányzat költségvetési rendelete hatálybalépésének napján megszűnik. Ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete a helyi önkormányzat költségvetési rendeletét, illetve az átmeneti gazdálkodásról szóló önkormányzati rendeletét a törvényi határidőig nem alkotta meg, vagy az átmeneti gazdálkodásról szóló önkormányzati rendelet hatályát veszítette, mert az abban foglalt felhatalmazás időtartama eltelt és az új költségvetési rendelet nem került elfogadásra, a polgármester jogosult a helyi önkormányzatot megillető bevételek beszédésére és az előző évi kiadási előirányzatokon belül a kiadások arányos teljesítésére. A polgármester a helyi önkormányzat képviselő-testülete részére beszámolási kötelezettséggel tartozik a helyi önkormányzati költségvetési rendelet nélküli, vagy az átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet nélküli időszakban történt önkormányzati költségvetési bevételek és kiadások teljesüléséről. A képviselő-testületnek az ebben az időszakban történt költségvetési eseményeket, beszédett bevételeket és teljesített kiadásokat az új költségvetési rendeletbe beépítve fogadja el.

A helyi nemzetiségi önkormányzatok, az önkormányzati társulások és a térségi fejlesztési tanácsok költségvetése:

A helyi nemzetiségi önkormányzat bevételeivel és kiadásaival kapcsolatosan a tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok ellátásáról – erre vonatkozó külön, a helyi önkormányzattal kötött szerződés alapján – az a helyi önkormányzati hivatal gondoskodik, amelyik a helyi nemzetiségi önkormányzat székhelye szerinti önkormányzati hivatali feladatokat ellátja. Az önkormányzati társulás, a térségi fejlesztési tanács bevételeivel és kiadásaival kapcsolatban a tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási feladatokat a társulás munkaszervezeti feladatait ellátó költségvetési szerv, illetve a térségi fejlesztési tanács munkaszervezete végzi. A nemzetiségi önkormányzatra, a társulásra és az általuk irányított költségvetési szervekre, illetve a térségi fejlesztési tanácsra a helyi önkormányzatok költségvetésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni a következő eltérésekkel:

- költségvetési rendelet helyett költségvetési határozat készül,
- a képviselő-testület hatáskörét a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete, illetve társulás esetén a társulási tanács, térségi fejlesztési tanács esetén a térségi fejlesztési tanács tagjai gyakorolják,

- a polgármesternek delegált feladatokat a nemzetiségi önkormányzat elnöke, illetve a társulási tanács elnöke, térségi fejlesztési tanács elnöke látja el,
- a jegyző számára meghatározott feladatokat a nemzetiségi önkormányzat hivatalvezetője vagy a társulási tanács munkaszervezeti feladatait ellátó költségvetési szerv vezetője, illetve a térségi fejlesztési tanács munkaszervezetének vezetője látja el.

3.2. A helyi önkormányzat bevételei és kiadásai

A helyi önkormányzatok bevételei három csoportba sorolhatók:

- a helyi önkormányzat saját bevételei,
- a központi költségvetésből átengedett bevételek,
- állami támogatások, hozzájárulások.

A helyi önkormányzatok saját bevételeinek nagysága részben külső adottságoktól, részben a helyi önkormányzat saját döntésétől függ. A helyi önkormányzat saját bevételeit az állam csak jogszabályi feltételek megteremtésével segítheti. Az adott helyi önkormányzat – itt települési önkormányzat értendő – képviselő-testülete jogosult a saját bevételek körébe tartozó pénzügyi eszközök és források megállapítására.

Saját bevételek

A helyi önkormányzat saját bevételeit a következő jövedelmek biztosítják:

- helyi adó (törvényben a helyi önkormányzat javára megállapított adó),
- települési adó,
- saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat, bérleti díj stb.,
- átvett pénzeszközök,
- a helyi önkormányzatot megillető illeték, díj, bírság,
- az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei.

A helyi önkormányzat saját bevételei adják az adóerő-képességet, amelyek alapján a központi költségvetés támogatási rendszerének működtetése során az ügynevezett kiegyenlítő rendszert és beszámításokat alkalmazni lehet a helyi önkormányzatok feladatfinanszírozási rendszerében. A települési adóból származó bevétel az azt megállapító önkormányzat bevétele, amelyet fejlesztési célra, és a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használhat fel. A helyi önkormányzat, az önkormányzatok társulása, a térségi fejlesztési tanács, valamint az általuk irányított költségvetési szervek, illetve tulajdonukban álló gazdasági társaságok a saját bevételi kategóriába tartozó követelésekről csak törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott esetekben és módon mondhat le. A helyi önkormányzat követeléseit pénzben kell érvényesíteni. A helyi önkormányzat a fejezeti kezelésű előirányzat, az elkülönített állami pénzalapok javára elszámolandó követelések fejében a kötelezett részéről gazdasági társaságban érdekeltiséget megtestesítő részvény vagy üzletrész, vagy egyéb vagyon átadására vonatkozó teljesítést csak akkor, és csak abban a mértékben fogadhat el, ha a pénzbeli teljesítés nem, vagy csak részben lehetséges.

Átengedett központi bevételek

A helyi önkormányzatok számára átengedett központi bevételek fajtáját és mértékét a központi költségvetésről szóló törvény határozza meg.

Ennek alapján átengedett központi bevétel

- a központi költségvetés és a települési önkormányzat (60–40%) között megosztásra kerül a belföldi gépjárművek után beszedett adó. A települési önkormányzatot illeti meg a gépjárműadóhoz kapcsolódó bírságokból, pótlékokból és végrehajtásból származó bevétel 10%-a.
- A közúti közlekedésről szóló törvény felhatalmazása alapján a közlekedési szabálytalanság miatt kiszabott közigazgatási bírság behajtásából és végrehajtásából származó bevétel 40%-a, illetve a települési önkormányzat területén a közterület-felügyelet által kiszabott közigazgatási bírság 100%-a.
- A települési önkormányzat jegyzője által jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírság teljes összege és a területileg illetékes kormányhivatal környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelősége által az adott települési önkormányzat területén kiszabott és befolyt környezetvédelmi bírságok meghatározott mértéke (2017-ben 30%).
- A termőföld bérbeadásából származó jövedelem utáni – a települési önkormányzat által beszedett – személyi jövedelemadó 100%-a a földterület fekvése szerinti települési önkormányzatot illeti meg.

Ezen átengedett adók összege nincs felhasználási célhoz kötve.

Állami támogatások, hozzájárulások

A központi költségvetés helyi önkormányzatok támogatása fejezetében (a törvény 2. számú melléklete szerint)

- a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatását,
 - egyéb költségvetési támogatást (például helyi szervezési intézkedésekhez kapcsolódó többletkiadások támogatása),
- a helyi önkormányzatok által foglalkoztatott köztisztviselői állomány illetménye és annak járulékai, 25 ezer fő erejéig,
- a helyi önkormányzatok által végzett közfoglalkoztatáshoz nyújtott támogatást (közfoglalkoztatási bér és annak közterhei),
- az Egészségbiztosítási Alapból a helyi önkormányzatok költségvetési szerveinek folyósított támogatást biztosítja.

IX. fejezet *Helyi önkormányzatok támogatásai* fejezetben összesen az alábbiakat tartalmazza:

1. táblázat

Magyarország 2017. évi központi költségvetése

	Kiadás	Bevétel	Egyenleg
	(milliárd forint)		
Hazai működési költségvetés	608 359,4	0,0	–608 359,4
Hazai felhalmozási költségvetés	32 746,0	0,0	–32 746,0

	Kiadás	Bevétel	Egyenleg
		(milliárd forint)	
Európai uniós fejlesztési költségvetés	0,0	0,0	0,0
IX. fejezet összesen	641 105,4	0,0	-641 105,4

Forrás: a szerző saját szerkesztése

3.3. A feladatfinanszírozás

A központi költségvetési törvény IX. fejezetében meghatározott *Helyi önkormányzatok támogatásai* fejezetében meghatározott központi költségvetési támogatások szolgálnak legfőbb pénzügyi alapjául a helyi önkormányzatok feladatellátásának.

A feladatfinanszírozás rendszerében 2017-ben ezek a költségvetési támogatások a következők:

- | | |
|--|------------------|
| • a helyi önkormányzatok működésének általános támogatása | 148 816,9 Mrd Ft |
| • a települési önkormányzatok egyes köznevelési feladatainak támogatása (óvoda) | 184 378,4 Mrd Ft |
| • a települési önkormányzatok egyes szociális, gyermekjóléti és gyermekétkeztetési feladatainak támogatása | 198 548,0 Mrd Ft |
| • a települési önkormányzatok kulturális feladatainak támogatása | 31 247,6 Mrd Ft |
| <hr/> | |
| • a helyi önkormányzatok működési célú kiegészítő támogatása | 45 368,5 Mrd Ft |
| • a helyi önkormányzatok felhalmozási célú kiegészítő támogatása | 32 746,0 Mrd Ft |

A költségvetési támogatásokban a legnagyobb változást ugyancsak a Möt. hozta. A helyi önkormányzatokkal kapcsolatos jogalkotás 2010 után, az önkormányzatok és az állam közötti feladatmegosztás átrendezésével más pénzügyi és gazdálkodási szemlélettel határozta meg az önkormányzati támogatások mértékét. Mivel a települési önkormányzatok számos korábban ellátott feladata kikerült a helyi önkormányzatok feladatellátási köréből és azokat közvetlenül az állam biztosította, át kellett rendezni mind a központi költségvetési támogatásokat, mind az egyes települési önkormányzatok helyi költségvetésének kiadási oldalát is. Az átrendezés vezérfonala a helyi önkormányzatok Möt.-ben meghatározott feladatai voltak. A Möt. szerint a helyi közügyek és helyben biztosítható közfeladatok, közszolgáltatások a következők:

- településfejlesztés, településrendezés,
- településüzemeltetés:
 - köztemetők kialakítása és fenntartása,
 - közvilágításról való gondoskodás,
 - kéményseprőipari szolgáltatás biztosítása,
 - a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása,
 - közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása,
 - gépjárművek parkolásának biztosítása,
- közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése,
- egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások,

- környezet és egészségügy
 - köztisztaság és közutak időjárás viszonyoknak megfelelő biztosítása (például hó- és síkosságmentesítés),
 - település környezet tisztaságának biztosítása,
 - rovar- és rágcsálóirtás,
- óvodai ellátás,
- kulturális szolgáltatás:
 - nyilvános könyvtári ellátás,
 - filmszínház, előadó-művészeti tevékenység / szervezet támogatása,
 - kulturális örökség helyi védelme,
 - helyi közművelődési tevékenység támogatása,
- gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások,
- szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg,
- lakás- és helyiséggazdálkodás,
- a települési önkormányzat 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 kapcsolatos feladatok,
- helyi gazdaságszervezéssel (helyi gazdaságfejlesztéssel) és turizmussal kapcsolatos feladatok,
- kistermelők és őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeikre vonatkozóan – értékesítési lehetőség biztosítása, ideértve a hétfégi árusítás lehetőségét is (helyi termelői piac),
- sportügyek,
- 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 például vezetékes ivóvíz, szennyvízcsatorna),
- minden olyan feladat, amelyet törvény a helyi közügyek és helyben biztosítandó közfeladatok körében a helyi önkormányzat feladataként határoz meg.

A főváros és a fővárosi kerületek vonatkozásában ezek a feladatok a következők:

A fővárosi önkormányzat feladata különösen:

- törvényben, vagy kormányrendeletben meghatározott kiemelt forgalmú, vagy országos közúti közlekedésben fontos szerepet játszó főútvonalak, sugár- és gyűrűirányú

- közutak, kiemelt közlekedési csomópontok, kiemelt közparkok és közterek kezelése, fejlesztése, üzemeltetése, valamint ezeken a területeken a közterület-felügyelet működtetése, illetve a főváros teljes területén a forgalomtechnikai kezelői és üzemeltetői feladatok ellátása és forgalomszervezés,
- a kerületek határain átnyúló településrendezés, terület- és településfejlesztés,
 - településtisztaság (közutak locsolása, síkosságmentesítés),
 - szociális feladatok ellátása,
 - állategészségügyi feladatok ellátása,
 - közutak, közparkok, közterek elnevezése az érintett kerületek véleményének kikérésével,
 - a saját (fővárosi) tulajdonában álló lakás- és helyiséggazdálkodás,
 - fővárosi szintű sport és szabadidősport működtetése, feltételeinek megteremtése,
 - közvilágítás biztosítása,
 - köztemetők fenntartása,
 - kéményseprőipari szolgáltatás biztosítása,
 - helyi közösségi közlekedés biztosítása és működtetése,
 - a főváros területén a parkolás feltételrendszerének kialakítása,
 - távhőszolgáltatás, ivóvízellátás, szennyvízelvezetés, -kezelés és –ártalmatlanítás (csatornaszolgáltatás),
 - hulladékgazdálkodás,
 - környezet- és természetvédelem,
 - vízgazdálkodás (ide értendő a víziközmű-szolgáltatással összefüggő egyes kérdések például vezetékes ivóvíz, szennyvízcsatorna), vízkárelhárítás,
 - honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem,
 - fővárosi helyi adóval kapcsolatos feladatok,
 - gazdaságszervezés és -fejlesztés, turizmussal kapcsolatos feladatok,
 - országos szerepkörrel összefüggő kulturális szolgáltatás, elsősorban:
 - nyilvános könyvtári ellátás biztosítása,
 - közművelődési tevékenység támogatása,
 - filmszínház,
 - előadó-művészeti szervezet támogatása,
 - kiemelt kulturális örökség védelme,
 - hajléktalanellátás,
 - a tulajdonában álló közterületek használatára vonatkozó szabályok és díjak meghatározása.

A fővárosi kerületek további feladata – a települési önkormányzatokra vonatkozó feladatok figyelembevételével, azok ellátása mellett – különösen:

- helyi (nem a főváros kezelésébe tartozó) közutak, közterek és parkok kezelése, fejlesztése és üzemeltetése,
- a tulajdonában álló közterületek használatára vonatkozó szabályok és díjak megállapítása,
- parkolás üzemeltetés a közigazgatási területe határain belül,
- általános közterület-felügyelet ellátása a közigazgatási területe határain belül,

- kerületi településrendezés, településfejlesztés, a fővárosi rendezési terv alapján a kerületi településrendezési szabályok megalkotása,
- turizmussal kapcsolatos feladatok ellátása,
- ipari és kereskedelmi tevékenységgel összefüggő szabályozás.

A fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzat megállapodhat abban, hogy a fővárosi önkormányzat feladat- és hatáskörét a kerületi önkormányzat vagy a kerületi önkormányzatok társulása útján látja el.

A felsorolt feladatok közül feladatfinanszírozással biztosítottak a helyi önkormányzatok működésének

- általános támogatása körében:
 - az önkormányzati igazgatás ellátása, önkormányzati hivatal fenntartása és működtetése,
 - településrendezés,
 - településüzemeltetés,
 - környezet-egészségügy (részben),
 - nemzetiségi ügyek,
- egyes köznevelési feladatok támogatása körében:
 - óvodai nevelés (amely a 2017. évi szabályok szerint minden 3. életévét betöltött gyermek számára kötelező),
- egyes szociális és gyermekjóléti és gyermekétkeztetési feladatok támogatása körében:
 - gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások,
 - ifjúsági ügyek,
- kulturális feladatok támogatása körében:
 - helyi kulturális szolgáltatások,

továbbá a központi költségvetés a települési önkormányzatok számára meghatározott működési célokra, illetve a működéshez kapcsolódó infrastruktúra fejlesztésére, pótlására

- működési kiegészítő támogatást (jelenleg használatos rövidítése MÜKI, a korábbi úgynevezett ÖNHIKI helyett), valamint
- felhalmozási célú kiadások támogatását

teszi lehetővé. A működési célú és felhalmozási kiadások költségvetési összegét a helyi önkormányzatokért felelős miniszter osztja el pályázati úton, az adott évben meghatározott igénybevételi feltételek szerint.

Az általános célú feladatfinanszírozás elemei

Ebbe a körbe tartozik az önkormányzati igazgatás ellátásával, a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal, illetve a megyei önkormányzati hivatal fenntartásával és működtetésével összefüggő kiadások támogatása. A Mőtv. kimondja, hogy a hivatal működését az állam – az adott évi központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékben és a hivatal által ellátott feladataikkal arányban – finanszírozza, amelyet az adott település, a közös hivatali székhelyként szolgáló székhelytelepülés, valamint a megye részére e célra elkülönített számlára folyósít. Ahhoz, hogy a települési önkormányzatok hivatalainak tevékenységét és működésével összefüggő kérdéseket érteni lehessen,

finanszírozására megalapozottan kerüljön sor, át kell tekinteni a helyi önkormányzat munkájának segítését elvégző önkormányzati hivatalok mai rendszerét.

A Möt. elfogadásakor a törvényalkotás törekedett arra, hogy az önkormányzati alrendszerben is megvalósuljon a takarékoság és a hatékony működés.

A jogszabályban az önkormányzatokat segítő hivatalok elnevezésében kettősség van: polgármesteri hivatal, illetve közös önkormányzati hivatal. A megnevezés a feladatellátás tekintetében ugyanazt a szervezetet takarja, a megkülönböztetés annak tudható be, hogy egy települést kiszolgáló hivatali szervezetről van-e szó, vagy több település önkormányzatának munkáját segítő hivatalról.

A polgármesteri hivatalt, illetve a közös önkormányzati hivatalt a helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, a polgármester és a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre történő előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására hozza létre. A hivatal közreműködik továbbá a helyi önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködés összehangolásában. Nem szorul különösebb magyarázatra az egy települést, illetve egy megyét kiszolgáló polgármesteri hivatal, illetve megyei önkormányzati hivatal léte. A Möt. újrendezte a kistélepülések által korábban fenntartott önálló hivatalok, illetve körjegyzőségek rendszerét. Előírta, hogy közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járáson belüli önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a 2 ezer főt. A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések lakosság száma legalább 2 ezer fő kell, hogy legyen, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább 7. Ha a közös önkormányzati hivatalhoz város is tartozik, az összlakosságszámra, illetve a településszámra vonatkozó előírást nem kell alkalmazni. A közös önkormányzati hivatalokat 2013. január 1-vel kellett létrehozni a települések egymás közötti megállapodásával.

A közös önkormányzati hivatalra vonatkozó megállapodásban szükséges volt rendezni a közös hivatal fenntartásával, köztisztviselői, dolgozói létszámával, székhelyének megállapításával és működésével összefüggő kérdéseket, így különösképpen a hivatali finanszírozással összefüggő, a központi költségvetés alapján jutó támogatások kérdését is. Nem kell külön rendelkezni a székhelytelepülésről abban az esetben, ha a közös önkormányzati hivatal egyik tagja város jogállású. A közös önkormányzati hivatal létszámát a közös hivatalt alkotó önkormányzatok képviselő-testületei közösen határozzák meg.

A közös önkormányzati hivatali megszüntetése, egy adott településnek más közös önkormányzati hivatalhoz való csatlakozása az általános önkormányzati választásokat követő év január 1-én történhet meg, a vonatkozó megállapodás csak egy adott önkormányzati választási ciklus lejártá után léphet hatályba. A január 1-i hatánap pedig igazodik a mindenkori központi költségvetési és helyi önkormányzati költségvetési évhez.

A közös hivatalok működéséhez szükséges költségeket a közös önkormányzati hivatal megalakító önkormányzatok megállapodásuk szerint, vagy – eltérő megállapodásuk

hiányában – lakosságszámuk arányában biztosítják. A központi költségvetés részéről a polgármesteri hivatalok, a közös önkormányzati hivatalok finanszírozása a központi költségvetésben meghatározott, elismert köztisztviselői létszám alapján történik. Ez a létszámkeret 25 ezer fő. A finanszírozás kiszámítása a következő módon történik:

Kiszámításra kerül, hogy a központi költségvetésből mennyi a köztisztviselők elismert létszáma alapján az összes bérköltség és kapcsolódó dologi költség. Ennek alapján kerül meghatározásra, hogy mennyi az egy főre jutó átlagos bérköltség, illetve átlagos dologi kiadás.

Az elismert létszám meghatározása ugyancsak különböző paraméterek alapján történik.

Ennek elemei:

- a település közigazgatási státusza:
 - község,
 - közös hivatali székhely község település,
 - város,
 - járásszékhely város,
 - megyei jogú város,
 - fővárosi kerület,
 - főváros,
- az egyes települések lakosságszáma,
- közös önkormányzati hivatal esetén a hivatalt alkotó települések száma, együttes lakosságszáma,
- a közös hivatal által kiszolgált nemzetiségek száma.

Fontos megjegyezni, hogy a helyi önkormányzatok az általuk foglalkoztatott köztisztviselők tekintetében *nem korlátozottak a létszám szempontjából*, azonban a központi költségvetés által már nem finanszírozott foglalkoztatottak tekintetében saját bevételük a foglalkoztatás fedezete.

A településüzemeltetés finanszírozása

A településüzemeltetés finanszírozásánál hasonló elvek működnek, mint a köztisztviselői létszám finanszírozása esetén. A Belügyminisztérium, mint a helyi önkormányzatok működésért, költségvetési finanszírozását meghatározó minisztérium kiszámítja a településüzemeltetés körébe tartozó feladatokra (szakfeladatok) jutó összes költséget az önkormányzatok előző évi, kincstárhoz benyújtott beszámolóinak alapján. Ebből kerül meghatározásra településkategóriánként az egy egységre jutó (m², km, ha stb.), átlagos, nettó működési kiadás. Az egy egységre vonatkoztatható naturália a közhiteles nyilvántartásokból (például tulajdonában lévő földterület az ingatlan-nyilvántartásból), illetve az önkormányzati adatszolgáltatáson alapuló Országos Statisztikai Adatgyűjtő Program (a továbbiakban: OSAP) számára történt adatszolgáltatásokból származik.

Beszámítás rendszere

Az általános igazgatási kiadásokhoz kapcsolódóan kell kiemelnünk a települések adóerő-képességének figyelembevételével megállapított úgynevezett beszámítást, amely arra az elvre épül, hogy a különböző adóerő-képességű települések feladatellátásához tartozó

saját bevétel és a központi költségvetés által biztosított támogatás a települések között ki-egyenlítettébb legyen. Célja, hogy az átlaghoz képest kisebb jövedelemtermelő-képességgel rendelkező önkormányzatok nagyobb támogatást kapjanak.

A beszámítás alapja az önkormányzat elvárt bevétele, amely a helyi iparüzési adó alapjának meghatározott %-a. Ez az elvárt bevételi összeg levonásra kerül az általános működési kiadásokra biztosított költségvetési támogatásnak az egyes érintett települések számára történő elosztása során.

Az óvodai feladatok finanszírozása

A köznevelési rendszer jelentős átalakításakor az óvodák fenntartása, az óvodai nevelés továbbra is megmaradt önkormányzati feladatként. Mivel a köznevelési törvény – amely az óvodai nevelés szakmai, ágazati meghatározója – 2015. szeptember 1. napjától hatályba léptette azon rendelkezését, hogy „*a gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a harmadik életévét betölti, a nevelési év kezdő napjától legalább napi négy órában óvodai foglalkozáson vesz részt.*” (A jegyző – az egyházi és magánfenntartású intézmények esetében a fenntartó – a szülő kérelmére és az óvodavezető, valamint a védőnő egyetértésével, a gyermek jogos érdekeit szem előtt tartva, az ötödik életév betöltéséig felmentést adhat a kötelező óvodai részvétel alól, ha a gyermek családi körülményei, képességének kibontakoztatása, sajátos helyzete ezt indokolja. Ötéves kortól az óvodai nevelési kötelezettség alól nem lehet mentesítést adni arra tekintettel, hogy a gyermek például családi napközibe jár.)

A település jegyzője annak a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermeknek a szülője részére, aki a harmadik életévét betöltött gyermekét beíratta az óvodába, továbbá gondoskodik gyermeke rendszeres óvodába járásáról és a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosultsága fennáll, óvodáztatási támogatást állapíthat meg. Az óvodáztatási támogatás pénzbeli támogatás, kivételesen és esetileg természetbeni juttatás is lehet.

Az óvodai nevelés megszervezésére valamennyi települési önkormányzat kötelezett. A települési önkormányzatok e kötelezettségüket azonban különböző módon biztosíthatják:

- intézményfenntartó társulásban fenntartott óvodában,
- más önkormányzattal kötött feladatellátási szerződés alapján,
- nem állami, nem önkormányzati óvodafenntartóval kötött köznevelési szerződés alapján,
- sajátos fenntartású intézményben (sajátos nevelési igényű gyermekek számára).

A központi költségvetés a köznevelési törvényben meghatározott időkeret (gyermekek életkora, a kötelező óvodai tartózkodás időtartama) szerint biztosítja az óvodai feladatok ellátáshoz, feltételeinek megteremtéséhez szükséges forrást. Ez a köznevelési törvényben meghatározott heti 61 óra. A sajátos nevelési igényű gyermekek számára biztosított külön forrás 11 óra erejéig terjed.

A feladatfinanszírozás eleme továbbá az óvodapedagógusok és az óvodapedagógusok nevelőmunkáját közvetlenül segítő közalkalmazottak bérének és ehhez kapcsolódó járulékok

finanszírozása. Az óvodapedagógusok létszáma, valamint a segítői létszám tekintetében irányadó nevelésszervezési paramétert a köznevelési törvény alapján kell meghatározni. Az elismert létszám az alábbi tényezőkön alapul:

- a települési önkormányzatok által az országos mutatószám felmérés során jelzett gyermeklétszám és az igényléshez kapcsolódó mutatószám,
- az óvodai csoportokra meghatározott átlaglétszám,
- a heti nevelési, foglalkoztatási időkeret,
- a pedagógus heti kötelező óraszama és kötött munkaideje,
- az óvodapedagógusok nevelőmunkáját közvetlenül segítők létszáma.

A települési önkormányzatok a fentiekén túl gyermekenként létszámra vetítve meghatározott összegű támogatást igényelhetnek, a jogszabályban meghatározott eszközök és felszerelések beszerzéséhez, továbbá a feladatellátásra szolgáló épület és annak infrastruktúrája folyamatos működtetéséhez szükséges kiadásokhoz. Ugyancsak a központi költségvetés támogatási körébe tartozik az önkormányzati társulásban fenntartott óvodákba bejáró gyermekek utaztatásának támogatása.

Egyes szociális, gyermekjóléti és gyermekétkeztetési feladatok támogatása

Gyermekétkeztetés támogatása

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátásokat érintő 2012. évi CXCV. törvénnyel módosított rendelkezései szerint, továbbá az egyes települési önkormányzatok önkormányzati rendeletében meghatározott módon és feltételekkel a települési önkormányzatok feladata az általa fenntartott óvodában, illetve a közigazgatási területén az állami intézményfenntartó által fenntartott nevelési-oktatási intézményekben a gyermekek és a tanulók számára a déli meleg étkezés és további két étkezés (reggeli vagy tízórai és uzsonna) biztosítása. A főváros közigazgatási területén lévő óvodákban, tankerületekben, illetve az állami intézményfenntartó központ által fenntartott nevelési-oktatási intézményekben az étkeztetést a kerületi önkormányzat biztosítja. A gyermekétkeztetéshez kapcsolódó támogatás a kedvezményesen vagy ingyenesen étkező gyermekek számának alapulvételével kerül kiszámításra. A gyermekétkeztetés ténylegesen feladatalapú finanszírozás, amely figyelembe veszi a tényleges kiadásokat és teljesíthető bevételeket, a közvetlen bértámogatást, illetve a feladatellátásban közreműködő üzemeltető költségeit.

2015. szeptember 1-től jelentős változás következett be a gyermekétkeztetés támogatásában. Kibővült azon jogosultak köre, akik számára ingyenesen, – az intézményi térítési díj 100%-ban – illetve akik számára kedvezményesen – az intézményi térítési díj 50%-ban – normatív kedvezményként kell biztosítani a gyermekétkeztetést, mind az óvodai nevelésben részesülő, mind az iskolai oktatásban részt vett tanulók tekintetében. Az intézményi térítési díjat a számviteli szabályok szerint a települési önkormányzatnak (a jegyzőnek) dokumentálni kell (nyersanyagköltség, előállítási dologi költség, szolgáltatási önköltség, számított költségvetési támogatás stb.). A gyermekétkeztetés támogatása az igénybevételek napjára vonatkozik. Ennek alapján az önkormányzatok rendeletben szabályozzák a távolmaradásra vonatkozó bejelentési lehetőségeket és az igénybe nem vett napokra vonatkozó visszatérítési feltételeket. A jelenlegi támogatási rendszerben már

a támogatás, illetve ellátás nemcsak az oktatási–nevelési időre, hanem az intézmények szünetidejének tartamára, illetve évközi szünetre is vonatkozik. E tekintetben a 328/2011 (XII. 29.) Korm. rendelet és annak alapján az egyes önkormányzati rendeletek határozzák meg a szolgáltatás igénybevételének feltételeit, módját, az igénybevételre vonatkozó nyilatkozat megadásának rendjét.

Szociális feladatok támogatása

Az Alaptörvény az állampolgárok számára meghatározza azokat az alapvető szociális jogokat, amelyek a központi költségvetés finanszírozásában is figyelembevételre kerülnek. Eszerint: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.” Ugyancsak az Alaptörvény mondja ki, hogy a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan lehet megállapítani. Ennek alapján egyes szociális rászorultság alapján juttatott támogatás megállapítása a hatáskörrel rendelkező szervezetek mérlegelési jogkörébe tartozik. A szociális és gyermekjóléti feladatok tekintetében 2014. évet követően jelentősen megváltozott a települési önkormányzatok ellátási kötelezettsége. A feladatellátási kötelezettségek az állam (megyei kormányhivatalok járási hivatala) és a települési önkormányzatok újraosztásra kerültek, hatékonyabb gazdaságosabb és racionálisabb intézményrendszer működtetése érdekében a települési önkormányzatok szerepe az alapellátásra koncentrálódik. A központi költségvetésről szóló törvény helyi önkormányzatok támogatási fejezetében az egyes szociális, gyermekjóléti és gyermekétkeztetési támogatások címhez azonban még ebben a formában is rendkívül sokféle ellátás, támogatás tartozik. A leggyakoribb és legfontosabb támogatások részben az állam által biztosított jövedelempótló támogatások kiegészítése, részben jóléti jellegű támogatások. A teljesség igénye nélkül ezek a következők:

- aktív korúak ellátása körében a foglalkoztatást helyettesítő támogatás megszűnése utáni rendszeres szociális segély,
- közfoglalkoztatás,
- adósságkezelési szolgáltatás, továbbá a Nemzeti Eszközkezelővel együtt a devizahitelekkel összefüggő támogatások,
- bölcsődei szolgáltatás,
- gyermekintézményi térítési díjkedvezmény,
- személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátás,
- hulladékgyűjtés közszolgáltatási díj támogatása,
- közétkeztetés,
- lakásfenntartási támogatás,
- települési támogatás (például köztemetés, temetési segély, tűzifa támogatás),
- óvodáztatási, iskoláztatási támogatás,
- rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény,
- a normatív közgyógyellátás kiegészítése,
- idősek intézményi és nappali ellátása,
- a fővárosi önkormányzat és a megyei jogú város önkormányzata feladatkörében a hajléktalanellátás (hajléktalanok éjjeli menedékhelye, rehabilitáció),

- falu- és tanyagondnoki ellátás,
- házi segítségnyújtás.

A központi költségvetés a települési önkormányzatok

- pénzübeni szociális ellátásait,
- a közétkeztetés térítési díjának mérséklését vagy elengedését,
- a lakáshoz jutást,
- egyes természetbeni juttatást (tűzifa) támogatja.

A települési önkormányzatok által történő szakosított szociális ellátások biztosításához a központi költségvetés fejezeti összegéből számított finanszírozás az elismert szakmai dolgozók bértámogatására, és a szociális célú intézményüzemeltetésre vonatkozik.

A szociális intézményekben dolgozó, szakmai feladatot ellátó és szakirányú végzettséggel rendelkező közalkalmazottak számára (ápoló, gondozó, mentálhigiénés munkatárs stb.) kialakítás alatt van a foglalkoztatásukra vonatkozó életpályamodell, valamint bér- és kereseti viszonyaik rendezése.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) szerint a legalább 2 ezer fő lakosú települési önkormányzatnak a településen élő szociálisan rászorult személyek részére a települési önkormányzat által biztosítandó szociális közszolgáltatások meghatározása, ellátása tekintetében, valamint az általa fenntartott személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményekre szolgáltatástervezési koncepciót kell készítenie. A koncepció tartalmi elemei a következők:

- lakosság szám alakulása,
- korösszetétel,
- szolgáltatások iránti igény meghatározása,
- az ellátási kötelezettség teljesítéséhez kapcsolódó körülmények leírása,
- a szolgáltatások működtetési, finanszírozási, fejlesztési feladatai,
- speciális ellátások biztosítására vonatkozó adatok,
- megyei jogú város esetén a megye egész területére kiterjedő vonatkozásokat.

Az egyes – fentebb felsorolt – szociális és jóléti szolgáltatások ellátása a települési önkormányzat lakosságának összetételéhez, életmódjához, életkörülményeinek feltételeihez igazodik. A szociális gondoskodás részét képező bölcsődei ellátás fenntartása, megszervezése a gazdaságosság, takarékoság és hatékonyság szempontjait figyelembe véve elsősorban társulás fenntartásával, vagy a feladat más települési önkormányzat számára történő átadásával oldható meg eredményesen a kistépülések demográfiai, lakossági összetételét vizsgálva. Ezzel ellentétben, az idősellátás, a házi segítségnyújtás lakosság számtól függetlenül minden településen megtalálható kellene, hogy legyen. Jelenleg ez kötelező feladatként csak a 3 ezer főt meghaladó települések számára van előírva.

Külön kiemelés érdemel a közfoglalkoztatás ügye és helyi önkormányzati összefüggései. A közfoglalkoztatás egy kettős arcú jogintézmény. Egyfelől szociális jellegű, másfelől a helyi önkormányzatok feladatellátásában gazdasági tényező. A közfoglalkoztatás

pótolja a munkaerőpiaci foglalkoztatás miatt keletkezett hiányt, segíti az elsődleges munkaerőpiacról kiesett munkavállaló munkaerőpiaci alkalmazkodását. Munkához jutását képzéssel, illetve támogatással biztosítja. A helyi önkormányzat, illetve az önkormányzati tulajdon kezelésével és / vagy fenntartásával megbízott, a helyi önkormányzat által létrehozott gazdálkodó szervezet, mint közfoglalkoztatott munkáltató vesz részt a közfoglalkoztatási jogviszonyban. Közfoglalkoztatott pedig az a természetes személy

- aki a 16. életévét betöltötte, és munkaviszonyt létesíthet,
- aki a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény szerinti álláskereső,
- aki rendelkezik menekült, vagy oltalmazotti státusszal, vagy olyan harmadik országbeli állampolgár, aki rendelkezik tartózkodási engedéllyel.

A közfoglalkoztatás tekintetében a települési önkormányzatnak együttműködési feladatai is vannak az állam foglalkoztatási feladatokkal összefüggő hatáskört gyakorló járási, illetve megyei kormányhivatallal (Foglalkoztatási és Munkaerő-nyilvántartási Hivatal). Az egyszerűsített foglalkoztatási törvény szabályai szerint közfoglalkoztatottat foglalkoztatni kívánó munkáltató a munkaerőigényét május 1. és október 31. között annak a településnek a polgármesterénél is bejelentheti, ahol a tervezett foglalkoztatás helye található. A polgármester a bejelentést követően haladéktalanul értesíti a járási hivatalt az egyszerűsített foglalkoztatási igényről. A települési önkormányzat számára kifejezett gazdasági előny, ha a területén élő lakosság munkanélkülisége, foglalkoztatást helyettesítő támogatása, rendkívüli szociális segélyezése helyett a települési önkormányzat számára fontos közszolgáltatásokban (közétkeztetés, településüzemeltetés), gazdasági tevékenységéhez (termőföld hasznosítása) tudja a megfelelő munkaerőt biztosítani, illetve a helyi munkanélküliek át-képzését, az elsődleges munkaerőpiacra történő be- és visszalépését segíteni. Ez hozzájárul ahhoz, hogy a kisebb, „szegény” önkormányzatok a közszolgáltatásokban is megfelelő minőséget tudjanak nyújtani, jobb kapacitáskihasználást tudjanak elérni, azaz javítsanak saját gazdaságosságai mutatóikon.

A települési önkormányzatok kulturális feladatainak támogatása

A kulturális feladatok támogatása ugyancsak jelentősen elmozdult a feladatfinanszírozás irányába. A kulturális javak védelmére, a muzeális intézményekre, a közművelődési és nyilvános könyvtári ellátásra szolgáló támogatás önállóan és kötött felhasználásúként jelenik meg a központi költségvetésben, és kerül szétosztásra települési önkormányzatok között a feladatellátáshoz kapcsolódó módon. A közönség számára biztosítandó színház- és előadó-művészet támogatása csak a megyei jogú városok, illetve a főváros vonatkozásában történik a központi költségvetésből. A települési önkormányzatok ilyen irányú közszolgáltatásai egyfelől, mint önként vállalt feladatok a saját bevétel terhére, másrészt a helyi önkormányzatok egyéb támogatásai keretében, pályázati vagy más támogatási keretek között valósulnak meg.

3.4. A helyi közszolgáltatások

A lakosság, a települések életében a helyi közhatalmi szervezetek egyik legfontosabb feladata a közszolgáltatások ellátása, amelynek terjedelme, tartalma és megszervezési módja jelentős részben a helyi önkormányzat gazdálkodásának függvénye.

A piaci logikát követő úgynevezett új közmenedzsment (NPM azaz New Public Management), amelyben háttérbe szorult az állam szerepe, a közigazgatás szabályozó ellenőrző funkciója, nem tudott meggyökeresedni a magyar önkormányzati rendszerben. Gazdasági kihatásai rendkívül negatívak voltak, a helyi önkormányzatok mindkét szinten – megyei és települési vonatkozásban – súlyosan eladósodtak, a helyi közügyek intézésére és közszolgáltatások ellátására, feladataik és működésük fenntartására olyan pénzügyi megoldásokat kerestek – kötvénykibocsátás, működési hitelfelvétel – amellyel hosszú távon gyakorlatilag fenntarthatatlanná tették magát a megyei, illetve települési önkormányzati rendszert. A 2007 után kibontakozott gazdasági válság hatásai és kezelésének szükségessége nyomán a fenntarthatóság és önszerveződés, az értékek megőrzése és növelése, az elszámoltathatóság és ellenőrzés széles körben való lehetővé tétele vált szükségessé. A hatékony és versenyképes gazdálkodási, közszolgáltatási rendszer kialakítása, a jó gyakorlatok kiválasztása, a teljesítmények növelésére ösztönzés rendszerszintűvé tétele, vagyis a feladatellátás megvalósítását biztosító közszolgáltatási tevékenység intézményi, társadalmi és gazdasági környezetének megváltoztatása új megoldásokat kívánt a helyi önkormányzatok gazdasági feladatainak ellátásában és a vagyonkezelésben is. A feladatellátást biztosító intézményrendszer átalakítása gazdálkodási szempontból az önkormányzati és önkormányzatok által fenntartott intézmények mérrethatékonyságát is vizsgálati kérdéssé tette. A mérrethatékonyság fogalma, annak meghatározása az üzleti, piaci szektorból átvett kategória, célja a szervezeti kapacitások olyan megformálása, amely a tevékenység és a produktum szempontjából a leghatékonyabb teljesítéssel jár, a ráfordítás és az eredmény „ár-érték” aránya a legjobb legyen. Ez többszörösen befolyásolja azt is, hogy a feladatellátást nyújtó helyi önkormányzat mire képes. A magyar – fragmentált, jellemzően kistéleplési szerkezetben működő – önkormányzati rendszerben komoly kihívást jelent.

A nagyobb jobb, de legalábbis olcsóbb üzleti szemléletének érvényesítése csak korlátozottan alkalmazható a helyi önkormányzatok közfeladatainak ellátása, gazdálkodásának, vagyonkezelésének gyakorlása során. A közszolgáltatások mennyiségének és minőségének meghatározása összhangban kell, hogy álljon a lakosok elégedettségével és az újabb társadalmi-gazdasági környezettel szemben támasztott követelményekkel, a helyi hagyományokkal (például a nagyvárosok környezeti ártaimaival szemben a városokból való kiköltözés, a kiköltöző lakosok elvárásai a települési közszolgáltatások mennyiségével és fajtájával szemben, vagy a lakosság általános igényeinek új irányai, így az informatikai, wifi vagy megújuló energia felhasználása, energiatakarékos és környezetkímélő megoldások alkalmazása stb.). A mérrethatékonyság megtalálása nagyban függ a helyi környezet földrajzi, demográfiai, társadalmi feltételeitől. Könnyen belátható, hogy a helyi önkormányzatok feladat körébe tartozó közszolgáltatások ellátásában nagyobb méretre vonatkozik az optimális településüzemeltetési feladatok elvégzése (közterületek, közparkok rendben tartása), mint például az egészségügyi alapellátáshoz tartozó tevékenység biztosítása. Az önkormányzati rendszer 2010-ben megtervezett reformja és a 2011-ben elfogadott Mötvtv.-ben érvényesített elvek lehetővé teszik e kérdésben a kompetenciák növelését, és a döntési mozgástér

decentralizációját. Így került szabályozásra a törvényben a differenciált hatáskör telepítésének feltételrendszere, illetve a társulások szabadságának biztosítása.

A tudományos kutatások és a nemzetközi szakirodalomban érvényes megállapítások szerint az egyes önkormányzati tevékenységek, szolgáltatások mérhetőségét döntően az határozza meg, hogy tőke- vagy munkaerő-intenzívnek tekinthető-e. Az egyik mértékadó kutatásból levont következtetés szerint (Andrews jelentés 2006.) a lélekszám és az önkormányzati szolgáltatások teljesítménye között csupán gyenge kapcsolat mutatható ki: a mintegy 33 teljesítménymutató közül csak 6 esetben volt szignifikáns az összefüggés. Általánosságban elmondható, hogy a munkaerő-intenzív, ügyfélbarát szolgáltatásoknál (egészségügy, közbiztonság) a szolgáltatás mennyiségi növelése egy ponton túl csak a létszám, eszköz stb. növelésével biztosítható, ezért a mérhetőség csak szűk sávban érvényesül. Ezzel szemben a tőkeintenzív közszolgáltatások (ivóvíz, szennyvízcsatorna, energia) esetében a közszolgáltatáshoz kapcsolódó fix költségeket minél több fogyasztóra, illetve felhasználóra terhelik, annál kedvezőbb az ár-érték arány, azaz a szolgáltatás minőségének befolyásolása nélkül olcsóbb a bekerülési költség, azaz a mérhetőség nagyon erősen érvényesül. Ebből következően az egyes önkormányzati tevékenységek, szolgáltatások, feladatellátás más és más optimális, hatékonysági mutatókkal jellemezhetők, így nincs olyan önkormányzat, amely valamennyi szolgáltatását a minimum költségszinten lenne képes nyújtani. A feladatfinanszírozási rendszer kialakítását ezen megállapítás jelentősen meghatározta. Ezért azt csak azon, többé-kevésbé egységnyi mutatószámokra bontható tevékenységek keretében lehetett bevezetni, amelyek nem torzulnak el a különböző méretű önkormányzatok által megvalósított feladatellátás, közszolgáltatás során.

A közszolgáltatások biztosítása, a feladatellátás megszervezése során a másik irányadó szempont a *teljesítménymérés*. A teljesítmény alatt egy olyan komplex fogalmat értünk, amely magába foglalja az eredményességet és a minőséget is. A teljesítménymérés a működés monitoringjának és az ellenőrzésnek is eszköze lehet. Ma már alapvető igény, hogy a teljesítmények mérése, a feladatellátásra vonatkozó komplex értékelés ne csak a költség-hatékonysághoz járuljon hozzá, hanem elősegítse az innovációt, a megújulást és új kezdeményezéseket a feladatmegoldásban. A teljesítménymérésre alkalmazott módszerek közül a leggyakrabban a következőket használják:

- hatáselemzés (hatástanulmány),
- költség-haszon elemzés,
- összehasonlítás (benchmarking),
- egyéb közvéleménykutatások (elégedettségmérés stb.),
- minőségbiztosítás.

Az önkormányzatok tevékenységére vonatkozóan kidolgozott és alkalmazott minőség-irányítási, minőségbiztosítási rendszer, az alkalmazásából levont tapasztalatok megérnek néhány szót. A minőségbiztosítás ugyancsak a piaci szférából átvett elem; lényege, hogy az adott termék, szolgáltatás értékelését összefüggésbe hozták az előállítóval, illetve szolgáltatóval. A közigazgatás és a közszolgáltatások minőségi standardjainak meghatározása jelentős átalakítást igényelt. Ennek első formái például az ISO szerinti folyamatleírások még megfelelően adaptálhatók voltak az egyes szervezetekre. A másik értékelési forma, a Közös Értékelési Keretrendszer, a CAF, amely az egyes szervezetek belső életéről és tevékenységének társadalmi hatásairól nyújtott információt nem mondható egyértelműen

sikeresnek. Ez ugyanis olyan személyi, bizalmi jellegű értékelési szempontokra épült, amelyre a magyar közigazgatási szervezetek belső függelmi viszonyai, szakmai elvárásai még nem mondhatók érettnek.

A közszolgáltatást igénybe vevők részére jogszabályban meghatározott garanciák mellett, megfelelő védelmet is biztosítani kell. Az egyes világszervezetek, mint az OECD, az ENSZ, vagy a Világbank megpróbálta ajánlásként megfogalmazni, lefektetni azokat a kritériumokat, amelyeket az adófizető állampolgárok joggal elvárhatnak az adott közszolgáltatásoktól, valamint az azokat nyújtó szervezetektől. Az ellenőrzés eszköze elsősorban a közvetlen demokráciában kereshetők: nyilvánosság a döntések meghozatalától a végrehajtás befejezéséig, a jogvédelem lehetősége a bíróságokon (például bírósági felülvizsgálat lehetősége az önkormányzati határozatban, rendeletben foglaltakkal szemben).

A közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása ugyancsak az önkormányzati gazdálkodást befolyásoló kérdés. A korábbiakban meghatározó földrajzi távolság a közlekedés fejlődésével, a kommunikációs eszközök informatikai robbanásának megfelelő gyorsaságú fejlődésével és alkalmazásával egészen más típusú hozzáférést igényel. Az erre vonatkozó kihívásokat a helyi önkormányzatok csak az állam segítségével tudják megvalósítani. A különböző állami programok például a Digitális Állam, vagy a Modern Városok Programja, az okos városok (smart city) elképzeléseinek kipróbálása, vagy a helyi önkormányzatok egységes adatszolgáltatási, ügyviteli rendszerét (ASP) bevezető alkalmazások ennek a segítségnyújtásnak a jegyében kerültek meghirdetésre.

A helyi önkormányzatok közszolgáltatási feladatellátása és annak gazdasági összefüggései

A Mőtv.-re épülő önkormányzati feladatok alapján nem különíthető el az egyes helyi önkormányzatok kötelező és önként vállalt feladata, és annak alapján nem állapítható meg az egyes feladatokhoz kapcsolódó közszolgáltatási minimum. A feladatok belső tartalmát – így a közszolgáltatási minimumra vonatkozó elvárást – a szakmai, ágazati jogszabályok határozzák meg. A szakmai, ágazati szintű jogszabályok e tekintetben meglehetősen heterogén képet mutatnak, eltérő kimunkáltsággal és részletezettséggel bírnak. Ezek alapján a közszolgáltatási tevékenységet végző szervezeteknek kell meghatározni, hogy mely feladatot, milyen jellemzőkkel látanak el kötelezően vagy önkéntes jelleggel. A kötelezően ellátandó feladatok tekintetében a Mőtv. úgy rendelkezik, hogy a községi önkormányzat köteles ellátni mindazokat a törvényben meghatározott feladatokat, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeit és az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit biztosítják. A járásszékhely város, valamint a városi önkormányzat ellátja továbbá az olyan közszolgáltatásokat is, amelyeket saját területén és vonzáskörzetében, vagy a járás egész területén ő képes gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai szabályok előírásainak megfelelően biztosítani. A helyi önkormányzatok képviselő-testületei az önkormányzati feladatellátást biztosító költségvetésükben így azokat a feladatokat tekintik kötelező erejűnek, amelyeket ágazati jogszabály ilyenek határoz meg, vagy amelyeket alapvető létfeltételként azonosítottak az adott településen. Erre vonatkozó felhatalmazást ugyancsak a Mőtv. ad: „a helyi önkormányzat feladataihoz igazodóan választja meg a gazdálkodás formáit, és a pénzügyi előírások keretei között önállóan alakítja ki az érdekeltségi szabályokat.”

A helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó feladataihoz – felhasználási kötöttséggel – a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátás biztosítása érdekében a központi költségvetés feladatalapú támogatással

biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosságszám alapján nyújt támogatást. A támogatás biztosítása kivételes esetben történhet felhasználási kötöttség nélkül is. A központi költségvetés által biztosított feladatalapú támogatást a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag a kötelezően ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja. Ettől eltérő támogatás felhasználása esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét – az államháztartásról szóló törvényben meghatározott kamatokkal terhelve – a központi költségvetésbe visszafizetni. A kötelező feladatokhoz nyújtott feladatfinanszírozásnak ugyanakkor biztosítania kell a helyi önkormányzatok bevételi érdekeltiségének fenntartását. E célkitűzés megvalósulásához még nincsenek konkrét jogszabályi garanciák. A helyi gazdálkodás bizonyos fokú korlátozottsága, a feladatalapú támogatásnak a kötelezően ellátandó feladatok kiadásai finanszírozására vonatkozó kötelezettsége, a központi állami prioritások mentén meghirdetett uniós és hazai pályázatok mellett szükség lenne a helyi közszolgáltatási igényekhez kapcsolódó feladatok fejlesztéshez több szabad felhasználású forrásra. Helyi önkormányzat önként vállalt feladatot csak saját bevételei terhére vállalhat, illetve láthat el. A jelenlegi finanszírozási rendszerben, a helyi költségvetés-tervezések során nem lehet folyamattervezést végezni.

Az önkormányzati közszolgáltatás ellátásra vonatkozó, 2011-ben és 2012-ben végzett kutatások alapján, a települések mérete, az adott térségre jellemző népességszám, és az önkormányzatok által ellátott feladatok alapján az önkormányzat bevételeinek és kiadásainak szerkezete a következő képet mutatja:

- egyenes arányosság mutatható ki a nagyobb település és a több ellátott feladat között a differenciált feladattelepítés szabályaihoz igazodóan;
- nem rajzolódik ki a méretgazdaságosság klasszikus U-alakú görbéje a településméretenként eltérő feladatok, az önkormányzati kiadásokban megjelenő közszolgáltatás-minőségi és bérszínvonalbeli különbségek miatt,
- a feladatscsoportos vizsgálat szerint a legtöbb fajlagos (egy lakosra eső) költségvetési kiadást az önkormányzati igazgatás (általános működési kiadások) kötötte le.

A helyi önkormányzatok szervezeti és működési hatékonyságával összefüggő kérdések a feladatellátással összefüggésben

A helyi közszolgáltatások fejlesztése, versenyképességének kialakítása az egyes önkormányzatoknál igényli a szervezet- és működés hatékonyságával összefüggő kérdések tisztázását is. A szervezettervezési és menedzsment ismeretek nélkülözhetetlenek az önkormányzati feladatellátásban, hogy a helyi közszolgáltatások minőségének javítása, fejlesztése során a közszolgáltatás működtetésében érintett szervezetek, intézmények ezeket támogató eszközként alkalmazhassák.

A szervezettervezési vizsgálat a következő elemekből épülhet fel:

- fejlesztési területek meghatározása, fejlesztési célok indikátorainak meghatározása,
- szervezeti felmérés és átvilágítás,
- a fejlesztési eszközrendszer kidolgozása, a fejlesztéshez kapcsolódó módszertan készítése,
- a folyamatalapú működési rendszer kidolgozása,
- támogató eszközök azonosítása,
- az eredmények mérését szolgáló ellenőrző rendszer kidolgozása.

Ez a megközelítés az erőforrás-igényes és hosszú átfutási idejű szervezetfejlesztés helyett a közszolgáltatási feladatra koncentrálja a figyelmet, ugyanakkor a működési folyamatok fejlesztése során feltárhatók azok a gátló tényezők, belső problémák és veszteségek, amelyek kiküszöbölésével javítható a közszolgáltatás eredményessége, az jobban igazodhat a szolgáltatási igényekhez.

3.5. Helyi önkormányzatok számára nyújtható egyéb támogatások

Az államháztartás alrendszerei terhére támogatás közigazgatási hatósági határozattal vagy hatósági szerződéssel, illetve támogatói okirattal vagy támogatási szerződéssel nyújtható, jogszabály vagy egyedi döntés alapján, pályázati úton vagy pályázati rendszeren kívül. A támogatás nem minősül egyedi döntés alapján nyújtott támogatásnak, ha annak nyújtására vonatkozó minden feltételét jogszabály határozza meg és a támogatónak a döntés meghozatalakor nincs mérlegelési joga.

A jelenlegi támogatási rendszerben a feladatokhoz kapcsolódó egyes, pályázati úton elnyerhető támogatások:

- A helyi önkormányzatokért felelős miniszter az államháztartásért felelős miniszterrel – többek között – az óvodába járó gyermekek minél magasabb színvonalon történő ellátásához, a legalább 70%-os kapacitáskihasználtsággal működő óvodai nevelést végző intézmények infrastrukturális fejlesztésének, felújításának támogatásához, évente, pályázati úton, vissza nem térítendő támogatási segítséget is nyújt.
- Az államháztartásért felelős miniszter az óvodák átalakításának, újrainításának, bővítésének, új óvodák létesítése érdekében történő vásárláshoz, férőhelyenként meghatározott összegű támogatásra biztosít pályázati lehetőséget.

3.6. A helyi önkormányzatok költségvetésének végrehajtása

A helyi önkormányzati költségvetés módosítása:

Szükségessé válhat év közben a költségvetési rendeletben foglaltak módosítása, elsősorban a kiadási előirányzatok közötti átcsoportosítás. A helyi önkormányzat költségvetési rendeletének módosításáról a helyi önkormányzat képviselő-testülete dönt, kivéve, ha a bevételek és kiadások módosítására, a kiadási előirányzatok közötti átcsoportosításra a polgármester számára felhatalmazást adott, vagy ha a kormány rendelete ezt lehetővé teszi a helyi költségvetési szerv saját hatáskörébe tartozó bevételi előirányzatai és kiadási előirányzatai és a kiadási előirányzatok közötti átcsoportosítás tekintetében. A helyi önkormányzat képviselő-testülete előirányzat-módosítást, előirányzat-átcsoportosítást negyedévenként (az első negyedév kivételével), de legkésőbb az éves költségvetési beszámoló elkészítésének határidejéig tehet, és az adott év december 31-re vonatkozó hatállyal módosíthatja saját önkormányzati költségvetési rendeletét.

A helyi önkormányzat költségvetésének végrehajtása:

A helyi önkormányzat feladatainak ellátást a helyi önkormányzati rendeletbe foglalt költségvetése keretében végzi. A helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, az önkormányzati társulás, a térségi fejlesztési tanács és az általuk irányított költségvetési szerv a bevételek beérkezésének és a kiadások teljesítésének ütemezéséről likviditási tervet készít, és azt megküldi a kincstárnak. A helyi önkormányzat helyi önkormányzati rendeletbe foglalt költségvetésének végrehajtásáról éves költségvetési beszámolót készít, amiben el kell számolnia a számára az adott költségvetési évben folyósított támogatásokkal.

A központi költségvetés végrehajtásáról szóló éves zárszámadási törvényben külön fejezetet képez a helyi önkormányzatok és a központi alrendszer kapcsolata. A törvényi szakaszok a helyi önkormányzatok működéséhez, ágazati feladatainak ellátásához és felhalmozási kiadásaihoz kapcsolódó, a Mőtv.-ben meghatározottak szerinti felhasználási közttség mellett nyújtandó támogatásokat állapítják meg. A támogatás folyósítása nettó finanszírozás keretében történik. A nettó finanszírozás alapján járó támogatásokat a Belügyminisztérium – mint a helyi önkormányzatokért felelős minisztérium – Önkormányzati Államtitkársága, Önkormányzati Gazdasági Főosztálya számolja ki és utalványozza, majd adja fel folyósításra a MÁK-nak. A támogatási igények jogosságát elbíráló és ellenőrző szerv (MÁK) a támogatás iránti igények jogszerűségének elbírálása, ellenőrzése és folyósítása céljából adatkezelést is végez. Ha a helyi önkormányzat az általános működéséhez vagy ágazati feladatainak ellátásához járó támogatást jogosulatlanul vette igénybe, azt kamatokkal növelten kell visszafizetni az állami központi költségvetésbe.

Állami és / vagy önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok szerepeltetése a költségvetésben:

Állami, illetve önkormányzati feladatot az állam vagy az önkormányzat 100%-os tulajdonában lévő gazdasági társasága is elláthat. Ebben az esetben a gazdasági társaság pénzügyi-számviteli viszonyaira vonatkozóan a gazdasági társaságokra vonatkozó pénzügyi-számviteli szabályokat kell alkalmazni annak figyelembe vételével, hogy a gazdasági társaság főkönyvének, mérlegének, éves beszámolójának mindazokat az adatokat tartalmaznia kell, amelyre vonatkozóan a tulajdonos költségvetési szerv beszámolójában ki kell térjen.

3.7. Az államháztartás önkormányzati alrendszerének finanszírozási rendje

A helyi önkormányzati igények begyűjtésére, kezelésére, feldolgozására és továbbítására, valamint ellenőrzésére, adataik átvezetésére a Magyar Államkincstár és területi igazgatóságai jogosultak. A helyi önkormányzat a támogatásokat a kincstár útján igényli, azok módosítását a kincstár útján kezdeményezi, azokról a kincstár útján mond le, és az éves költségvetési beszámolót megalapozó végleges adatszolgáltatást a kincstár útján teljesíti.

A Magyar Államkincstár helye, szerepe a helyi önkormányzatok finanszírozásában, számlavezetésében és ellenőrzésében:

A kincstári rendszer biztosítja az államháztartás alrendszerei számára a költségvetésük pénzügyi lebonyolításával és finanszírozásával összefüggő, központi kezelést igénylő feladatokat és végzi az adatnyilvántartást. Az államháztartás központi alrendszerébe tartozó

jogi személyek és előirányzatok pénzforgalma a kincstári elszámolások körébe tartozik. A kincstár végrehajtja a kiadások teljesítésére, a bevételek beszedésére irányuló pénzügyi lebonyolítási feladatokat, ennek keretében – a kiadásokhoz kötődően – likviditási és előirányzati fedezet-, valamint alaki, formai, és pénzügyi ellenőrzést végez.

A kincstár

- közreműködik a Kincstári Egységes Számla likviditásának kezelésében,
- figyelemmel kíséri és előre jelzi az államháztartás központi alrendszerébe tartozó jogi személyek és előirányzatok alapján vezetett számlák bevételei és kiadásai összesített egyenlegének alakulását,
- a törvényben meghatározott körben, mértékben és célra jogosult pénzforgalmi szolgáltatások nyújtására, ideértve fizetési számla vezetését és készpénz nélküli fizetési forgalom lebonyolítását is,
- jogosult elektronikus pénz kibocsátására,
- az állam által kibocsátott, hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok tekintetében jogosult befektetési szolgáltatási tevékenység végzésére.

A Kincstár likviditásmenedzsment keretében folyamatosan figyelemmel kíséri a bevételek alakulását és ennek figyelembevételével biztosítja a kiadások rendelkezésre állását.

A kincstár fizetési számlát vezet:

- a térségi fejlesztési tanácsok és azok költségvetési szerveként működő munkaszervezetei számára,
- a megyei önkormányzatok és a megyei önkormányzati hivatalok számára,
- a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság és a Médiatanács számára,
- a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap számára,
- a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. számára,
- a Nemzeti Eszközkezelő Zrt. számára,
- az Országgyűlés, a Kormány és a megyei önkormányzatok által alapított közalapítványok számára,
- olyan nonprofit gazdasági társaságok számára, amelyben az állam többségi befolyással rendelkezik,
- a Nemzeti Üdülési Szolgálat számára, továbbá
- helyi önkormányzat megbízása esetén a helyi önkormányzat és költségvetési szervei számára,
- a nemzetiségi önkormányzat és költségvetési szervei, az önkormányzati társulás és költségvetési szervei megbízása esetén ezek számláját,
- köztisztviselő megbízása esetén annak fizetési számláját, illetve
- települési önkormányzat számlát vezethet az európai uniós forrásból nyújtott költségvetési támogatások fogadására.

A helyi önkormányzatok költségvetésének tartalmi kérdései

A helyi önkormányzatoknak éppúgy, mint a központi költségvetésnek, saját helyi költségvetési rendeleteik megalapozásához át kell tekinteniük a helyi rendeleteik kapcsolódásait, így a pénzügyi, természetbeni, személyes gondoskodást nyújtó lakossági ellátások helyi szabályozását, amelynek alapján települési támogatást nyújtanak:

- temetési segélyhez, szociális temetéshez,
- rendszeres vagy rendkívüli családtámogatási juttatáshoz, nevelési segélyhez, gyermekvédelmi támogatáshoz, iskoláztatás támogatásához (Bursa Hungarica, iskola-kezdési támogatás, ösztöndíjak stb.), nyári táboroztatáshoz,
- ingyenes vagy kedvezményes gyermekétkeztetéshez, szociális étkeztetéshez,
- tüzelőellátáshoz, lakhatási támogatásokhoz (lakásfenntartási támogatás),
- szociális házi gondozó biztosításához, jelzőrendszeres házi segítségnyújtáshoz,
- gyermekek, családok, idősek átmeneti elhelyezését nyújtó intézményekben történő ellátásához, egyéb egészségügyi gondozóközpontok fenntartásához, lakossági térítési díj megállapításához,
- közgyógyellátáshoz, ápolási díj megállapításához,
- rendkívüli szociális segélyhez (átmeneti segély).

A költségvetési rendeletben meg kell állapítani továbbá – tételes felsorolással – az adott évi beruházásokat és az azokra vonatkozó éves kötelezettségvállalás összegét. A helyi önkormányzatnak a helyi önkormányzati rendelethez csatolt táblázatban kell rendelkeznie az adott évi tartalék előirányzatairól, a tartalékba helyezett összeg jogcíméről, nevezetesen:

- általános tartalék
- céltartalék
 - működési céltartalék,
 - felhalmozási céltartalék
 - zárolt tartalék

Külön táblában kell kimutatni a helyi önkormányzat költségvetési előirányzatainak felhasználási ütemtervét, lehetőleg havi bontásban, aminek mérlegszerűen tartalmaznia kell a költségvetés kiadásait és bevételeit:

2. táblázat

A költségvetés kiadásai és bevételei

Kiadások	Bevételek
Működési kiadások: <ul style="list-style-type: none"> • intézményi működési kiadások, • pénzeszközátadások, egyéb támogatások, juttatások, • tartalékok. 	Működési bevételek: <ul style="list-style-type: none"> • intézményi működési bevételek, • helyi adók, • átengedett központi adók, • helyi önkormányzat sajátos működési bevételei, • helyi önkormányzat költségvetési támogatása, • egyéb működési célú bevételek.
Felhalmozási kiadások: <ul style="list-style-type: none"> • felújítási kiadások, • beruházási kiadások, • felhalmozási célú pénzeszközök átadása, • felhalmozási célú támogatások, • felhalmozási céltartalék, • pénzügyi befektetések kiadásai. 	Felhalmozási bevételek: <ul style="list-style-type: none"> • helyi önkormányzat sajátos felhalmozási bevétele, • pénzügyi befektetések bevételei, • felhalmozási célú pénzeszköz átvétele, • célhitelek, • beruházási hitelek.
Összesítés	Összesítés

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A helyi önkormányzat költségvetésének soronként is tartalmaznia kell kiadási előirányzatait:

3. táblázat

A helyi önkormányzat kiadási előirányzatai

Kiadás jogcíme	Az adott évet megelőző év eredeti kiadási előirányzata	Az adott évet megelőző év módosított (tényleges) kiadási előirányzata	Az adott év kiadási előirányzata	Az adott évet követő 1. év kiadási előirányzata (tervezett)	Az adott évet követő 2. év kiadási előirányzata (tervezett)	Az adott évet követő 3. év kiadási előirányzata (tervezett)
Működési kiadások: <ul style="list-style-type: none"> • intézményi működési kiadások: <ul style="list-style-type: none"> ◦ személyi juttatások, ◦ munkaadói járulékok, dologi kiadások, • pénzeszközátadások: <ul style="list-style-type: none"> ◦ kisebbségi önkormányzat részére pénzeszközátadás, ◦ működési célú pénzbni ellátásra tartalék, • felhalmozási kiadások. 						

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A helyi önkormányzat költségvetésének soronként is tartalmaznia kell bevételi előirányzatait:

4. táblázat

A helyi önkormányzat bevételi előirányzatai

Bevétel jogcíme	Az adott évet megelőző év eredeti bevételi előirányzata	Az adott évet megelőző év módosított (tényleges) bevételi előirányzata	Az adott év bevételi előirányzata	Az adott évet követő 1. év bevételi előirányzata (tervezett)	Az adott évet követő 2. év bevételi előirányzata (tervezett)	Az adott évet követő 3. év bevételi előirányzata (tervezett)
Működési bevételek: <ul style="list-style-type: none"> • intézményi működési bevételek: <ul style="list-style-type: none"> ◦ alaptevékenység bevételei, ◦ alaptevékenységgel összefüggő egyéb bevételek, ◦ ÁFA visszatérülés, 	támogatás					

Bevétel jogcíme	Az adott évet megelőző év eredeti bevételi előirányzata	Az adott évet megelőző év módosított (tény/leges) bevételi előirányzata	Az adott év bevételi előirányzata	Az adott évet követő 1. év bevételi előirányzata (tervezett)	Az adott évet követő 2. év bevételi előirányzata (tervezett)	Az adott évet követő 3. év bevételi előirányzata (tervezett)
<ul style="list-style-type: none"> • helyi adók összesen: <ul style="list-style-type: none"> ◦ helyi iparüzési adó, ◦ építményadó, ◦ magánszemélyek kommunális adója, ◦ pótlékok, bírságok, • átengedett központi adók, • helyi önkormányzat sajátos működési bevételei: <ul style="list-style-type: none"> ◦ közterület-használati díj, ◦ parkolási bevételek, ◦ építészeti bírság, ◦ közműfejlesztési támogatás lakosságtól, ◦ önkormányzati lakások bérleti díja, ◦ egyéb bírságok, díjak, • központi költségvetésből: <ul style="list-style-type: none"> ◦ feladatfinanszírozás, ◦ egyéb feladatalapú támogatások, • Egyéb működési bevételek: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Egészségbiztosítási Alaptól átvett pénzeszközök, • Felhalmozási bevételek: <ul style="list-style-type: none"> ◦ ingatlan értékesítések, ◦ tárgyi eszközök értékesítése, • Pénzügyi befektetések bevételei: <ul style="list-style-type: none"> ◦ kamat, osztalék, • Hitelek, pályázatok támogatásai: <ul style="list-style-type: none"> ◦ beruházások hitelei. 						

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A helyi önkormányzatok költségvetését helyi önkormányzati rendeletbe kell foglalni. A helyi önkormányzatok költségvetéséből kell finanszírozni mindazon feladatokat, amelyek ellátását a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény vagy más ágazati törvények előírják számukra.

3.8. Zárszámadás az államháztartás önkormányzati alrendszerében

A helyi önkormányzat költségvetésének végrehajtására – az állam központi költségvetésének végrehajtásához hasonlóan – zárszámadást kell készíteni.

A zárszámadás elfogadásának eljárási szabályai:

A zárszámadás formája önkormányzati rendelet. Az önkormányzati rendelet tervezetét a polgármesteri hivatal, illetve a közös önkormányzati hivatal jegyzője készíti elő, és azt a polgármester terjeszti a képviselő-testület elé. A képviselő-testületnek 30 napon belül, de legkésőbb a költségvetési évet követő hónap utolsó napjáig el kell fogadnia úgy, hogy a rendelet hatályba lépjen. A zárszámadásra vonatkozó önkormányzati rendelet tervezet mellett a képviselő-testületnek be kell mutatni a helyi önkormányzat éves költségvetési beszámolójával kapcsolatos jelentést is. A beszámoló a vagyronról és a költségvetés végrehajtásáról szól, amelyet a számviteli szabályok szerint, az elfogadott költségvetéssel összehasonlítható módon, az év utolsó napján érvényes szervezeti rendnek megfelelően kell elkészíteni. A zárszámadási rendelettervezet és az éves költségvetési beszámoló mellett el kell készíteni és be kell mutatni:

- azon mérlegeket és kimutatásokat, amelyeket az államháztartási törvény előír, nevezetesen:
 - a költségvetési mérleget teljesülés szerint (terv- és tényszámokkal) és az előirányzatok felhasználási tervét jelentő pénzeszközök bemutatását,
- a helyi önkormányzat adósságának állományát,
 - lejárát,
 - adósságkeletkeztetési ügyletek,
 - bel- és külföldi irányú kötelezettségvállalás
- szerinti bontásban,
- vagyonkimutatást,
- tájékoztatást az önkormányzat által beszedett adó összegéről,
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek működéséből származó kötelezettségeket és a részesedések alakulását.

A helyi önkormányzat kizárólagos vagy többségi tulajdonában álló gazdasági társaságokra vonatkozó beszámoló az adott gazdasági társaságok konszolidált mérlegbeszámolóján alapul.

Ellenőrző kérdések

1. Mi az önkormányzati feladatfinanszírozás lényege?
2. Hogyan épül fel a helyi önkormányzatok támogatási rendszere?
3. Hogyan épül fel az önkormányzatok költségvetése?
4. Melyek az önkormányzati költségvetés főbb elemei?
5. Milyen feladatokat kell finanszírozni az önkormányzatoknak?
6. Hogyan történik az önkormányzatok hivatalainak finanszírozása?
7. Mi a beszámítás? Hogyan működik a kiegyenlítési rendszer?
8. Hogyan érvényesül a mérethatékonyság az önkormányzatok feladatellátásában?
9. Mutassa be a helyi közszolgáltatások rendszerét!

Vákát oldal

4. Gazdasági stabilitás és adósságkeletkeztetés

A gazdasági stabilitás megőrzése fontos cél, különösen a közigazgatás két legjelentősebb alrendszerében az államigazgatásban és a helyi önkormányzatoknál. Az Országgyűlés Magyarország pénzügyi stabilitása és a mindenkori költségvetés fenntarthatóságának biztosítása érdekében, valamint az államadósság csökkentésének elősegítése céljából megalkotta a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvényt. A helyi önkormányzatok vonatkozásában, az államháztartási egyensúllyal összefüggésben az Alaptörvény megadja a felhatalmazást a kormány számára, hogy törvényben meghatározott mértékű kölcsön felvételét vagy más kötelezettség felvállalását (adósság keletkeztetését) feltételhez, illetve a kormány előzetes hozzájárulásához kötheti.

4.1. A helyi önkormányzatok adósságkeletkeztetése

A magyar államadósság része a helyi önkormányzatok társadalmi alrendszerében megjelenő, a helyi önkormányzatok által felvett hitelek, illetve az általuk kibocsátott kötvényeken alapuló pénzügyi kötelezettség is. A kormány évente legalább két alkalommal, a tárgyévre és azt követő 4 évre vonatkozóan makrogazdasági és költségvetési előrejelzést készít, amelyben feltünteti a költségvetési év utolsó napján várható államadósság becsült összegét és megjeleníti az államadósság mutatót (a GDP meghatározott %-ában). Az Alaptörvény meghatározza, hogyan kell eljárni mindaddig, amíg az államadósság mértéke meghaladja a bruttó hazai termék 50%-át.

A helyi önkormányzat érvényesen kizárólag a kormány előzetes hozzájárulásával köthet adósságot keletkeztető ügyletet, illetve vállalhat a polgári törvénykönyv szerinti kezességet és garanciát. További feltétele az adósságkeletkeztetésnek, hogy erre a települési önkormányzat esetében csak akkor kerülhet sor, ha a hatályos helyi adó rendelete alapján helyi iparüzési adót vagy a helyi adókról szóló törvény szerinti vagyoni típusú adók közül legalább az egyiket, vagy a magánszemélyek kommunális adóját bevezette. Amennyiben a helyi önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletéhez kapcsolódó kötelezettségvállalás eléri vagy meghaladja az adott tárgyévi bevétele 50%-át, nem indíthat új fejlesztést, kivéve az uniós aktusból következő, vagy nemzetközi szervezettel szemben vállalt kötelezettségéből eredő fejlesztést.

Nincs szükség a kormány hozzájárulására

- a települési önkormányzat azon adósságot keletkeztető ügylete esetén, amelynek célja meglévő adósság visszafizetése, ha annak összege nem haladja meg a visszafizetni kívánt adósság összegét (adósságcsere),
- olyan kezesség- és garanciavállalás esetén, amely jogszabályon alapuló és kötelező a települési önkormányzat számára,
- a helyi önkormányzat naptári éven belül lejáró adósságot keletkeztető ügylete,

- a települési önkormányzat olyan adósságot keletkeztető ügylete, amely
 - a központi költségvetésből nyújtott európai uniós vagy más nemzetközi szervezettől származó, az önkormányzat által elnyert fejlesztési célú támogatás előfinanszírozásának biztosítására szolgál,
 - az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelre vonatkozik,
 - olyan adósságkeletkeztetés, amely fejlesztési célt szolgál, és nem haladja meg a fővárosi önkormányzat és megyei jogú város önkormányzata esetén a 100 millió forintot, országos nemzetiségi önkormányzat esetében a 20 millió forintot, egyéb önkormányzat esetében az adott évi bevételeinek 20%-át, de legfeljebb 10 millió forintot,
 - a központi költségvetésből nyújtott európai uniós vagy más nemzetközi szervezettől az önkormányzat által elnyert, nem fejlesztési célú támogatás előfinanszírozásának biztosítására szolgál.

A fejlesztési célú ügyletek értékét és azok megvalósításához kapcsolódó, illetve a kezesség- és garanciavállalás értékét egybe kell számítani. A helyi önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletéből származó összes fizetési kötelezettsége az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladhatja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át.

A kormány a helyi önkormányzat számára az engedélyt akkor adja meg az adósságkeletkeztető ügylet, ha a következő feltételek együttesen állnak fenn:

- az adósságot keletkeztető ügylet az államháztartás adósságának a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértéke teljesítését nem veszélyezteti,
- az adósságot keletkeztető ügylet az önkormányzatnak valamely ágazati, szakmai törvényben meghatározott feladatellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi azzal, hogy az önkormányzat kötelező feladatainak ellátásához szükséges működési kiadások folyamatos teljesítése biztosított, és
- teljesül az, hogy az adósságot keletkeztető ügylet miatti fizetési kötelezettség nem haladja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át.

A kormány a helyi önkormányzat kezesség- és garanciaátvállalásához abban az esetben járul hozzá, ha

- teljesül az a jogszabályi feltétel, hogy az önkormányzat adósságot keletkeztető, illetve kezesség- vagy garanciavállalásából származó tárgyévi összes fizetési kötelezettsége az ügylet futamidejének végéig (azaz a kezesség- és garanciavállalás érvényességének időtartama alatt, illetve érvényesíthetőségére rendelkezésre álló időtartam alatt) egyik évben sem haladja meg az önkormányzat adott évi bevételeinek 50%-át,
- a kezesség- és garanciavállalás megfelel az államháztartási törvény szabályainak, azaz a helyi önkormányzat a polgári törvénykönyv szerinti kezességet, illetve garanciát olyan hitel, kölcsön visszafizetéséhez vagy kötvény megfizetéséhez vállal, amelynek visszafizetése kellően biztosítottnak látszik a kötelezett pénzügyi helyzetére vonatkozó információk alapján és a rendelkezésre álló fedezetre tekintettel anélkül, hogy arra számítanának, hogy a kötelezettségvállalás mögötti kezesség

beváltása, vagy garancia érvényesítése, illetve a kezességet és garanciát vállaló többlettámogatása majd biztosítja a tényleges visszafizetést.

- a kezesség- és garanciavállaláshoz – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – az állami támogatási szabályoknak megfelelő, támogatástartalmat nem tartalmazó kezességvállalási, illetve garanciavállalási díjat kötöttek ki.

A Stab. tv. végrehajtására a kormány rendeletében szabályozta az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályait. Ennek alapján a helyi önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok, az önkormányzati társulások, a térségi fejlesztési tanácsok, a 100%-os önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok a 353/2011 (XII. 30.) Korm. rendeletben foglaltak szerint járhatnak el minden adósságkeletkeztető ügyletük, kezesség- és garanciavállalásuk esetén, amely a Stab. tv. hatálya alá tartozik.

Az engedélyezési eljárás legfőbb szabályai:

A helyi önkormányzatok a tárgyévben várható adósságot keletkeztető ügyleteiről – az adósságmegújító hitelek kivételével – a költségvetési rendeletének, határozatának lefogatását követően, de legkésőbb az adott év március 16-ig a MÁK által működtetett elektronikus adatszolgáltató rendszerben adatot szolgáltat a MÁK, illetve a Belügyminisztérium számára. Az adatszolgáltatás során meg kell jelölni:

- a fejlesztési célt,
- az önkormányzat számára törvényben előírt azon feladatot, amelyre a fejlesztés irányul,
- a fejlesztéssel létrejövő kapacitást,
- a fejlesztés forrástérképét, részletezve a fejlesztés bruttó forrásigényét, az önkormányzat tárgyévi saját bevételének összegét,
- az önkormányzat tárgyévét megelőző években vállalt adósságot keletkeztető ügyleteiből, kezesség- és garanciavállalásokból származó fizetési kötelezettségeket teljes körűen, (ebbe beleértendők azok a kötelezettségvállalások is, amelyekre nem kellett külön kormányengedélyt kérni).

Az önkormányzat az adatszolgáltatás mellett külön nyújtja be a kormánynak a hozzájárulásra vonatkozó kérelmét a MÁK elektronikus rendszerébe történő feltöltéssel. Kivételes és indokolt esetben a kormány hozzájárulása iránti kérelem benyújtható adatszolgáltatás nélkül is. A kérelem – annak mellékleteivel együtt történő – benyújtására az adott év március 16-tól november 20-ig, rendkívüli esetben december 5-ig van lehetőség.

A kérelem mellékletei:

- a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat kincstári adatlapját,
- a helyi önkormányzat költségvetési rendeletét, illetve a nemzetiségi önkormányzat, önkormányzati társulás, térségi fejlesztési tanács költségvetési határozatát,
- a tárgyévét követő, három évre szóló költségvetési kitekintésre vonatkozó önkormányzati képviselő-testületi határozatot,
- a helyi önkormányzat rövid, szöveges indokolással ellátott tájékoztatóját az ügylet szükségességéről, az ügyletből finanszírozott fejlesztés szükségességéről, adósságmegújító ügylet esetén arról, hogy az önkormányzat milyen intézkedéseket hozott, illetve tervez az adósság újratermelődésének megakadályozására vonatkozóan,

- a helyi önkormányzat által bevezetett helyi adókról, azok mértékéről, a megállapított kedvezményi és mentességi szabályokról, a befolyt helyi adók összegéről, a helyi adókkal kapcsolatos kintlévőségekről,
- kezesség- és garanciavállalás esetén a kezesség- és garanciavállalással biztosított ügyletnek az önkormányzati feladatellátáshoz való kapcsolódásáról,
- a helyi önkormányzat zárszámadásáról szóló rendeletet, és – amennyiben ilyen készült – a kapcsolódó könyvvizsgálói jelentést,
- kezesség- és garanciavállalás esetén a kezesség- és garanciavállalási díjról szóló dokumentumot.

A MÁK (területi szervezete) az önkormányzat adatszolgáltatására vonatkozóan előzetes véleményt készít arra vonatkozóan, hogy a fejlesztés eredményeként létrejövő tárgyi eszköz folyamatos működtetéséhez szükséges források rendelkezésre állnak-e, összeveti a fizetési kötelezettségek és a saját bevétel egymáshoz viszonyított arányát, ellenőrzi a szükséges adatok meglétét, szükség esetén hiánypótlást ír elő az önkormányzat számára. A hiánytalan adatszolgáltatást és a véleményt a MÁK továbbítja az illetékes megyei és fővárosi kormányhivatalnak. A fővárosi és megyei kormányhivatal megvizsgálja, hogy a tervezett fejlesztési cél a törvényben meghatározott feladat vonatkozásában valóban eredményezi-e a szükséges kapacitás létrehozását, hogy az ügylet létrehozására vonatkozó önkormányzati döntés a jogszabályok előírásainak megfelelően született meg. Ellenőrzi, hogy a kérelem és annak mellékletei megfelelnek-e a jogszabályi előírásoknak, szükség esetén erre vonatkozóan hiánypótlást ír elő. A megvizsgált és hiánytalan kérelmet a fővárosi és megyei kormányhivatal megküldi a helyi önkormányzatokért és az államháztartásért felelős miniszternek (azaz a belügyminiszternek és a nemzetgazdasági miniszternek). Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati kérelmet nem találja megfelelőnek, illetve az önkormányzat a hiánypótlást nem teljesítette, jogosult a kérelmet további érdemi vizsgálat nélkül elutasítani. A belügyminiszter és a nemzetgazdasági miniszter a kormány részére együttes előterjesztést készítenek, amelyben javaslatot tesznek az ügyletek és az ahhoz kapcsolódó fejlesztések támogatására, részbeni vagy alacsonyabb ügyleti értékbeni támogatására vagy elutasítására.

A kormány akkor hoz elutasító döntést, ha

- a Stab. tv. szabályainak figyelembevételével megállapítható, hogy az adósságot keletkeztető ügyletből származó fizetési kötelezettség a futamidő végéig bármely évben meghaladja a helyi önkormányzat saját bevételének 50%-át,
- az előterjesztett kérelemben foglalt fejlesztés nem a törvényben meghatározott feladat ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi,
- az előterjesztett kérelemben foglalt fejlesztés megvalósulása esetén a szükséges működési kiadások folyamatos megléte nem látszik biztosítottnak,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal véleménye szerint az ügyletnek kapcsolódó dokumentumok nem felelnek meg a jogszabályokban előírtaknak,
- a hozzájárulás megadása veszélyezteti az államadósság-mutató előző évhez viszonyított tervezett csökkenését.
- az ügylet nem kötelező önkormányzati feladat ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi.

A kormány az ügyben hozott döntéséről a helyi önkormányzatokért felelős miniszter a döntést követően haladéktalanul értesíti a helyi önkormányzatot a MÁK elektronikus rendszerén keresztül.

A kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetnek nem minősülő, 100%-os önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság adósságot keletkeztető ügyletének engedélyezésére vonatkozó szabályok megegyeznek a helyi önkormányzat adósságkeletkeztető ügyletének engedélyezésére vonatkozó szabályokkal. A különbség csupán annyi, hogy a kérelmet a helyi önkormányzat a gazdasági társaságra vonatkozóan nyújtja be a MÁK elektronikus rendszerébe a szükséges mellékletekkel együtt. A MÁK vizsgálata és a fővárosi és megyei kormányhivatal véleményezése után a kérelem a helyi önkormányzatokért felelős miniszterhez kerül továbbításra. A kormány számára az előterjesztést a helyi önkormányzatokért felelős miniszter készíti el.

A Magyar Fejlesztési Bank Önkormányzati Infrastruktúrafejlesztési Program 2020 elnevezéssel a kötelező vagy önként vállalt önkormányzati feladatok ellátásához szükséges infrastruktúrafejlesztő beruházások finanszírozásához kedvezményes kamatozású hitelt biztosít, és ennek keretében az önkormányzatok számára kiírt fejlesztési pályázatokhoz szükséges önrészt biztosítja. A legnagyobb hitelfelvételi kereslet a kereskedelmi bankok felé az önkormányzatok részéről az ingatlanpiacon jelentkezhet, összhangban a kormányzat családtámogatási elképzeléseivel. Ezzel az önkormányzatoknak a kidolgozandó, illetve évente felülvizsgálandó gazdasági programjukban, az önkormányzati bérlakások fejlesztése tekintetében foglalkozniuk kell.

Ellenőrző kérdések

1. Mutassa be az önkormányzati hitelfelvétel jelenlegi szabályozását!
2. Melyek az adósságkeletkeztetés engedélyezésének főbb kérdései?

Vákát oldal

5. A helyi önkormányzatok vagyongazdálkodása

A helyi önkormányzatok gazdálkodási önállóságának feltétele, hogy feladataik ellátásához megfelelő vagyonnal rendelkezzenek. A rendszerváltást követően az önkormányzatok számára juttatásra került a feladataik ellátásához szükséges vagyon. Az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzati tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény a tulajdoni viszonyok gyökeres átalakítása, az önkormányzatok működéséhez szükséges vagyon biztosítása céljából került megalkotásra. E törvény alapozta meg az önkormányzati vagyongazdálkodást. A helyi önkormányzatok tulajdonába kerültek a következő vagyontárgyak:

- lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek,
 - a megszűntek tanácsi ingatlankezelők és városgazdálkodási cégek kezelésében lévő lakóépületben lévő állami bérlakások, társasházi tulajdoni hányadok és nem lakás céljára szolgáló helyiségek, a hozzájuk tartozó földterülettel együtt, kivéve, ha az épületek más feladat- és hatáskör gyakorlására szolgálnak,
- a műemlékileg védett épület, építmény és a hozzá tartozó földterület, kivéve, ha azt nem a képviselő-testület és szervei számára meghatározott feladat- és hatáskör gyakorlására, illetve önkormányzat által nyújtott közszolgáltatás céljára szolgálnak,
- védett természeti területek,
 - ha arra a volt tanácsnak, tanácsi kezelő szervezetnek, közüzemnek van kezelői joga bejegyezve az ingatlan-nyilvántartásba, és az önkormányzat vállalta a természetvédelemért felelős miniszter által meghatározott feltételek teljesítését a terület védettségével, fenntartásával, fejlesztésével, használati módjával kapcsolatosan,
- földek,
 - beépítetlen – elsősorban belterületi – földterületek, amelyek nem tartoznak az ingatlankezelő szerv vagyonához,
- közüzemek vagyona,
 - kizárólag egy település szükségleteit kielégítő tanácsi közüzem esetén a közüzem fenntartásában, üzemeltetésében lévő közművek építményei, létesítményei, be rendezései,
- temetők,
- megyei és fővárosi önkormányzat tulajdonába kerültek a komp- és révátkelőhelyek, a kiszolgáló létesítményeivel együtt,
- fővárosi és megyei önkormányzati tulajdonba kerültek a helyi közforgalmú vasúti (HÉV), villamos, metró, földalatti, fogaskerekű, sikló, trolibusz közlekedés vonalas létesítményei és forgalmat szolgáló felépítményei,
- fővárosi önkormányzati tulajdonba kerültek a főváros területén az országos közutak és műtárgyaik, a közúti hidak, alul- és felüljárók,

- vizek, közcélú vízellátási létesítmények és víziközművek, természetes állóvizek, tavak, állóvíznek minősülő holtágak, kivéve az országhatárt alkotó vizek és vízfolyások, árvízvédelmi művek és védvonalak, belvízelvezető csatornák,
- egyéb vagyon (elsősorban ingó vagyon) leltár szerint.

Nem kerültek a helyi önkormányzatok tulajdonába a kulturális javak és múzeumi gyűjtemények.

Rendezésre kerültek az ingyenes vagyonátadással, a közös tulajdonszerzéssel, az elővásárlási joggal, az esetleges kártalanítással, használatba adással és használatlalt összefüggő kérdések is. Az önkormányzati vagyontörvény egyes esetekben kifejezetten kimondta a tulajdonba adott vagyontárgyak tekintetében a forgalomképtelenséget. Az önkormányzat tulajdonába került vagyon esetében a helyi önkormányzat képviselő-testületének további feladatai voltak a vagyon minőségének, besorolásának meghatározása tárgyában. A helyi önkormányzatok feladata a helyi közösség javainak biztosítása, annak hatékony felhasználása a helyi lakosság közszükségleteinek kielégítése érdekében. Ugyanakkor az Alaptörvényt, a Mötv.-t és a Nvtv.-t megelőző időszakban alkalmazott szabályok szinte szentesítették az önkormányzatoknál a vagyonfelélést és eladósodást. Magyarországon a helyi önkormányzatok számára 1990–1993 között biztosított jelentős vagyonszerzést (közel felét) 2000-ig privatizálták, illetve a feladatellátás miatt felélték.

5.1. A vagyongazdálkodás jogi alapjai

A tulajdonnal való rendelkezés a gazdálkodási autonómia fontos alkotóeleme. A helyi önkormányzatok tulajdona nem öncélú adomány, hanem az önkormányzat – mint entitás – működésének feltétele. Azaz, a helyi önkormányzat közügyek intézésére, közfeladatokat ellátására, közszolgáltatások nyújtására csak akkor képes, ha a feladatai ellátásához szükséges vagyonnal rendelkezik. A vagyongazdálkodás a tulajdonnal való összefüggésében a polgári jog által szabályozott terület. A helyi önkormányzatok vagyongazdálkodási tevékenységét, a tulajdonokkal összefüggő kérdéseket is újraszabályozta a 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (a továbbiakban: Ptk.). A helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásával összefüggésben célszerű ezért a Ptk. mérvadó rendelkezéseit összefoglalni.

A tulajdon legfőbb jellemzője, hogy tulajdonosa van, akinek jogai és kötelezettségei vannak a tulajdonával összefüggésben, azaz vagyontárgyain teljes és kizárólagos jogi hatalom illeti meg. A tulajdonost megilleti a birtoklás, a használat, a hasznosítás, a hasznok szedésének és a rendelkezésnek a joga.

A helyi önkormányzatok vagyonával összefüggésben a birtoklás jogának gyakorlása az önkormányzat belső ügye, amelyet a saját szervezeti és működési szabályzatában meghatározott keretek között gyakorol. A birtoklással összefüggő kérdésekben az Mötv., illetve saját önkormányzati rendelete szabályai érvényesülnek, a legfőbb irányító és döntéshozó szerve, a képviselő-testület döntései szerint.

A használat, a hasznosítás, a hasznok szedésének ügye már nem kizárólag belső szervezeti kérdés, azokra vonatkozóan a helyi önkormányzat közjogi döntései mellett, tulajdonosként szerződéseket köthet és a jogait, illetve kötelezettségeit külső, harmadik személlyel szembeni jogviszonyban is érvényesítheti.

A rendelkezés joga tekintetében ugyancsak kettős arca van a helyi önkormányzat tulajdonosi státuszának, hiszen a tulajdonával mint közvagyonnal csak nagyon szigorú törvényi szabályozás alapján rendelkezhet. A rendelkezési – alapvetően elidegenítési – joga azonban a harmadik személlyel szembeni érvényesülésekor a polgári jog hatálya alá tartozó szerződések körébe tartozik. A Ptk. szabályai alapján a helyi önkormányzat, mint az államháztartás részét képező jogi személy vesz részt a polgári jogi jogviszonyokban. Jogi személyként vállalt kötelezettségeiért való helytállás a költségvetési fedezet hiányában is terheli.

A polgári jogi viszonyokban a szerződések alakítják a felek jogviszonyait. A szerződések elvei minden ilyen jogviszonyban a résztvevőkre vonatkoznak, azok érvényesítése a felek kötelezettsége. A szerződésekre irányadó elvek közül a közhatalmi szereplők számára az alábbiak érvényesülését mindenképpen szem előtt kell tartani:

- jóhiszeműség elve,
- szerződési szabadság elve,
- a jogszabály által meghatározott szerződési tartalom érvényesítésének elve,
- a visszterhesség vélelme,
- együttműködési és tájékoztatási kötelezettség az adott jogviszonyban.

Az új Ptk., amely 2014. március 14-én lépett hatályba, beépítette a szabályozási körébe az elektronikus szerződéskötés, a versenyeztetés, az általános szerződési feltételek néhány olyan szabályát, amelyeket a korszerű e-közigazgatásban is érvényesíteni kell a jogalkalmazó feleknek.

E rendelkezések közül kiemelendő:

- az elektronikus úton történő szerződéskötés esetén az elektronikus utat biztosító fél köteles a szerződéskötésre vonatkozó jognyilatkozatát megelőzően a másik felet tájékoztatni
 - a szerződéskötés technikai lépéseiről,
 - arról, hogy a megkötendő szerződés írásba foglalt szerződésnek minősül-e,
 - arról, hogy az elektronikus utat biztosító fél rögzíti-e a szerződést,
 - az e-szerződés utólagos hozzáférhetőségéről,
 - a szerződés kijavításának, módosításának lehetőségéről.
- az elektronikus utat biztosító fél köteles a másik fél elektronikus úton tett szerződési nyilatkozatát késedelem nélkül visszaigazolni. Az e-szerződés a visszaigazolással jön létre.
- a versenyeztetési eljárásban a szerződéskötésre vonatkozó rendelkezés, miszerint
 - ha az adott szervezet olyan ajánlati felhívást tesz közzé, amelyben több személytől kéri az ajánlat benyújtását úgy, hogy a legkedvezőbb ajánlatot tevővel köt szerződést, szerződéskötési kötelezettség terheli, és ez alól csak akkor mentesül, ha az ajánlattételi felhívásban ezt a jogot kikötötte,
 - ha az adott szervezet az ajánlati felhívásában kizárólag az ellenszolgáltatásra vonatkozó ajánlatot tartja a döntőnek, és az ajánlattevők egymás ajánlatát ismerve tesznek ajánlatot, a szerződés az elért áron létrejön,
- általános szerződési feltételek alkalmazása esetén a másik félnek kifejezetten meg kell ismernie az általános szerződési feltételeket. Külön fel kell hívni a másik fél figyelmét arra, ha az adott szerződés esetében az általános szerződési feltételek eltérnek a megszokott jogszabályi feltételektől (például közszolgáltatási szerződések).

Az irányadó polgári jogi szabályok alkalmazása a helyi önkormányzatok tulajdonában álló vagyona vonatkozóan a vagyongazdálkodási szerződésekből, illetőleg a bérleti (lakásbérleti, haszonbérleti) szerződésekből jelentkezik.

A vagyongazdálkodási szerződés

A vagyongazdálkodási szerződést a Ptk. a megbízási típusú szerződések közé sorolja, és alapvetően bizalmi jellegű ügyletnek tekinti. A bizalmi vagyongazdálkodási szerződés alapján a vagyongazdálkodó a vagyongazdálkodó által tulajdonába adott dolgok, ráruházott jogok és követelések (azaz a kezelt vagyon) saját nevében a kedvezményezett javára történő kezelésére, a vagyongazdálkodó díj megfizetésére köteles. A vagyon kezelése magába foglalja a vagyongazdálkodóra átruházott tulajdonjogból, más jogokból és követelésekből fakadó jogosultság gyakorlását és az azokból fakadó kötelezettség teljesítését. A bizalmi vagyongazdálkodási szerződést írásba kell foglalni. A kezelt vagyont a vagyongazdálkodó saját vagyonától elkülönülten kell kezelni, és nyilvántartani. A vagyongazdálkodó a vagyongazdálkodót feladatai ellátása során nem utasíthatja. A vagyongazdálkodó a vagyongazdálkodási szerződésben foglalt feltételek szerint és korlátok között rendelkezhet a kezelt vagyonba tartozó vagyontárgyakkal. A vagyongazdálkodó köteles titokban tartani minden olyan tény, tájékoztatást, egyéb adatot, amelyről vagyongazdálkodó megbízatása keretében vagy annak kapcsán szerzett tudomást. A vagyongazdálkodó kérésre köteles számot adni a vagyongazdálkodásáról, illetve azzal elszámolni. A tájékoztatásnak ki kell terjednie a kezelt vagyon tényleges és várható gyarapodására, a kezelt vagyonba tartozó vagyoni elemek értékére, a kezelt vagyon terhére vállalt kötelezettségekre. A vagyongazdálkodó a kezelt vagyonnal felel a vállalt kötelezettségei teljesítéséért. A vagyongazdálkodási szerződést legfeljebb 50 évre lehet kötni.

A bérleti szerződés

A bérlet szerződést a Ptk. ugyancsak a megbízási típusú ügyletek közé sorolja a használati szerződések egyik fajtájaként. Bérleti szerződés alapján a bérbeadó meghatározott dolog időleges használatának átengedésére, a bérlő a dolog átvételére és bérleti díj fizetésére köteles. A bérleti szerződésben a bérbeadó szavatol azért, hogy a bérlet egész időtartama alatt szerződés szerinti használatra alkalmas, és megfelel a szerződés előírásainak. A bérbeadó a polgári jog szabályai szerint szavatol azért, hogy harmadik személynek nincs a bérlet dologra vonatkozóan olyan joga, amely a bérlőt a használatban korlátozza, vagy megakadályozza. A bérlő a bérlet dologot rendeltetésének és a szerződésnek megfelelően használja. A bérbeadó jogosult a használatot ellenőrizni. A bérlő a dologot a bérbeadó hozzájárulásával jogosult albérléssel, vagy harmadik személy használatába adni. A dolog fenntartásával járó kisebb költségeket a bérlő, a többi költséget és a dologgal kapcsolatos terheket a bérbeadó viseli. A bérlő a bérleti díjat köteles havonta előre megfizetni. A bérleti díj meg nem fizetése a szerződés felmondását vonja maga után. A bérleti díj meg nem fizetése esetén a bérbeadót zálogjog illeti meg a bérlő vagyontárgyain. A bérleti jogviszony rendes és rendkívüli felmondással is megszüntethető.

A lakásbérleti jogviszonyra vonatkozó sajátos rendelkezések:

- lakásbérlet esetén a bérlő a bérleti szerződésből fakadó kötelezettségei teljesítésének biztosítékaul a bérbeadó részére meghatározott pénzüsszeget köteles fizetni (legfeljebb a havi bérleti díj háromszorosát),

- a bérlő köteles tűrni, hogy a bérbeadó a lakás állagának megóvásához szükséges munkálatokat elvégezze,
- a bérbeadó felmondási joga határozatlan időre megkötött lakásbérleti szerződés esetén a hónap tizenötödik napjáig a következő hónap végére szólhat.

A haszonbérleti szerződés

Haszonbérleti szerződés alapján a haszonbérelő a hasznot hajtó dolog időleges használátára, vagy a hasznot hajtó jog gyakorlására és hasznainak szedésére jogosult, és ennek fejében köteles haszonbért fizetni. A haszonbérelő a dolog hasznainak szedésére a rendes gazdálkodás szabályainak megfelelően jogosult. Termőföld haszonbérelője köteles a földet rendeltetésének megfelelően megművelni, és ennek során gondoskodni arról, hogy a föld termőképessége megmaradjon. A haszonbérleti szerződést írásba kell foglalni. A haszonbérlet tárgyát képező dolog fenntartásához szükséges felújítás, javítás, továbbá a dologgal kapcsolatos terhek viselése a haszonbérelőt terheli. A haszonbért időszakonként és utólag kell megfizetni. A haszonbérelő arra az évre, amelyben elemi csapás vagy más rendkívüli esemény miatt az átlagos termés kétharmada sem termett meg, haszonbér mérséklést vagy haszonbér elengedést kérhet. A vagyonnal való gazdálkodás természetesen a közigazgatásban is használatos és alkalmazott fogalom, így a helyi önkormányzati működés szerves részét is képezi. Ez a mindenkori önkormányzat megválasztott tisztségviselőinek, polgármesterének és képviselő-testülete tagjainak, továbbá az önkormányzat tisztviselőinek, közszolgálati feladatot ellátó valamennyi alkalmazottjának a mindennapi *feladatai közé tartozik*.

5.2. Az önkormányzati vagyon hasznosítása

Ahhoz, hogy a helyi önkormányzatok el tudják látni közfeladataikat, használni, hasznosítani kell a feladatellátáshoz rendelt vagyont. A helyi önkormányzati feladatellátás, a helyi közügyekből és közszolgáltatásokból adódó tevékenység a vagyon hasznosítását, kezelését és működtetését jelenti. A helyi önkormányzatok saját vagyonuk hasznosítására vonatkozóan korábban úgynevezett vagyongazdálkodási irányelveket készítettek, a nemzeti vagyonpolitikai irányelvek figyelembevételével (a nemzeti vagyon az állami vagyon és önkormányzati vagyon együtt). A jelenleg érvényes és az önkormányzatokra is irányadó vagyongazdálkodási irányelvek a következők:

Vagyongazdálkodási célok az ingatlanok tekintetében:

- egységesség, átláthatóság, értékteremtés,
- a vagyon hatékony működtetése és gyarapítása,
- érték- és állagmegóvás,
- közfeladatok ellátásnak elősegítése,
- használaton kívüli ingatlanok számának minimalizálása: a feladatellátáshoz nem szükséges ingatlanok, ingóságok üzleti szempontú, piaci alapon történő hasznosítása, értékesítése.

A vagyongazdálkodási célok elérése érdekében az ingatlanok tekintetében végrehajtandó feladatok:

- egységes, részletes, naprakész nyilvántartó rendszer: önkormányzati ingatlan vagyongazdálkodás,
- a tisztázatlan jogi jellegű ingatlanok tényleges viszonyainak tisztázása,
- a hasznosított ingatlanok műszaki állapotának ellenőrzése,
- a bérbe, illetve használatba adott ingatlanok bérleti, használati díjának felülvizsgálata.

A vagyongazdálkodási célok és végrehajtandó feladatok az önkormányzat gazdasági társaságai tekintetében:

- tulajdonosi jogok alapján a társaságok tevékenységének áttekintése, gazdasági eredményeik értékelése,
- portfólióracionalizálás,
- szükség esetén a gazdasági társaságok reorganizációja,
- az önkormányzat kizárólagos vagy többségi tulajdonú társaságai esetében a folyamatos adatszolgáltatások megszervezése (különös tekintettel az önkormányzati ASP-rendszer működésére),
- a gazdasági társaságok tevékenységével összefüggő monitoring rendszer működtetése, kockázatkezelés és -elemzés, valamint integritáskezelés biztosítása.

A települési önkormányzatok a vagyongazdálkodással összefüggésben jellemzően önkormányzati rendeletet alkotnak. Az önkormányzati rendelet felépítése, szerkezete a következőket tartalmazza:

- az önkormányzati vagyongazdálkodás tárgyának, -elemének minősítése (forgalomképtelen, korlátozottan forgalomképes, üzleti vagyongazdálkodás),
- vagyongazdálkodásra vonatkozó kötelezettségek,
- vagyongazdálkodás és vagyongazdálkodás elvei, célkitűzései,
- hatásköri szabályok a vagyongazdálkodási tevékenység ellátása során,
- a települési önkormányzat által alapított gazdasági társaság, vagy az önkormányzat költségvetési szerve használatába adott vagyongazdálkodásra vonatkozó általános rendelkezések,
- vagyongazdálkodási jog gyakorlásának helyi szabályai,
- az önkormányzati vagyongazdálkodással, hasznosításával összefüggő szabályok,
- a vagyongazdálkodással összefüggő egyes nevesített szerződésekre vonatkozó szabályok (koncesszió, nem lakás célú helyiségek bérbeadása stb.),
- eljárási szabályok, értékhatárok, versenyztetésre vonatkozó rendelkezések,
- az önkormányzati bérlettel összefüggő rendelkezések (kivéve ahol önálló bérlettel rendelkezők alkotására került sor),
- egyéb (például selejtezés, elvásárlási jog gyakorlása stb.)

A helyi önkormányzatok vagyongazdálkodása a feladatellátás szempontjából

A 2011-ben elfogadott és 2013. január 1-től hatályba lépett Möt. a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodására vonatkozó szabályai, valamint az azt követő folyamatos reformok, az önkormányzati feladatokat is érintő változtatások – csak a legfontosabbak közül: az oktatás,

a szociális ügyek, a egészségügy, a foglalkoztatás, a földterületek hasznosítása terén – újrendezték az állam és a helyi önkormányzatok közötti feladatmegosztás nyomán az önkormányzati erőforrásokat. Különösen érdekes volt a főváros és a fővárosi kerületek feladatellátásának és vagyonmegosztásának kérdése, amely a rendszerváltást követő húsz év tapasztalatai alapján más elvekre épült, mint a korábbi szabályozás. A vagyongazdálkodást érintően újra kellett gondolni az önkormányzati kompetenciákat az önkormányzatok öngondoskodó és önszervező képességének növelése érdekében. Az önkormányzatoknak önfinanszírozónak kell lenniük, azaz gondoskodniuk kell arról, hogy feladataikat saját bevételeikből legyenek képesek fedezni, de legalábbis törekedniük kell erre.

2013-tól a feladatfinanszírozással egyidejűleg az állam által biztosított támogatások rendszerében megjelent az erre ösztönző úgynevezett elvárt bevétel kategóriája, amely – bár elsősorban a helyi adóztatás tekintetében számol az önkormányzatok saját erőforrás-képességével – mindenképpen részét képezi az önkormányzatok „nem ráfizetéses módon” megvalósított közszolgáltatási feladatainak. Ebbe a körbe tartozik a Möt. rendelkezéseiből adódóan a differenciált feladatellátás lehetősége, vagy a társulásokra vonatkozó rendelkezések módosulása is. Az önkormányzati vagyongazdálkodás megújulásának több feltétele van:

- a helyi választott testületeknek alkalmazkodnia kell a megváltozott állami finanszírozási feltételekhez,
- az önkormányzatoknak a saját bevétel növelésére kell törekedni,
- hatékonyan és rendeltetésszerűen kell működtetni a vagyont,
- folyamatosan biztosítani kell az elhasználódott vagyon pótlását,
- beruházásokat kell teljesíteni a tevékenység, az eszközök fejlesztése érdekében,
- átláthatóvá kell tenni, hogy a különböző önkormányzati feladatok, közszolgáltatások mekkora költségráfördítással járnak.

A feltételek teljesülése a következőket jelenti:

- A feladatok és a finanszírozás közötti összhang megteremtése érdekében rögzíteni kell – azt a Möt. óta folyamatosan meglévő igényt – hogy mit jelent egzakt megfogalmazásban egy-egy feladat ellátása, milyen minimum feltételeknek kell teljesülnie, melyek az elvárható és teljesítendő szakmai szabályok eszközben, teljesítményben, személyzetben stb.,
- Az államnak a központi költségvetés útján nyújtott támogatásokat évente biztosítania kell a helyi önkormányzatok által ellátott kötelező feladatokhoz,
- a helyi önkormányzatnak a saját költségvetésében megállapított önként vállalt feladatahoz biztosítania kell saját bevételét, mint fedezetet,
- ismerni kell a feladatok valós költségeit, ezekhez megfelelő méretgazdaságossági elvárásokat kell társítani,
- működtetni kell egy költségelemző és monitoring rendszert, számviteli szempontból láthatóvá kell tenni a főbb gazdálkodási területek közötti pénzáramlást, ezen belül jól el kell különíteni a vagyongazdálkodási, a működési és a fejlesztési célú bevételeket és ráfordításokat,
- a helyi önkormányzatnak biztosítania kell a helyi lakosság teherbíró képességével arányos helyi adókvitést,

- a helyi közfeladatok, közszolgáltatások biztosítása során erősíteni kell a térségi együttműködések, társulásokat,
- az amortizációt fel kell használni a vagyon pótlásában, fejlesztésében.

Mivel 2014–2015-re valamennyi önkormányzat megszabadult a pénzügytervezetekkel szemben fennálló rövid-, közép- és hosszútávú adósságállományától, új helyzetben kellett újraépíteniük és fejleszteniük vagyongazdálkodási tevékenységüket. Ez azt jelentette, hogy újra számba kellett venni a helyi társadalmi tőke erőforrásait, így átalakítani a településfejlesztési és a helyi gazdaságfejlesztési koncepciót is. Befolyásolta ezt a munkát az Európai Unió 2014–2020 tervezési ciklusa és célkitűzései is. A helyi önkormányzatok lehetőséget kaptak arra, hogy megteremtsék a felzárkóztatás és a fenntartható növekedés feltételeit, és eredményesebb, hatékonyabb, gazdaságosabb gazdálkodást folytassanak. A magasszintű vagyongazdálkodásnak egyszerre kell a fejlesztést és a jólétet szolgálni. A helyi önkormányzatok vagyongazdálkodási feladatát jelenti az alábbi vagyontárgyakkal összefüggő tevékenység:

- belterületi utak, járdák, kerékpárutak,
- közterek, játszóterek,
- csapadékvízvezető árkok, víziközmű,
- szennyvízcsatornák,
- önkormányzati intézmények épületei: óvoda, bölcsőde, idősek otthona, könyvtár, művelődési ház, közösségi ház, polgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal, házasságkötő terem, temető, raktárak, tűzoltóság, egészségügyi célú épületek (orvosi rendelő, védőnői, fogorvosi, sürgősségi ellátáshoz kapcsolódó épületek, helyiségek), színház,
- szabadtéri, zárt sportcélú létesítmények, tornaterem, uszoda, stadion,
- önkormányzati bérlakások,
- önkormányzati tulajdonú cégek üzletrészei, ingatlan és ingó vagyoni elemei.

Az önkormányzatok gazdálkodási autonómiája nem csupán a bevételek és kiadások mértékétől függ, sokkal inkább a vagyonnal való rendelkezés szabadságától. A nemzeti vagyonról szóló Nvtv. meghatározza a vagyon megőrzésének, védelmének, a vagyonnal való felelős gazdálkodásnak követelményeit, az állam és a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonának körét, a vagyon feletti rendelkezési jog alapvető korlátait és feltételeit, továbbá az állam és a helyi önkormányzatok kizárólagos gazdasági tevékenységeit. A helyi önkormányzat vagyonából a nemzeti vagyonba tartozik:

- helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok,
- a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzeszközök,
- a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések,
- a helyi önkormányzatot megillető bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály ilyenként nevesít,
- helyi önkormányzati fenntartású közgyűjtemény (muzeális intézmény, levéltár, kép- és hangarchívum, könyvtár).

A helyi önkormányzat vagyona törzsvagyon vagy forgalomképes vagyon lehet. A törzsvagyon közvetlenül a kötelező önkormányzati feladat- és hatáskör ellátását szolgálja. A törzsvagyonba tartozó vagyonelemek részben forgalomképtelenek, részben korlátozottan

forgalomképesek. A forgalomképtelenséget általában törvényi szinten meghatározott feladathoz rendelt vagyon tekintetében mondja ki a jogalkotó. Kisebb vagyoni körben, valamint a korlátozottan forgalomképes törzsvagyon minőséget pedig a helyi önkormányzat képviselő-testülete határozza meg. A szabályozás célja egyértelműen annak megakadályozása, hogy az önkormányzatok a törzsvagyonba tartozó vagyonukat elidegenítsék, és ezzel a kötelező önkormányzati feladatok ellátását vagy hatáskörgyakorlását veszélyeztessék.

Forgalomképtelen törzsvagyonnak minősül:

- a nemzeti vagyonról szóló törvény szerint kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősített vagyon,
- törvény, vagy önkormányzat rendelete alapján nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősített vagyon.

A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonát képező nemzeti vagyonba tartoznak:

- helyi közutak és műtárgyaik,
- helyi önkormányzat tulajdonában álló terek, parkok,
- helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzetközi kereskedelmi repülőtér, a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádiónavigációs és fénytechnikai berendezések és eszközök, valamint a légiforgalmi irányító elhelyezését szolgáló létesítmények,
- helyi önkormányzat tulajdonában álló – külön törvény rendelkezése szerint részére átadott – vizek, közcélú vízi létesítmények (ide nem értve a víziközműveket).

Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak a Nvtv. 2. számú mellékletében, illetve más törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében ekként meghatározott vagyonelemek (elsősorban kiemelt jelentőségű társasági részesedések például erdőgazdaságok, emlékművek, épületek stb.) számítanak.

A helyi önkormányzat Nvtv. szerint minősített korlátozottan forgalomképes vagyona körébe az alábbi vagyontárgyak tartoznak:

- helyi önkormányzat tulajdonában álló közmű,
- helyi önkormányzat tulajdonában álló, illetve általa fenntartott közfeladatot ellátó intézmény épülete, épületrésze,
- helyi önkormányzat tulajdonában álló társasági részesedés közszolgáltatási tevékenységet végző vagy parkolási szolgáltatást ellátó gazdasági társaságban.

A korlátozottan forgalomképes törzsvagyoni minősítés addig áll fenn, amíg az adott vagyontárgy közvetlenül önkormányzati feladat ellátását és hatáskör gyakorlását szolgálja.

A helyi önkormányzat vagyonának védelme, megőrzése

A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon nem idegeníthető el, nem terhelhető meg, biztosítékul nem adható, azon osztott tulajdon nem létesíthető. Az állam és a helyi önkormányzat között meghatározott vagyoni körben történhet átruházás.

A helyi önkormányzatok vagyonával való gazdálkodás nehezen összehasonlítható a nemzetgazdaság más szektoraiban működő vagyonnal, mivel

- nincs reális értéken nyilvántartva,
- forgalomképtelen törzsvagyon,
- célhoz rendelt feladat ellátását szolgálja, azaz korlátozottan forgalomképes,

- nem biztosított az újra előállítás,
- közvagyonként meg kell óvni és gyarapítani,
- elidegenítésének szabályai nagyon szigorúak (lassítja a folyamatot: pályáztatás, közbeszerzés), nem piaci viszonyok szerint történik (a haszon maximalizálása és a kockázat minimalizálása egyszerre kell, hogy teljesüljön),
- használati értékének megőrzése, fejlesztése csak kiadás,
- nem támaszthatók vele szemben hozamelvárások.

Ahhoz, hogy a vagyongazdálkodásban mindenkor megalapozott döntés születhessen az adott költségvetési szervezetnek, helyi önkormányzatnak, helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdasági társaságoknak működésükről, vagyoni, pénzügyi, jövedelmi helyzetükről az üzleti év, költségvetési év könyveinek zárását követően a számviteli törvényben meghatározott könyvvezetéssel alátámasztott beszámolót kell magyar nyelven készíteni. A beszámolóknak megbízható és valós összképet kell adnia a gazdálkodó, illetve költségvetési szervezet vagyonáról, annak összetételéről (eszközeiről és forrásairól), pénzügyi helyzetéről és tevékenysége eredményéről. A beszámolóknak úgynevezett kiegészítő mellékletében további információkat kell megadni, amely részletezi a számviteli alapelvek szerinti bontásban a feladatellátáshoz felhasznált eszközök és források, a gazdálkodási összkép eseményeit és eredményeit. Az államháztartás szervezeteinek beszámolási kötelezettségére a beszámolót alátámasztó könyvvezetési kötelezettséget, a beszámolás és a könyvvezetés során érvényesítendő és értelmezést segítő sajátos fogalmi meghatározásokat kormányrendelet szabályozza. A beszámoló készítéséhez abból kell kiindulni, hogy az adott szervezet működését, feladatellátását a belátható jövőben is végezni fogja, nem fogja azt beszüntetni, illetve csökkenteni (tevékenység, vállalkozás folytatásának elve). A könyvviteli adatoknak és a beszámolóban megnevezett tételeknek a valóságban is megtalálhatónak, bizonyíthatónak kell lenniük (valódiság elve), érthető, a törvényben rendezett formában kell szerepeltetni őket (világosság elve), biztosítania kell az összehasonlíthatóságot (következetesség elve). A bevételeknek és kiadásoknak (költségeknek) ahhoz az időszakhoz kell kapcsolódniuk, amikor azok gazdaságilag felmerültek (összemérés elve). A költségvetési szervek gazdálkodására különösen érvényes az óvatosság elvének figyelembevétele, amely szerint nem lehet eredményt kimutatni akkor, ha a bevétel realizálása bizonytalan. A tárgyévi eredmény meghatározása során az értékvesztés (amortizáció) elszámolásával, a céltartalék képzésével kell figyelembe venni az előrelátható kockázatot és feltételezhető veszteséget. E körben a helyi önkormányzatokra vonatkozó törvényi szintű szabályozásban folyamatosan szakmai és tudományos viták kereszttüzében állt az a kérdés, hogy kell-e a költségvetési intézményeknek, illetve a helyi önkormányzatoknak, illetve a helyi önkormányzatok számára (állami vagy) önkormányzati vagyonkezelést végző vállalkozónak az éves beszámolója hitelesítéséhez könyvvizsgálót alkalmaznia. A 2010. előtti időszakban a helyi önkormányzatok számára a könyvvizsgálat kötelező volt, azonban ezt a 2011-ben elfogadott Möt. megszüntette. A könyvvizsgálati kötelezettség megszüntetésének oka elsősorban arra vezethető vissza, hogy a helyi önkormányzat, mint közszervezet olyan magas szinten felelős a gazdálkodására, tevékenységére vonatkozó számviteli adatok helyességéért, amelyet az ÁSZ, a MÁK ellenőriz, hogy a további költséget jelentő könyvvizsgálat indokolatlan párhuzamosságot eredményezett.

5.3. A vagyongazdálkodást segítő számviteli előírások

Ahhoz, hogy a vagyonnal való gazdálkodásról, a vagyon hasznosításáról megalapozott döntést hozhasson a helyi önkormányzat képviselő-testülete, ismerni kell annak mibenlétét. Ehhez nyújtanak támpontot a *számviteli előírások*, miszerint el kell készíteni

- az eszközök és források leltárkészítési és leltározási szabályzatát,
- az eszközök és források értékelési szabályzatát,
- a költségszámítások rendjére vonatkozó szabályozást,
- a pénzkezelésre vonatkozó szabályzatot.

Ugyancsak a vagyongazdálkodást segíti a helyi önkormányzatok vagyonszázter készítésére, egyes vagyoni elemek kezelésére vonatkozó jogszabályi kötelezettségek. A 147/1992. (XI. 6.) Korm. rendelet az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyony nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szerint a helyi önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyonyról ingatlanvagyony-katasztert kell felfektetni és folyamatosan vezetni. Az ingatlanvagyony-kataszternek meg kell egyeznie a fővárosi és megyei kormányhivatal ingatlanügyi hatósága ingatlan-nyilvántartási adataival, illetve a közmű üzemeltetőjének nyilvántartásával. Az ingatlanvagyony-kataszter elkülönítetten tartalmazza az adatokat a törzsvagyony, a korlátozottan forgalomképes vagyon és az üzleti vagyon bontásában. A helyi önkormányzat vagyonát tartalmazó vagyonszázter nyilvántartásban meg kell jeleníteni a helyi önkormányzat költségvetési intézménye, gazdasági társasága, egyéb gazdálkodó szerve, társulása, illetve a megbízásából eljáró vagyonkezelő szerve használatában álló, vagy az általa kezelt ingatlanokat is. Az ingatlanvagyony-kataszterben fel kell tüntetni:

- az ingatlan megnevezését, címét, helyrajzi számát,
- fogalomképessége minősítését,
- a helyi önkormányzat tulajdoni hányadát,
- az ingatlan jellegét,
- az ingatlan területének nagyságát, övezeti besorolását,
- az ingatlanra bejegyzett egyéb tényeket (szolgalmi jog, jelzálogjog stb.),
- a tulajdonos önkormányzat adatait (KSH szám, név, cím),
- az ingatlant használóra, vagyonkezelőre, üzemeltetési szolgáltatást végzőre vonatkozó adatokat,
- csatolt betélapokat az ingatlan rendeltetéséhez kapcsolódó adatokkal,
- az ingatlan értékadatait: bruttó könyv szerinti érték, becsült érték, értékváltozás,
- az ingatlan közművesítettségére vonatkozó adatokat,
- ha a helyi önkormányzat csak résztulajdonos, akkor a tulajdonostársakat is meg kell jelölni.

A helyi önkormányzatok tulajdonában álló közművek adatait a közműnyilvántartásnak kell tartalmaznia. A vagyonszázter nyilvántartás és folyamatos vezetése szempontjából különösen fontos a helyi önkormányzatok tulajdonában lévő önkormányzati bérlakásállományra vonatkozó adatok nyilvántartása. A lakásállományra vonatkozó adatokból kiindulva határozhatja meg a helyi önkormányzat a lakáspolitikai koncepcióját, a helyi önkormányzat tulajdonában álló önkormányzati bérlakások felújítására, a lakberek mértékének meghatározására vonatkozó elképzeléseit, a lakások elidegenítésére irányadó szempontokat, illetve

a lakásállomány fejlesztését biztosító ingatlanfejlesztési tevékenységét. Az önkormányzati bérlakások aránya a teljes lakásállományon belül jelenleg mindössze 2,6%. Az 1990-es években az önkormányzati bérlakásállomány gyakorlatilag megszűnt, a korábbi tanácsi bérlakások bérlői váltak a lakások tulajdonosaivá. Az önkormányzatok ma már a tulajdonukban maradt lakásokkal belátásuk szerint gazdálkodhatnak. Szociális alapú bérlemények esetén a lakástörvény csak annyit határoz meg, hogy az önkormányzat a saját tulajdonában álló lakásokat szociális helyzetre tekintettel is bérbe adhatja. Minden más részletszabály kidolgozását a törvény az önkormányzatok hatáskörébe utalja mindenféle egyéb kötelezettség megállapítása nélkül. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy ahány önkormányzat – 3200 helyi önkormányzat van ma Magyarországon – annyi lakásrendelet. Semmi sem írja elő, hogy egy önkormányzat a lakásállományának mekkora részét köteles ilyen módon hasznosítani, sem azt, hogy milyen szempontokat kell figyelembe vennie a szociális alapú bérleti szerződés megkötése esetén. Az önkormányzati bérlakások kezelésével az önkormányzatok mellett működő vagyongazdálkodási gazdasági társaságok foglalkoznak. Az önkormányzati ASP rendszerhez csatlakozott települési önkormányzatok, amennyiben akár a rendszerszerű csatlakozást, akár az interfészen keresztüli szolgáltatás alkalmazását választották, az ingatlanvagyon-kataszteri szakrendszeren keresztül elektronikusan tudják biztosítani az önkormányzat tulajdonában vagy vagyongazdálkodásában lévő ingatlanvagyon nyilvántartását.

Az ingatlanvagyon-kataszteri szakrendszer főbb funkciói:

- kataszterkezelés: az egyes helyrajzi szám szerinti ingatlan betélapok létrehozására, módosítására, telkek összevonására, illetve a telekmegosztásra szolgál,
- bruttó érték és becsült érték nyilvántartás,
- táblázatos és fix paraméterű riportok készítése,
- OSAP statisztika készítése az önkormányzat tulajdonában, illetve vagyongazdálkodásában lévő ingatlanokról, valamint a helyi közutak adatairól,
- egyeztetés az eszköznyilvántartással, ennek keretében biztosítva, hogy a mérlegadatok és az ingatlan-kataszter bruttó érték adatai megegyezzenek.

Az ingatlanvagyon-kataszter önállóan és az ASP gazdálkodási szakrendszerén belül is működhet.

A nemzeti vagyona vonatkozó sajátos szabályok

A helyi önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó Möt. felhatalmazása szerint a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás keretében a helyi önkormányzat valamely kötelező feladata elvégzésének biztosításához, vagy valamely gazdasági érdeke érvényesüléséhez a tulajdonában álló társasági részesedésre, vagy ingatlan cseréjére vonatkozóan megállapodást köthet. A csereügyletre vonatkozó megállapodáshoz a megyei és fővárosi kormányhivatal engedélye szükséges. A csereügyletre vonatkozó kormányhivatali eljárásra helyi önkormányzatok által kötött csereügylet szükséges kormányhivatali jóváhagyás eljárási szabályairól rendelkező a 126/2015. (V. 27.) Korm. rendelet szól. A helyi önkormányzatok vagyonával összefüggő közbeszerzési értékhatára – kivéve a közszolgáltatatói szerződésekre vonatkozó értékhatárt – ugyancsak a központi költségvetés határozza meg az irányadó nemzeti értékhatárt. Eszerint:

- árubeszerzések esetén 8,0 millió forint,
- építési beruházás esetén 15,0 millió forint,

- építési koncesszió esetén 100,0 millió forint,
- szolgáltatás megrendelése esetén 8,0 millió forint,
- szolgáltatási koncesszió esetén 25,0 millió forint.

A közszolgáltatói szerződésekre vonatkozó nemzeti közbeszerzési értékhatárok pedig a következők:

- árubeszerzés esetében 50,0 millió forint,
- építési beruházás esetében 100,0 millió forint,
- szolgáltatás megrendelése esetében 50,0 millió forint,
- építési koncesszió esetében 200,0 millió forint,
- szolgáltatási koncesszió esetében 100,0 millió forint.

A nemzeti értékhatár feletti uniós közbeszerzési értékhatár a megrendelésre kerülő áruk, illetve szolgáltatások terén – attól függően, hogy szerepel-e az adott áru vagy szolgáltatás a közbeszerzési törvény mellékletében meghatározott áruk listáján – 134 ezer eurótól 750 ezer euróig, közszolgáltatási szerződések megrendelése esetén pedig 414 ezer eurótól 5,186 millió euróig terjedhet.

5.4. Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok szerepe a vagyongazdálkodásban

A helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában az alapvető kötelezettség, amint ezt már részleteztem, a közfeladat ellátásának biztosítása, elsősorban a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, és e feladatokhoz szükséges infrastruktúra biztosítása. A vagyongazdálkodás során a helyi önkormányzat mindenkor teherbíró képességéhez igazodó, a közfeladatok ellátásához és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges hatékony és költségtakarékos működtetést kell megvalósítani. Ehhez magának a települési önkormányzatnak a szervezete gyakran nem biztosítja a megfelelő lehetőséget. Egyre jelentősebb a költségvetésen kívüli feladatellátás térnyerése. A helyi önkormányzatok szervezetalakítási szabadságából következően mind a kötelező, mind az önként vállalt feladatok ellátásában fontos szerepet kapnak az önkormányzati kizárólagos vagy többségi tulajdonú gazdasági társaságok. A feladat ellátásához szükséges infrastruktúrát a helyi önkormányzatok gazdasági társaságok számára vagyonátadással biztosítják. Az Nvtv. az állam, illetve a helyi önkormányzat számára meghatározza a gazdasági társaságok alapításának, működtetésének feltételeit. Eszerint állam, vagy helyi önkormányzat nem alapíthat olyan gazdasági társaságot, és (öröklés, vagy törvény rendelkezése alapján követelés fejében szerzett részesedést kivéve) nem szerezhethet részesedést olyan gazdasági társaságban, amelynek – nem természetes személy – tagja nem átlátható. Amennyiben az állam, vagy a helyi önkormányzat által alapított, vagy részesedésével működő gazdasági társaság valamely tagja az alapítást vagy részesedés szerzést követően válik nem átláthatóvá, az állam vagy a helyi önkormányzat kezdeményezi a társasági szerződés felülvizsgálatát és az Nvtv. átlátható szervezetre vonatkozó előírásainak megfelelő átalakítását.

5.5. A nemzeti vagyona vonatkozó sajátos szabályok

Átlátható szervezet az Nvtv. fogalommeghatározása szerint:

- az állam, a költségvetési szerv, a köztisztviselő, a helyi önkormányzat, a nemzeti-ségi önkormányzat, a társulás, az egyházi jogi személy, az olyan gazdálkodó szervezet, amelyben az állam vagy a helyi önkormányzat külön-külön vagy együtt 100%-os részesedéssel rendelkezik,
- a nemzetközi szervezet, a külföldi állam, a külföldi helyhatóság, a külföldi állami vagy helyhatósági szerv az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam szabályozott piacára bevezetett nyilvánosan működő részvénytársaság,
- az olyan belföldi vagy külföldi jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezet, amely megfelel a következő feltételeknek:
 - tulajdonosi szerkezete a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvényben foglaltak alapján ténylegesen megismerhető,
 - az EU-tagállamban, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes államban, vagy olyan államban rendelkezik adóilletőséggel, amellyel Magyarországnak a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezménye van,
 - nem minősül a társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvény szerint meghatározott, ellenőrzött külföldi társaságnak,
 - a gazdálkodó szervezetben közvetlenül vagy közvetetten több mint 25%-os tulajdonnal, befolyással vagy szavazati joggal bíró személy tekintetében a tulajdonosi szerkezetre, adóilletőségre, működési helyre, társasági adóra vonatkozó feltételeknek megfelel,
- vezető tisztségviselői megismerhetők,
- a vezető tisztségviselők nem rendelkeznek 25 %-ot meghaladó részesedéssel nem átlátható szervezetben.

Amennyiben az átláthatóság nem biztosítható, az állam vagy a helyi önkormányzat köteles haladéktalanul intézkedni a részesedése megszüntetése érdekében. A 100%-os állami, vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság azon közfeladat végzésére, amelynek ellátására létrehozták – gazdasági társaságot nem alapíthat, azaz tilos a társaságok egymáshoz kötött láncolatát létrehozni. Azon gazdasági társaság esetében, amelyben az állam vagy a helyi önkormányzat külön-külön vagy együttesen többségi befolyással rendelkezik, mint a gazdálkodó szervezet alapítása vagy megszüntetése, illetőleg gazdálkodó szervezetben részesedés szerzés vagy átruházása ügyében kizárólag a társaság legfőbb szerve hozhat döntést. (Nyilvánvaló, hogy így a döntést a legfőbb szervben – taggyűlés, részvényesek közgyűlése – részt vevő állam vagy helyi önkormányzat képviselője döntheti el.

Az Nvtv. az állam, illetve a helyi önkormányzat egyes gazdasági tevékenységeit kizárólagosnak minősíti. A kizárólagos gazdasági tevékenység csak koncesszióba adható, más típusú vagytonkezelésre nem engedhető át.

A nemzeti vagyon tulajdonjogának átruházása

A vagyonra vonatkozó tulajdonjog teljességének feltétele a rendelkezési jog gyakorlása, ami praktikusán a tulajdon elidegenítését jelenti. Nemzeti vagyon tulajdonjogát átruházni természetes személy vagy átlátható szervezet részére lehet, meghatározott feltételek fennállása esetén. Az átruházás csak versenyeztetés útján, az összességében legelőnyösebb ajánlattevő részére, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányosságával történhet.

Ingyenes átruházás

Amennyiben törvény a helyi önkormányzat feladatát más helyi önkormányzat feladatákként, vagy állami feladatként állapítja meg, vagy állami feladatot helyi önkormányzat feladatákként határozza meg, a feladat ellátását közvetlenül szolgáló és ahhoz szükséges helyi önkormányzati, illetve állami vagyonnak a feladatot átvevő részére történő átadása – nyilvántartási értéken való átvezetéssel – ingyenesen történik. A vagyongazdálkodás felértékelődő tevékenység, új módszereket, új megoldásokat, új szemléletet igényel, mindehhez pedig nélkülözhetetlenek a fenti alapismeretek.

Az ellenőrzés egyes aktuális kérdései

Minden olyan területen, ahol közpénzek, közvagyon használata, hasznosítása, azzal való rendelkezési jog gyakorlása történik, akár testületi, akár személyi döntés függvényében, nem kerülhető meg az ellenőrzés kérdése. A közpénzek felhasználásának körében intézményesített szabályozás keretében, a zárszámadással kerül sor a költségvetés megvalósításának ellenőrzésére, de ide tartozik a beszámolás rendszerének folyamata a MÁK révén és rendszereiben, valamint ide sorolhatók az informatikai rendszerek alkalmazásával kialakított nyilvántartási, adatszolgáltatási folyamatok is. Ezek mellett a vagyongazdálkodás külső ellenőrzése nem nélkülözheti az államháztartási szervezetek tekintetében a személyes vizsgálatokat.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzési és felügyeleti tevékenysége során kiemelt jelentőséget tulajdonít a helyi önkormányzatok gazdálkodásának. 2017. évi ellenőrzési programjában egyfelől a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásának lebonyolítása szerepel a fókuszban, másfelől az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok gazdálkodásának ellenőrzése. Az ÁSZ 2017-ben végzett ellenőrzéseibe beépíti – ahol ezt jogszabály lehetővé teszi – a korrupció elleni védeltséget jelentő integritási szemlélet érvényesülésének értékelését is. Az ÁSZ a települési önkormányzatoknál, illetve az egyes önkormányzati gazdasági társaságoknál különböző tematikus ellenőrzéseket végez.

Az önkormányzatok pénzügyi és vagyongazdálkodási megfelelőségének ellenőrzése tárgyában az alábbi szempontok érvényesülnek.

- Pénzügyi gazdálkodás:
 - az ellátott feladatok struktúrája és annak megfelelősége,
 - felhalmozási kiadások forrásai és fedezete.
- Eladósodás:
 - költségvetési kiadások fedezete,
 - adósságszolgálat,
 - pénzügyi egyensúly megléte,
 - lejárt szállítói kötelezettségek állománya.
- Vagyongazdálkodás:
 - vagyon értékelése; értékmegőrzés, -növekedés,

- eszközpótlások helyzete,
- önkormányzati gazdasági társaság működésének jellemzői.

Az ellenőrzés során a gazdálkodás fenntarthatóságának elemei tekintetében a következők szerepeltek:

- a kötelező és önként vállalt feladatok finanszírozása biztosított legyen,
- a pénzügyi gazdálkodás külső forrás igénybevétele nélkül történjen,
- a vagyongazdálkodás során gondoskodni kell a vagyon értékének megőrzéséről, az eszközök pótlásáról,
- a többségi (vagy kizárólagos) tulajdonban álló önkormányzati gazdasági társaság pénzügyi helyzete megfelelő legyen.

Az önkormányzatok különböző feladatok elvégzésére létrehozott gazdasági társaságainak gazdálkodása ellenőrzésének szempontjai a következők.

- A helyi önkormányzat közfeladat-ellátását a gazdasági társasága útján a jogszabályoknak megfelelően tudja-e biztosítani.
- A helyi önkormányzat a gazdasági társaságban megfelelően gyakorolja-e tulajdonosi jogosítványait.
- Az önkormányzati gazdasági társaság a működése során rendelkezik-e a számviteli törvény előírásai szerinti szabályzatokkal, nyilvántartásokkal stb., bevételeinek és ráfordításainak elszámolása megfelelő-e.
- Az önkormányzati társaság pénzügyi helyzetének értékelése, kötelezettségeinek fedezete megfelelési mutatói, kockázatok elemzése.

Az ellenőrzések hozzájárulnak ahhoz, hogy az önkormányzati társadalmi alrendszer a számára biztosított közhatalmat és erőforrásokat a demokratikus értékeknek megfelelően és eredményesen használják a kisebb és nagyobb közösségünk céljai érdekében.

Ellenőrző kérdések

1. Foglalja össze, hogy mit kell érteni vagyongazdálkodás alatt?
2. Melyek a vagyongazdálkodás főbb elemei, és ezek hogyan érvényesülnek az önkormányzatok vagyongazdálkodásában?
3. Milyen feltételeket és korlátokat fogalmaz meg a nemzeti vagyonról szóló törvény az önkormányzatok vagyonával kapcsolatban?
4. Milyen vagyoni elemekkel gazdálkodik egy önkormányzat?
5. Mi az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe az önkormányzatok vagyongazdálkodásában?
6. Milyen nyilvántartások vannak az önkormányzati vagyongazdálkodásban?

6. Helyi adók

Az önkormányzatok gazdálkodásának egyik meghatározó tényezője a helyi adó. Az Országgyűlés a rendszerváltás után, az önkormányzatok megalakítását és szabályozását megalapozó önkormányzati törvény elfogadását követően, az önszerveződő helyi hatalomgyakorlás, a helyi közügyek ellátásának, a helyi közszolgáltatások biztosításának gazdasági feltételeinek megteremtése érdekében az 1990. évi C. törvénnyel elfogadta a helyi adókról szóló törvényt. Az adópolitika a gazdaságban keletkező jövedelmek centralizálását és újraelosztását végzi. Az adópolitika – technikai vetületben – az adórendszerrel kapcsolatos döntések, eljárások, elvek és jogszabályok összessége.

A helyi adókötelezettség megállapítása lehetővé teszi, hogy a helyi közhatalmi szervezetek biztosítsák a területükön élő lakosság számára a közszolgáltatásokat, szociális ellátásokat, az önkormányzati igazgatás működését, elvégezzék a hatósági feladatokat stb. A helyi adókra vonatkozó szabályozással az Országgyűlés felhatalmazást adott az önkormányzati adó megállapítására. A törvény a települési (községi, városi, megyei jogú városi, fővárosi és fővárosi kerületi) önkormányzat képviselő-testülete (közgyűlése) számára biztosítja azt a jogot, hogy önkormányzati rendelettel az illetékességi területén helyi adókat vezessen be, illetve települési adót szabjon ki. A főváros és a fővárosi kerületek vonatkozásában a Mötv. rögzíti, hogy helyi adó bevezetésére és működtetésére – a Mötv.-ben meghatározott feladatellátás alapján – mind a fővárosi, mind a fővárosi kerületi önkormányzat is jogosult. Az adókivetés, adóbevezetés és működtetés rendjét a helyi adókra vonatkozó törvény szabályozza. Az adózási folyamatok koordinációját, végrehajtását az állam az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvényen keresztül valósítja meg.

A helyi adók rendszere a települési önkormányzatok gazdasági önállósulásának egyik eszköze. A helyi adónak a helyi sajátosságokhoz és igényekhez igazítható ellátása – amelynek során nélkülözhetetlen a helyi közösségek kezdeményezőkézsége, áldozatvállalása is – hozzájárul az önkormányzatok önálló gazdálkodása feltételeinek megteremtéséhez.

6.1. A helyi adó jogalapja, az adómegállapítási jog

A települési önkormányzat (községi, városi, megyei jogú városi, fővárosi és fővárosi kerületi önkormányzat) képviselő-testülete önkormányzati rendelettel az illetékességi területén helyi adókat, valamint települési adókat vezethet be. A főváros közigazgatási területén a fővárosi kerületi önkormányzat az építményadót, a telekadót, a magánszemély kommunális adóját és az idegenforgalmi adót vezethet be. A helyi iparüzési adót a fővárosi önkormányzat jogosult bevezetni a főváros teljes közigazgatási területén. A helyi adó kivetésére vonatkozó jogosultságot az Országgyűlés határozta meg. A települési önkormányzat az illetékességi területén önkormányzati rendelettel csak olyan települési adókat vezethet be, amelyeket

más törvény nem tilt. A települési adó tárgyát bármely olyan adótárgy képezheti, amelyre nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. Ez azt jelenti, hogy más törvényben meghatározott adó alapját képező – állami bevételt jelentő – jövedelem, juttatás, vagyon, egyéb érték nem lehet a települési adó tárgya. Így érvényesül a kettős adóterhelés tilalma.

A települési önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy

- bevezeti az adókat, illetve a bevezetett adókat módosítja, vagy hatályon kívül helyezi,
- meghatározza az adó bevezetésének időpontját és időtartamát azzal, hogy évközi módosítás naptári éven belül nem súlyosbíthatja az adóalanyok adóterheit,
- megállapítja az adó mértékét, amelynek során azonban figyelemmel kell lennie a törvényben meghatározott adómaximumra,
- megállapítja az egyes adókra vonatkozó mentességeket, kedvezményeket,
- meghatározza az adózás részletes szabályait a helyi adóról és az adózás rendjéről szóló törvény keretei között.

A települési önkormányzat adómegállapítási jogának korlátai:

- egy adóalanyt, egy meghatározott adótárgy vonatkozásában csak egyféle önkormányzati adó megfizetésére kötelezheti,
- a vagyoni típusú adók körében az adót egységesen – tételes összegben, vagy a korrigált forgalmi érték alapulvételével – határozhatja meg,
- az adó mértékének meghatározása során az adómaximumnál magasabb összegre nem vonatkozhat,
- ha az adót a fővárosi önkormányzat vezeti be, akkor az a kerületi önkormányzat, amely az adó fővárosi önkormányzat általi bevezetésébe beleegyezett, azt az adót az adóévben nem működtetheti,
- a vállalkozó üzleti célt szolgáló épülete, épületrésze utáni építményadó, telke utáni telekadó nem alkalmazható,
- a helyi iparüzési adó mértékének meghatározásakor csak egy adómérték alkalmazható,
- ha lakásra, egyéb építményre, telekre a korrigált forgalmi érték alapján határozták meg az építményadót, csak egy adómérték alkalmazható.

A települési önkormányzati adó alapjának fajtája (adótárgya), az adó mértéke, az önkormányzati adórendelet szerinti adómentesség és adókedvezmény összességében olyan módon állapítandó meg, hogy egyaránt megfeleljen a helyi sajátosságoknak, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek és az adóalanyok széles körét érintően az adóalanyok teherviselési képességének.

A helyi adó alanya korlátozott; nem lehet helyi és települési adót kiszabni az állam, az önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, költségvetési szerv, egyházi jogi személy, a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt., a Nemzeti Eszközkezelő Zrt., az Államadósság Kezelő Központ Zrt., büntetés-végrehajtási gazdálkodó szervezet, a NATO és a kapcsolódó szerződése alapján felállított katonai parancsnokságok, továbbá – e minőségére tekintettel – vállalkozó terhére. Nem tartozik a helyi adókról szóló törvény hatálya alá a helyi iparüzési adó tekintetében a Magyar Nemzeti Bank, az Országos Betétbiztosítási Alap, a Szanálási Alap, Kárrendezési Alap.

A helyi adó alanya lehet

- természetes személy,
- jogi személy, egyéb szervezet,
- magánszemélyek jogi személyiséggel nem rendelkező személyi egyesülése (polgári jogi társulás),
- külföldi magánszemély vagy szervezet, ha adómentességét nemzetközi szerződés vagy viszonyosság nem biztosítja.

Mentesség a helyi adó alól:

Valamennyi helyi adókötelezettség tekintetében adómentes

- az alapítvány,
- az egyesület,
- a közszolgáltató szervezet,
- a köztestület,
- az önkéntes kölcsönös biztosító pénztár,
- a magánnyugdíjpénztár.

A helyi iparüzési adó vonatkozásában adómentes a közhasznú szervezetnek minősülő non-profit gazdasági társaság.

Építményadó- és telekadómentes azon épület, épületrész, telek tekintetében tulajdonosként, vagy vagyoni értékű jog jogosítottjaként a vasúti pályahálózatot üzemeltető közszolgáltató szervezet.

Az egyes helyi adók

A helyi adókról szóló törvény meghatározta, hogy az egyes települési önkormányzatok milyen adókat vezethetnek be helyi adóként.

- Vagyoni típusú helyi adók
 - Építményadó: az önkormányzat illetékességi területén lévő építmények közül a lakás és nem lakás céljára szolgáló épület, épületrészre állapítható meg.
 - Telekadó: az önkormányzat illetékességi területén, belterületén lévő telekre állapítható meg.
- Kommunális jellegű adók
 - Magánszemély kommunális adója: azt a magánszemélyt terheli, aki az önkormányzat illetékességi területén lakásingatlanlannal, vagy nem magánszemély tulajdonában álló lakás bérleti jogával rendelkezik.
- Idegenforgalmi adó: azt a 18. életévét betöltött magánszemélyt terheli, aki az önkormányzat illetékességi területén legalább egy vendégéjszakát eltölt, kivéve, ha az önkormányzat illetékességi területén lévő fekvőbeteg gyógyintézményben, vagy szociális intézményben ellátott személy, szakképzés vagy közép- és felsőfokú oktatási intézmény tanulója, hallgatója, szolgálati kötelezettségét teljesíti, vagy önkormányzat illetékességi területén székhellyel, vagy telephellyel rendelkező vállalkozás munkavállalója, és munkavégzés céljából tartózkodik az önkormányzat illetékességi területén, vagy egyházi személy.

6.2. Helyi iparűzési adó

A helyi önkormányzatok legfőbb adóbevételi forrása a helyi iparűzési adóból származik, ezért azt célszerűnek látszik részletesebben megismerni. Helyi iparűzési adó megfizetésére vonatkozó adókötelezettséget a települési önkormányzat illetékességi területén végzett állandó vagy ideiglenes vállalkozási tevékenység – ipari, kereskedelmi, szolgáltatási és egyéb – (a továbbiakban: iparűzési tevékenység) keletkezteti. Az adó alanya a vállalkozó (az iparűzési tevékenységet folytató egyéni vállalkozó, jogi személyiséggel rendelkező vállalkozás). Az adókötelezettség megállapításának jogalapja a vállalkozó e minőségében végzett nyereség- illetve jövedelemszerzésre irányuló tevékenysége. Az iparűzési tevékenység lehet állandó és / vagy ideiglenes.

Ha a vállalkozó az önkormányzat illetékességi területén székhellyel, vagy telephellyel rendelkezik, úgy kell tekinteni, hogy ott iparűzési tevékenységet folytat, függetlenül attól, hogy a tényleges tevékenységét, munkavégzését részben vagy egészben, nem a székhelyén vagy a telephelyén folytatja. Az iparűzési tevékenység jellegének és az iparűzési adó megfizetésének kötelezettsége tekintetében az ideiglenes jelleg elsősorban az építőipari tevékenység, a természeti erőforrások kutatása, feltárása tevékenységek során merül fel. Az ideiglenes jelleg akkor állapítható meg, ha az adott építőipari, vagy kutatási tevékenység meghatározott naptári napokban mérhető időtartamon belül történik (30 és 181 nap között). Az iparűzési tevékenység ideiglenes jellegűnek számít akkor is, ha a vállalkozó olyan egyéb tevékenységet végez, amelyből közvetlenül bevételre tesz szert, feltéve, hogy a munkavégzéssel érintett önkormányzat illetékességi területén nem rendelkezik székhellyel vagy telephellyel.

Az iparűzési adó alapja állandó jelleggel végzett iparűzési tevékenység esetén a nettó árbevétel, csökkentve

- az eladott áruk beszerzési értékének összegével, illetve a közvetített szolgáltatások értékének összegével,
- az alvállalkozói teljesítések értékével,
- az anyagköltséggel,
- az alap- és alkalmazott kutatás, kísérleti fejlesztés adóévben elszámolt közvetlen költségével,
 - a törvényi előírások szerinti sávhoz tartozó összeggel, vagy számítható az egyszerűsített adóalap meghatározásának figyelembevételével.

Ha a vállalkozó több önkormányzat területén végez állandó jelleggel iparűzési tevékenységet, akkor az adó alapját – a tevékenység sajátosságaira leginkább jellemzően – a vállalkozónak kell megosztania, figyelembe véve a jogszabályi előírásokat. Az ideiglenes jelleggel végzett iparűzési tevékenység esetében az iparűzési adót a tevékenység végzésének naptári napjaira jutó jövedelem (nettó árbevétel) alapján kell meghatározni.

6.3. Önkormányzati adóigazgatási eljárási kérdések

A települési adóval kapcsolatos adóhatósági feladatokat a települési önkormányzat, mint önkormányzati adóhatóság látja el. A települési adóval és az önkormányzat költségvetése

javára más jogszabályban megállapított minden adóval kapcsolatos eljárásban a helyi adókról szóló törvényben és az adózás rendjéről szóló törvényben foglaltakat kell alkalmazni. Az adózás rendjéről szóló törvényben meghatározottak célja, hogy az adóügyi eljárások törvényessége és eredményessége, az adózók és az adóhatóságok jogainak és kötelezettségeinek egységes szabályozása biztosított legyen. Ezt az önkormányzat adóügyi hatóságának is minden adónem tekintetében alkalmaznia kell. Ha a törvény az adóhatóságot mérlegelésre jogosítja fel, azt csak a jogszabályi felhatalmazásnak megfelelően, a törvényes keretek között teheti meg. Az adóhatóság minden ügyben megkülönböztetés nélkül, a törvényeknek megfelelően pártatlanul köteles eljárni és intézkedni. Az adóhatóság köteles az adózóknak a törvények megtartásához szükséges felvilágosításokat, tájékoztatást megadni jogaik gyakorlása és kötelezettségeik teljesítése érdekében. Meg kell ismertetni az adófizetésre kötelezettekkel az adóbevallás és az adó megfizetésének rendjét, figyelmeztetni kell az adózót jogai érvényesítésének lehetőségére. Az adóhatóság köteles méltányosan eljárni, ha a törvényekben meghatározott feltételek fennállnak, és ennek keretében az adótartozást mérsékelni, illetve fizetési könnyítést biztosítani. Az adó alapját képező ügyeket, tevékenységet, ügyletet stb. valódi tartalmuk szerint kell minősíteni.

Az adójogviszonyokban is érvényes jogok rendeltetésszerű gyakorlásának kötelezettsége:

Az adóalanyok kötelesek az adózással összefüggő jogaikat és kötelezettségeiket jóhiszeműen gyakorolni, és elősegíteni az adóhatóság feladatainak végrehajtását. Az állami és önkormányzati adóhatóságok együttműködnek az adózók bejelentési, bevallási kötelezettsége tekintetében, továbbá bevallott adók adóalapjának, mértékének, összegének megállapítása érdekében, illetve utólagos ellenőrzése során.

Az önkormányzat a helyi (települési) adóval kapcsolatban önkormányzati rendeletet alkothat az adózás rendjéről szóló törvényben nem szabályozott kérdésekben, továbbá a saját önkormányzati rendeletében

- az adóelőleg- és adófizetés esedékességére eltérő szabályokat is megállapíthat, ha az az adóalany számára kedvezőbb,
- mentesítést adhat építményadó, telekadó, magánszemély kommunális adója bevallására vonatkozóan, ha egyébként az adóalanyt befizetési kötelezettség nem terheli,
- megállapíthat adómentességet, adókedvezményt a helyi iparüzési adó megfizetésére kötelezett vállalkozó esetében. Az adókedvezményekre, adómentességekre vonatkozó jogosultság tekintetében és az adó mértékének valamennyi vállalkozó tekintetében azonosnak kell lennie, nem tehető különbség – a törvényben kifejezetten nevesített kivételektől (például házi orvosi praxis folytatása, szabályozott ingatlanbefektetési társaság tevékenysége, beszerző és értékesítési szövetkezet tevékenysége) eltekintve – az iparüzési tevékenységek között.

Az önkormányzati adóhatóság a hatáskörébe tartozó adókat és adók módjára behajtandó köztartozásokat kizárólag a MÁK által rendelkezésre bocsátott számítógépes programrendszerrel tartja és tarthatja nyilván.

A helyi iparüzési adó megfizetése

A vállalkozó a helyi iparüzési adó vonatkozásában adóelőleget köteles fizetni. Az adóelőleg megfizetésével egyidejűleg a várható éves helyi iparüzési adó összegét meg kell jelölni.

Erre – többek között – azért van szükség, hogy a jogosult települési önkormányzat is tervezni tudja a saját költségvetésében a saját bevételeinek várható összegét, illetve annak ténylegesen befolyt összegéről tájékoztassa a lakosságot és a képviselő-testületet a zárszámadási rendeletében. A helyi iparüzési adót csak bankszámláról történő átutalással lehet megfizetni, készpénzben általában nem teljesíthető, kivéve, ha az önkormányzat a saját önkormányzati adórendeletében felhatalmazta az önkormányzati adóhatóságot, hogy az 5 ezer forint alatti befizetéseket készpénzben is elfogadhatja.

Adófelfüggesztés

Az a 65. életévét betöltött személy, vagy – életkortól függetlenül – megváltozott munkaképességű személy, aki egyedül él, vagy ugyanezen feltételeknek megfelelő hozzátartozójával él, a lakóhelyétől szolgáló lakása utáni építményadó megfizetési kötelezettsége tekintetében kérelmet nyújthat be az illetékes önkormányzati adóhatóságnak, hogy az építményadó megfizetését függessze fel. Adófelfüggesztés esetén az esedékesség napjától annak megszűnéseig a mindenkori jegybanki alapkamat mértékével egyező kamatot is kell fizetni.

Valamennyi helyi adóból és települési adóból származó bevétel az azt megállapító települési önkormányzat bevétele. A főváros és a fővárosi kerületi önkormányzatok között a fővárosi önkormányzat által megállapított és beszedett helyi iparüzési adó tekintetében külön törvény szerinti forrásmegosztás alapján kell megosztolni. A települések az illetékességi területükön megállapított helyi adófajtákat önkormányzati rendeletbe foglalják. A helyi adórendelet jellemzői a következők.

- Általános rendelkezésként meghatározásra kerül, hogy a település a saját közigazgatási területére milyen adót vezet be.
- Az egyes adófajtákra vonatkozó rendelkezések szerint
 - meghatározzák az adó alapját,
 - az adó mértékét,
 - az adómentesség feltételeit,
 - az adókedvezmény lehetőségét és igénybevételének feltételeit,
 - a helyi adóval összefüggő eljárási kérdéseket (bevallás, határidők, befizetés stb.),
 - a hatálybalépés szabályait.

A helyi adórendszer továbbfejlesztésének egyik irányaként jelent meg Magyarországon az a jogi szabályozás, amely a helyi adók megállapításában nagymértékű mozgásszabadságot biztosított a települések számára. Ugyanakkor a helyi adópolitikában még nem érvényesül az a szemlélet, amely biztosítaná azt az adókapcsolati rendszert, amely egyfelől a versenyképességet segítheti, másfelől javíthatja a környezeti fenntarthatóságot (például zöldadó, ökoadó megteremtésével). A lakosság adófizetési kötelezettségének minimalizálása nem társul egyfajta célirányos adókedvezmények biztosításával, az innováció ösztönzésével. A központi, állami adóhatóság törekvései, miszerint át kell állni a felügyelői, büntető szerepről a szolgáltató szerepre még ellenérdekeltségben vannak a helyi önkormányzatok részére megállapított finanszírozással (a helyi önkormányzat átengedett bevételét képezik ugyanis egyes bírságok stb.).

A helyi adók rendszerének elektronikus ügyviteli folyamattá alakítása az ASP helyi önkormányzati rendszerében jelentős portfóliótisztítással jár, amelyben a különböző települési adófajtákra vonatkozó információ hozzáférés hozzásegítheti az egyes helyi

önkormányzatokat egy átláthatóbb és igazságosabban működő helyi adórendszer megteremtéséhez. Az adórendszer fő mutatószámai: az adók és illetékek száma, az adóteher mértéke, az adószabályozás stabilitása elvezet egy versenyképesebb gazdasági környezethez, amelyben sikeresen integrálhatók a közvetlen lakossági elvárások és vállalások a közteherviselés vonatkozásában.

Az adóhatóság

A helyi adókra vonatkozó legfontosabb ismeretek sem nélkülözhetnek néhány alapvető támpontot a nemzeti adóhatóság szervezetére vonatkozóan. A magyar adóhatósági szervezetet 2011-ben alakították ki Nemzeti Adó- és Vámhivatal (továbbiakban: NAV) néven, amelybe összevonták a korábbi Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalt (APEH) és a Vám- és Pénzügyőrséget (VPOP). A NAV működését és jogköreit a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény tartalmazza. A NAV feladatait központi szervei és területi szervei útján látja el. A NAV területi szervei a megyei és főváros adó- és vámigazgatóságok. A megyei igazgatóságok kirendeltségeket működtetnek. A NAV területi szerveit kinevezett igazgató vezeti, akinek munkáját kinevezett igazgatóhelyettes(ek) segíti(k). A megyei igazgatóságok kirendeltségének operatív vezetését főosztályvezető gyakorolja. A területi szerv felettes szerve a Központi Irányítás. A területi szervek elsőfokon meghozott döntésével szemben jogorvoslati szervként a Fellebbviteli Igazgatóság jár el. A Központi Irányítás felettes szerve a kijelölt miniszter: a nemzetgazdasági miniszter.

A NAV feladatkörei:

- állami adóhatóság,
- vámhatóság.

A NAV feladata állami adóhatóságként:

Részben vagy egészben a központi költségvetés, a Nyugdíjbiztosítási Alap, az Egészségbiztosítási Alap és az elkülönített állami pénzalapok javára teljesítendő kötelező befizetés, juttatott támogatás, adó-visszaigénylés vagy adó-visszatérítés

- megállapítása,
- beszédese,
- nyilvántartása,
- végrehajtása,
- visszatérítése,
- kiutalása és ellenőrzése,
- ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik.

A NAV egyéb feladatai:

- ellátja az államháztartásról szóló törvény végrehajtására kiadott jogszabályokban a pénzellátással kapcsolatban számára meghatározott feladatokat,
- végzi az adó-, vám- és pénzforgalmi adatoknak, az ellenőrzések megállapításainak összegzését, feldolgozását, és ezekről a kormányzati gazdaságpolitika kialakításában részt vevő állami szervek részére információt szolgáltat,
- feldolgozza az államháztartás működéséhez szükséges és rendelkezésre álló adatokat, és az azokat átadja az adópolitikáért felelős miniszternek.

A NAV adóigazgatási jogkörében

- eljáró szervei – feladataik ellátása során – együttműködnek az illetékességi területükön lévő helyi, illetve nemzetiségi önkormányzatokkal,
- a helyi, illetve nemzetiségi önkormányzat költségvetését érintő, szükséges és rendelkezésre álló bevételi adatokról a feladat- és hatáskörrel rendelkező szerve útján évente tájékoztatást ad az önkormányzat részére (az adatszolgáltatás tartalmát a helyi önkormányzatokért felelős miniszter bevonásával az adópolitikáért felelős miniszter határozza meg),
- ellátja az adók módjára behajtandó köztartozás végrehajtásával kapcsolatos, illetve az egyéb kötelező befizetésekkel kapcsolatos, hatáskörébe utalt feladatokat,
- ellátja az állami garancia (kezesség) kiutalásával, visszakövetelésével, a garancia beváltásához kapcsolódó ellenőrzéssel összefüggő, hatáskörébe utalt feladatokat,
- ellátja a végelszámolásban, felszámolási, vagyonrendezési eljárásban, kényszer-törlési eljárásban és adósságrendezési eljárásban a NAV hatáskörébe tartozó követelések tekintetében a hitelezői feladatokat, a hitelezők képviselőjét,
- végrehajtási eljárásban a végrehajtás foganatosítójaként a törvény által meghatározott feladatokat.

Feladatai ellátása körében a NAV illetékes szervei szorosan együttműködnek az önkormányzati adóhatóságokkal.

Ellenőrző kérdések

1. Mi a helyi adó?
2. Milyen helyi adófajták vannak? Mutassa be azokat!
3. Hogyan szabályozza a települési önkormányzat a helyi adókat?
4. Ismertesse a helyi iparüzési adóra vonatkozó tudnivalókat!
5. Melyek az önkormányzati adóigazgatás feladatai?
6. Mit érdemes tudni a NAV-ról?

7. Informatika az önkormányzati gazdálkodás szolgálatában

A mai fejlett informatikai és elektronikus digitalizált világunkban az egyes társadalmi alrendszerek – így az önkormányzati rendszer – sem nélkülözhetik sem az elméleti, sem a gyakorlati szempontból releváns informatikai alapismereteket. Napjainkban egyre elterjedtebb a térinformatika alkalmazása; megnőtt a helyhez kötött információk jelentősége a gazdasági és közszolgáltatási folyamatok összehasonlító elemzésének eszközeként. A működési folyamatokhoz kapcsolódó adatok valódiságának (adattisztítás), nyilvántartásának (adatbázis) és tárolásának (adattárház) beszámoló elkészítéséhez történő felhasználásához (ASP) a döntéshozatal megkönnyítése érdekében működtetett monitoring számára egyre nagyobb a jelentősége az informatika által nyújtott lehetőségeknek és alkalmazásoknak. A gazdasági és közszolgáltatási folyamatok elemzése során alapvetően a matematikai statisztika és a térinformatika eszközei használatosak. A statisztikai adatok kvalitatív, illetve kvantitatív módon írják le az egyes jellemzőket, míg a térinformatika ezen értékeket térbeli jellemzőkhöz képes kötni és egyedi feltevésekkel megjeleníteni. Ez a lehetőség a helyi döntéshozatali rendszerben az adott település sajátosságainak figyelembevételét nagymértékben megkönnyíti.

7.1. A térinformatikáról általában

A térinformatika a helyhez kötött, térbeli információk elméletének és gyakorlati elemzésének tudománya. A térinformatikai rendszerek, funkciójukat tekintve,

- az adatnyerés (bevitel, regisztrálás),
 - adatkezelés (tárolás),
 - elemzés,
 - megjelenítés (lekérdezés, összerendezés)
- feladatköreit képesek ellátni.

A rendszerekben digitális térképek, grafikus elemek és leíró (attribútum) adatok találhatóak olyan módon, hogy az egyes grafikus elemekhez szöveges információ formájában hozzá vannak rendelve a rá jellemző adatok, illetve a feladat elvégzéséhez szükséges tulajdonságok, jellemzők. A térinformatikai rendszerek mögött, vagy szervezen hozzá tartozóan az adatok létrehozását, tárolását, kezelését és lekérdezését kiszolgáló adatbázis-kezelő rendszer működik. A hazai és az európai uniós törekvéseknek megfelelően az egyes adatok úgynevezett metaadatait is tárolni kell, hiszen az elemzéseknél fontos szempont, hogy mikor, mely szervezet által gyűjtött adatokat használjuk fel.

Valamely helyi fejlesztésre vonatkozóan a döntések előkészítése során egy megvalósíthatósági tanulmányban szerepeltetni lehet a következő szempontokat.

- Természeti, területi kérdések:
 - energiahálózat,

- településhálózat,
- területhasználati szempontok,
- terület- és településrendezéshez illeszkedés,
- közlekedési létesítményektől való távolság,
- vizuális és esztétikai hatás (tájépítészet),
- a fenntartható fejlődéssel összefüggő kérdések: zajhatás, meteorológiai viszonyok (szélcsatornák stb.), élővilágra gyakorolt hatás, talajra, talajszerkezetre gyakorolt hatás (talaj-terhelhetőség), felszíni és felszín alatti földtani hatás, termőföldterülettel összefüggő szempontok (művelés alóli kivonás, AK érték stb.).
- Demográfiai és gazdasági szempontok:
 - legyen felvehető munkaerő,
 - legyen biztosítva a munkaerő a jövőre nézve (szakképzés, oktatás),
 - legyen megfelelő végzettségű, szakképzett ember,
 - a munkaerő a lehető legolcsóbban álljon rendelkezésre,
 - biztosított legyen a munkaerő infrastrukturális háttere (lakhatás, iskola stb.),
 - legyen beszállítója és felvevőpiaca az üzemnek,
 - álljanak rendelkezésre a kapcsolódó infrastruktúrák, közszolgáltatások,
 - legyen segítő adminisztráció.

Gazdaságossági szempontból egyik legfontosabb tényező a megtérülési idő: egy-egy nem a közszférát érintő fejlesztés, beruházás esetén átlagosan 10 évet lehet tervezni. Természetesen fontos, hogy a fenntartáshoz, karbantartáshoz, működéshez is álljanak rendelkezésre szakemberek. A megtérülés szempontjából érvényesíteni kell a felvevőpiac vizsgálatával összefüggő kérdéseket és válaszokat. A megtérülés helyett a közhasznúság, közigény kielégítését kell számszerűsíteni a közszféra fejlesztései, beruházásai tekintetében. A gyakorlatban előfordulhat, hogy az egyes szempontok által definiált halmazok metszete üres halmaz. Ekkor a megfogalmazott kritériumok módosítása, esetleges kiegészítése után kell újra vizsgálni az elemzés eredményét. A térinformatikában az információk „helyhez kötése” térképek alapján történik. A folyamatok elemzése során kiemelt jelentőségűek a tematikus térképek, valamint a tematikát alapul vevő analitikus és komplex térképek. A térképek fajtájuk szerint készülhetnek hagyományos koordináták szerint, vagy digitális szemlélettel. A digitális térképek esetében minden numerikusan (kódolva) tárolódik, így megjelenítése tetszés szerint változtatható.

Adatbázis-kezelési alapok

Bármilyen térinformatikai rendszert is használunk, mindegyik esetében találkozunk adatbázisokkal. Az alkalmazások megfelelő és tudatos használatához nélkülözhetetlenek az adatbázis-kezelési alapismeretek, amelyekből kinyerhetők új információk a döntések előkészítéséhez.

Adatbázisnak nevezünk mindent, ami:

- rendezett, logikailag összefüggő és meghatározott szempont szerint tárolt adatok és információk halmaza,
- az adatok között kapcsolatok és kényszerek állnak fenn (ha az egyik változik, változik a másik adat is),

- nemcsak az adatok tárolására szolgál, hanem lehetővé teszi az adatok kezelését is (például csoportosít),
- az adatbázis szerkezetét mindig a megoldandó feladathoz, az elérni kívánt célhoz rendeli (például leválogatás stb.),
- biztosítja az adatok redundanciamentességét, azaz ugyanazon adat többször nem fordul elő,
- biztosítja a konzisztens tárolást, azaz az adatok érvényességét és ellentmondásmentességét.

Az adatbázis-kezelő rendszer szükségszerű jellemzői:

- az adatok strukturált tárolása, adatkapcsolatos ábrázolása,
- adatok összekapcsolhatósága,
- adatmódosítás felügyelete, esemény naplózása,
- felhasználói oldalról programfüggetlenség,
- jogosultságkezelés és egyidejűleg több jogosult számára való hozzáférés,
- konfigurálhatóság,
- szabványos lekérdező nyelv ismerete és alkalmazása,
- adatvédelmi funkciók és titkosítás lehetősége,
- redundancia mentesség és konzisztens tárolás,
- interfész (külső kommunikációs csatornához való csatlakozás),
- hibakezelés.

A térinformatikai rendszerek többsége kezelni képes mind az MS Excel, MS Access, mind az Oracle és más adatbázisokból származó adatokat. Az említett rendszerekben található SQL nagymértékben hasonló és tulajdonképpen egymással kompatibilis. Az egyes rendszerek kialakításánál és telepítésénél azonban erre figyelemmel kell lenni.

A térinformatikai alapú modellezésnél a feladat meghatározásának függvényében megadjuk azokat a dolgokat, amelyeket a rendszernek tartalmaznia kell.

5. táblázat

A térinformatikai alapú modellezés

Elméleti és logikai modell	Fizikai (adat)modell	GIS-elemzés
• kérdésfeltevés és célok megfogalmazása		
• ↓	• adatgyűjtés és elemzés	
• való világ célszemponjú leképezése (entitások)	• ↓	• térbeli elemzések végrehajtása
• ↓	• adatbázis fizikai létrehozása	• ↓
• entitásokat befolyásoló jelenségek vizsgálata	• ↓	• eredmény megjelenítése
• ↓	• adatkonverzió	• ↓
• adatbázis tervezés ↗	• ↓	• eredmény ellenőrzése
•	• az adatok betöltése ↗	• ↓
		• további felhasználási lehetőségek

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A térinformatikai rendszerek adatainak beszerzése

A térinformatikai rendszerek egyik legfontosabb alkotóelemét az adatok jelentik, amelyeket adatbázisokba szervezünk. Az alapvető adatokat célszerű megvizsgálni aszerint, hogy léteznek-e már valamely más adatbázisban, nyilvánosak-e és mely szervezet tudja ezeket megbízhatóan szolgáltatni.

Az adatokhoz kapcsolódó jogszabályok közül mindenekelőtt a hivatalos statisztikáról szóló 2016. évi CLV. törvény rendelkezéseit érdemes figyelembe venni, amely szabályozza az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Programot (OSAP) és az állami adatgyűjtésbe bevont adatköröket. Az adatok gyűjtésétől, kezelésétől és feldolgozásától elválaszthatatlan az adatvédelem kérdése. A minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény szerint az alapvető jogok tiszteletben tartása, Magyarország érdekeinek védelme és az állam nemzetközi kötelezettségvállalásának teljesítése érdekében a személyes adatok védelméről, valamint az elektronikus információszabadságról szóló törvénnyel összhangban meg kell határozni a minősített adat létrejöttével és kezelésével kapcsolatos szabályokat; a minősítési eljárás rendjét, a nemzeti iparbiztonság rendszerének főbb elemeit, továbbá rendelkezni kell a minősített adat védelmét ellátó szervekről és személyekről is. Az információszabadsághoz fűződő, Alaptörvényben rögzített jogaink szerint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény a nyilvános adat fogalmát a következőképpen határozza meg:

- *személyes adat*: bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az adott személlyel helyreállítható. Egy személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül, vagy közvetve – név, azonosító jel, egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet,
- *közérdekű adat*: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül a kezelés módjától, önálló, vagy gyűjteményes jellegétől,
- *közérdekből nyilvános adat*: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

Az adatok beszerzéséről a fenti szabályok ismeretében lehet dönteni. A térképi (grafikus) állományok Magyarországon a Földmérési és Távérzékelési Intézettől szerezhetők be.

Az adatok minőségével kapcsolatos egyes kérdések

Az a tény, hogy egy adat digitális formátumban áll rendelkezésre, még korántsem jelenti azt, hogy megfelelő minőségű is. E tekintetben ellenőrizni szükséges azt a tényt, hogy ki, mikor, milyen eljárással és módszerrel végezte az adatgyűjtést, az adatok milyen időszakra vonatkoznak, végeztek-e transzformációt az adatok tekintetében stb. Az adatok frissítése mind a rendszer használhatóságának, mind pedig üzemeltetése szempontjából fontos feladat,

hiszen csak megfelelő adatok birtokában lehet jó következtetéseket levonni. Az adatok frissítésének – azok fenntartási időszakában – vannak költségei is.

Amennyiben létezik adat, amelyet integrálni szeretnénk a rendszerbe, a hatósági nyilvántartások adatai mindig elsőbbséget élveznek a beszerzés során, jellemzően közhitelű minőségük miatt (például ingatlan-nyilvántartás). A gazdasági folyamatokra vonatkozó térbeli elemzések végrehajtásához szükséges numerikus és térképi adatok hozzáférése és felhasználása, elsősorban üzleti okok miatt, erősen korlátozott. Ma még nem létezik hazánkban olyan nemzeti rendszer, ahol az elemzések elvégzéséhez szükséges legfontosabb, a környezetünkkel kapcsolatos adatok megfelelő minőségben lennének elérhetők, ezek csak fragmentáltan lelhetők fel.

Az Európai Parlament és az Európa Tanács már 2007-ben kiadott egy irányelvet az Európai Közösségen belüli térinformációs struktúra kialakításáról. Eszerint:

- az Európai Közösségen belüli térinformációs infrastruktúrának segítenie kell a politikai döntéshozatalt minden szinten: azon politikák és tevékenységek területén, amelyek közvetlen vagy közvetett hatást gyakorolhatnak a környezetre,
- a tagállamok által kialakítandó térinformációs struktúráknak összeegyeztethetőnek, valamint közösségi és határon átnyúló viszonylatban is használhatónak kell lennie,
- az EU és ET irányelvét használni kell a belső jog részeként a hatóságok birtokában lévő, illetve azok részére tárolt téradatokra, valamint a hatóság által közfeladataik ellátása során történő felhasználáskor,
- a nemzeti infrastruktúrákat fokozatosan kell kialakítani, és azokat különböző fontosságú szintekre besorolni,
- a téradatoknak az Európai Unió tagállamai között megoszthatónak kell lenniük (interoperabilitás);
- a térinformációs struktúra kialakításakor a nem minősített adatokat a nyilvánosság számára is (akár ingyenesen) elérhetővé kell tenni.

Az irányelv és az információs társadalom kihívásai mind a jogi szabályozás, mind a tényleges digitalizáció tekintetében fokozatosan valósulnak meg. Ide sorolhatók az állami információs rendszerben kialakított és üzemeltetett információs rendszerek, mint például az Országos Környezeti Információs Rendszer (OKIR), a felszíni vizek minőségének megfigyelésére szolgáló információs rendszer (FEVI), a Levegőtisztaság-védelmi Információs Rendszer (LAIR). A közigazgatásban ugyancsak léteznek már működő információs rendszerek, például az Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer (TeIR), de ide sorolhatók a járásszékhely városokban működtetett kormányablakok, a Digitális Állam programjai, a helyi önkormányzatok ügyviteli, nyilvántartási, alkalmazási rendszere (Önkormányzati ASP), vagy a 2014–2020 európai uniós fejlesztési időszakban kialakításra kerülő Integrált Közszolgáltatási Információs Rendszer (IKIR).

TeIR

A Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer működtetésének jogszabályi kereteit a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény és a területfejlesztéssel és területrendezéssel kapcsolatos információs rendszerről és a kötelező adatközlés szabályairól szóló 31/2007. (II.28.) Korm. rendelet adja. A TeIR-ben található adatok körét a kormányrendelet mellékletei tartalmazzák. A TeIR web alapú informatikai rend-

szer, amelynek adatbázisa az interneten keresztül érhető el. Célja, hogy a központi, területi és helyi államigazgatási szervek, más jogi személyek, jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok, valamint természetes személyek számára lehetőséget biztosítson

- az ország népességének, gazdaságának, épített, természeti és táji környezete állapotának, területi jellemzőinek megismerésére, változásainak figyelemmel kísérésére és az adatok magyar és európai uniós összehasonlítására,
- segítséget nyújtson a kormányzati, regionális, megyei, térségi, kistérségi, települési fejlesztésekhez és rendezési tervekhez, továbbá valamennyi, területfejlesztési és területrendezési tevékenységhez kapcsolódó döntések előkészítéséhez és meghozatalához.

A felhasználók (többek között a megyei önkormányzatok és hivatalaik, a települési önkormányzatok és hivatalaik) a rendszer egységes és térképekkel kiegészített adatbázisához térítésmentesen, de regisztrációhoz kötötten férnek hozzá.

A hozzáférhető adatok köre a különböző adatbázisokban:

- adóügyi kiemelt adatok,
- felsőoktatási felvételi adatok,
- elérhetőségi idő, távolságadatok (vasúti és közúti közlekedésre),
- internet előfizetéssel kapcsolatos adatok,
- helyi közutak adatai,
- mezőgazdasági, terület- és vidékfejlesztési adatok,
- bányászati adatok,
- munkanélküliségi és foglalkoztatottsági adatok,
- orvosok adatai,
- önkormányzati adatok,
- szociális ágazat adatai,
- GDP-adatok.

8. ASP

Az ASP (Application Service Provider) a települési önkormányzatok belső működése támogatásának, és az elektronikus ügyintézési szolgáltatások megvalósítására fókuszál. Célja létrehozni egy azonos eljárási alapokon nyugvó, költséghatékony alkalmazásszolgáltató rendszert.

Az ASP önkormányzati rendszerbe történő bevezetésére és működtetésére az önkormányzati ASP-rendszerről szóló 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet rendelkezett. Az önkormányzati ASP-rendszer a Möt.v.-ben foglaltak szerint a helyi önkormányzatok feladatellátását támogató, számítástechnikai alkalmazásszolgáltatást nyújtó elektronikus információrendszer. A kormány az önkormányzati ASP-rendszert a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: MÁK) útján működteti. A működtetés során a MÁK

- biztosítja az egyes települési önkormányzatok csatlakoztatását, és
- ellátja a szolgáltatásmenedzsmentet,
- megköti, illetve szükség szerint módosítja a csatlakozó szervezetekkel a szolgáltatási szerződést,
- ellátja az ügyfélszolgálat biztosításával a szolgáltatásokkal kapcsolatos ügyfél-kapcsolattartási, tájékoztatási és adminisztratív feladatokat,
- koordinálja a szolgáltatásokkal kapcsolatos kommunikációs és képzési feladatokat.

Az önkormányzati ASP-rendszer a következő elemekből áll:

- szakrendszerek,
- keretrendszer,
- támogató rendszerek, és
- a Möt.v. szerint kialakított önkormányzati adattárház.

Az ASP szakrendszerei

- *Iratkezelő rendszer:* az iratkezelő szakrendszer feladata az önkormányzati iratkezelés, általános ügyviteli tevékenység támogatása. A szakrendszer megfelel az iratkezelési szoftverekkel szemben támasztott követelményeknek a küldemények átvételétől a kiadmányozásig, az irrattározás és selejtezés, belső iratküldések, archiválás igényeinek.
- *Önkormányzatiportál-rendszer:* ebben a szakrendszerben négyféle portál található: települési, e-ügyintézési, intranet portál és ASP tájékoztató honlap.
- *Elektronikus ügyintézésiportál-rendszer és elektronikusúrlap-szolgáltatás:* ez a portál az önkormányzati hivatali portál, amelyen keresztül megvalósulhat az e-ügyintés az önkormányzati hivatali ügyekben. Az ügyfelek csak regisztrációval vehetik igénybe.
- *Gazdálkodási rendszer:* a gazdálkodási szakrendszer feladata a települési önkormányzatok, a települési nemzetiségi önkormányzatok, a kistérségi-önkormányzati

társulások, az irányításuk alá tartozó költségvetési szervek gazdálkodási tevékenységének támogatása. A szakrendszer moduláris felépítésű, ügyvitelileg zárt rendszerű, egyszeres adatfeldolgozású, szabad paraméterezhetőségű és többszintű jogosultsági rendszerű. A gazdálkodási szakrendszer kezeli főkönyvi könyvelés (kontírozás, könyvelési adatok bevétele, könyvelési listák stb.) és a pénzügyi tevékenységek (kötelezettségvállalás folyamatát, vevő-szállító analitika stb.) felhasználók gazdálkodásra vonatkozó kontrolling tevékenységét, illetve a jogszabályban meghatározott és vezetői információs igények teljesítését.

- *Ingatlanvagyonkataszter-rendszer:* a szakrendszer az önkormányzat tulajdonában vagy vagyonkezelésében lévő ingatlanok nyilvántartására szolgál. Képes az OSAP statisztikai adatszolgáltatásra az önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanvagyonról és a helyi közutak adatairól.
- *Önkormányzati adórendszer:* az önkormányzati adó szakrendszer biztosítja a helyi adózással kapcsolatos önkormányzati adóhatósági feladatok ellátásának teljeskörű informatikai nyilvántartás-vezetésének támogatását. Ide tartozik a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozó központi és helyi adók, az adók módjára behajtandó köztartozások, díjak, pótlékok és bírságok nyilvántartása, elszámolása és kezelése. A szakrendszer alkalmas a kapcsolódó ügyiratok előállítására, az adózói folyószámla kezelésére és a pénzügyi-számviteli feladatok elektronikus ügyintézésére, továbbá kezeli a külső adatkapcsolatokat is.
- *Ipari és kereskedelmi rendszer:* az ipari és kereskedelmi szakrendszer biztosítja az önkormányzat hatáskörébe tartozó ipari-kereskedelmi igazgatási ügyek intézését. A támogatott szakigazgatási folyamatok: üzletek ügyintézése, telephelyek engedélyezése, üzleti célú szálláshelyek ügyintézése, rendezvények engedélyezése, vásár, piac szakhatósági engedélyezése és nyilvántartásba vétele.
- *Hagyatékkileltár-rendszer.*

Az ASP-keretrendszer

A szakrendszerek számára biztosítja az egységes felületet és hozzáférést, az egységes felhasználó- és jogosultságkezelést, valamint a rendszerszintű menedzsment (üzleti) funkciók elérését.

Az ASP támogató rendszerek

A támogató rendszerek az önkormányzati ASP-rendszer napi adminisztratív, ügyfélszolgálati és működési feladatait segítő alkalmazások.

Az önkormányzati adattárház

Az önkormányzati adattárház tartalma a kormányzati és önkormányzati döntések előkészítését szolgálja. Az önkormányzati adattárházat a MÁK működteti. Az önkormányzati adattárházba a szakrendszerekben képződött, az interfészen átadott, illetve a MÁK rendszereiben az önkormányzati körre vonatkozóan rendelkezésre álló adatok szerepelnek.

Az önkormányzati ASP komplex rendszer, amelyben az egyes szakrendszerek szakmai megfelelőségéért az egyes szakterületekért felelős miniszter felelős. Így például a közokiratok kezelésének szakmai irányításáért a belügyminiszter, a települési portál rendszerért és az elektronikus ügyintézési portál rendszerért az e-közigazgatásért felelős

Miniszterelnökséget vezető miniszter, a gazdálkodási szakrendszerért, az ingatlanvagyon kataszteri rendszerért az államháztartásért felelős miniszter a helyi önkormányzatokért felelős miniszterrel egyetértésben, a helyi adó szakrendszerért, az ipari és kereskedelmi szakrendszerért a nemzetgazdasági miniszter, a hagyatékkileltár-rendszerért az igazságügyi miniszter felelős. Az egyes szakrendszerekben tárolt adatokhoz csak az adatgazda helyi önkormányzat férhet hozzá. Az ASP-rendszer szolgáltatásai a helyi önkormányzatok számára térítésmentesek. Az önkormányzati ASP infrastruktúra üzemeltetője a NISZ Zrt. Az önkormányzati ASP támogató rendszeri feladatait a MÁK, illetve a KINCSINFO Kft. látja el. Az adatvédelemről a MÁK, a NISZ Zrt., és az Idomsoft Zrt. gondoskodik. Az önkormányzati ASP-ben lévő adatok nem minősített adatok, illetve nem személyes vagy adótitoknak minősülő adatok. Az elvárt biztonsági megfelelés az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény, továbbá a biztonsági osztályba és biztonsági szintbe sorolásról szóló 45/2015. (VII. 15.) BM rendelet rendelkezéseiből következően megállapított információbiztonsági követelményeknek történő megfelelés.

Az ASP-rendszer működése

A helyi önkormányzat az ASP-rendszerhez – a MÁK-kal kötött szolgáltatási szerződés alapján – csatlakozhat

- a keretrendszer és a szakrendszerek igénybevételével (rendszer-csatlakozás),
- az önkormányzati ASP-rendszer által támogatott feladatok önálló informatikai támogatása mellett, az önkormányzati adattárház részére a meghatározott adatok átadását lehetővé tevő interfész kiépítésével.

Az egyes települési önkormányzatok csatlakozási programját a kormányrendelet tartalmazza.

Az önkormányzati ASP-rendszer bevezetésének kezdeti bizonytalanságai után az informatikai rendszerek stabil működése – a kormányzati remények szerint – jelentősen leegyszerűsíti a helyi önkormányzatok igazgatási adminisztrációs, gazdálkodásukkal összefüggő nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségüket, így valóban a települések életének megszervezése kerül majd munkájuk középpontjába.

Vákát oldal

9. IKIR

A helyi önkormányzatok által végzett közszolgáltatásokra vonatkozó tudományos kutatások és a megvalósított tevékenység közvetlen tapasztalatai is azt mutatták, hogy a helyi közszolgáltatásokról szóló információk rendszertelenül, hiányosan és koordinálatlanul állnak csak rendelkezésre, ami megnehezíti az egyes közszolgáltatási ágazatok szakmai irányítását, a helyi közszolgáltatások összehangolását, a finanszírozási rendszer működtetését, és a helyi közszolgáltatás-szervezési döntések előkészítését, meghozatalát és végrehajtását is. A 2014–2020-as európai uniós tervezési-fejlesztési időszakban a KÖFOP–VEKOP programok keretében a kormányzat a helyi közszolgáltatások átfogó modernizálására irányuló szándékának megvalósítására támogatást biztosít az Integrált Közszolgáltatási Információs Rendszer kidolgozására.

Az IKIR-modell jellemzői

- *A helyi közszolgáltatások elemzése és értékelése*, amelynek során lehetőség van:
 - a helyi költségvetés feladatfinanszírozás elvű tervezésére,
 - a működés átvilágítására,
 - a fenntartói döntések hatás- és hatékonyságelemzésére, költségelemzésre,
 - optimális intézményszerkezet kialakítására,
 - a humán erőforrás megfelelő összetételű és létszámú kialakítására,
 - erőforrás-tervezésre,
 - esélyegyenlőségi vizsgálatra.
- *A szakfeladatrend rögzítése*, amely lehetőséget teremt helyi szinten az időben változó és a jogszabályi előírásokat jobban figyelembe vevő feladatszerkezet kialakítására és ellátására, kormányzati szinten pedig a helyi közszolgáltatások szervezésének reformjai megalapozásához.
- Segítheti a helyi közszolgáltatásokra vonatkozó országos szintű nyilvántartás kialakítását és a kapcsolódó pénzügyi tervezést szolgáló információs rendszer létrehozását.

Az IKIR a közszolgáltatások feladatalapú elemzése során az átvilágítás révén képes a működés költségghatékony tervezésére, a helyi közszolgáltatások körében összehasonlítások, benchmark elemzések elkészítésére, továbbá szolgálja az ellátások folyamatos monitorozását is. Az IKIR-modellnek webes felületen online módon elérhető, erőforrás-gazdálkodást támogató, önkormányzati feladatokat és közszolgáltatásokat nyilvántartó, monitoring tevékenységre képes információs rendszernek kell lennie. Működése során egyrészt feltérképezi a központi adatbázisokból (KSH, MÁK) elérhető adatok alapján az önkormányzatok mutatószámait, másrészt az aktuális elemzést is lehetővé tevő adatokból prognózisokat

és pillanatfelvételeket „készít”, hogy időben észrevehető legyen az önkormányzati feladat-ellátásban jelentkező anomália, így annak kihatásai a lehető leggyorsabb beavatkozással megszüntethetők legyenek.

További integrálást és harmonizálást szükséges azonban bevinni a megtervezett rendszerbe az eredeti modelljavaslathoz képest, mert időközben elindult az önkormányzati ASP-rendszer, amelynek szakrendszerei és keretrendszere képes hasonló funkciók elvégzésére.

Ellenőrző kérdések

1. Milyen célokat szolgál a térinformatika az önkormányzatok gazdálkodásában?
2. Melyek az e-közigazgatás feladatai az önkormányzatok vonatkozásában?
3. Mutassa be az ASP funkcióit az önkormányzatok gazdálkodásában!

10. Helyi gazdaságpolitika

A helyi gazdaságpolitika egy rendkívül sokrétű kategória. Beletartozik a helyi önkormányzat vagyonkezelési stratégiájának kidolgozása, a helyi foglalkoztatáspolitikája, amelynek része – szociális vonatkozásai miatt – a helyi közfoglalkoztatás, a szociális szervezetek helyben történő szervezése és működtetése, de a helyi termelői piacok és vásárok szervezése és működtetése is. A helyi önkormányzat gazdaságpolitikája kialakításában és megvalósításában végzett munkája szorosan összefügg a helyben működő vállalkozások gazdálkodási környezetének alakításával; a vállalkozások alapításával, tevékenységük folytatásához kapcsolódó feltételek biztosításának kérdéseivel. Ehhez kapcsolódik a települési önkormányzat saját vagyonának kezelésével és hasznosításával összefüggő kérdések közül a helyi önkormányzati lakáspolitikájának alakítása is.

A helyi gazdaságpolitika egyes kérdései (vagyongazdálkodás, közszolgáltatások, feladatellátás stb.) a helyi önkormányzatok gazdálkodásának más aspektusból történt megvilágítása kapcsán már leírásra kerültek, ebben a fejezetben a helyi önkormányzatok lehetőségeinek, motivációinak, tevékenységének átfogó ismertetését szeretném nyújtani.

Valamennyi szakpolitika meghatározásánál és kialakításánál, de különösen a helyi gazdaságpolitikában legelőször azokat az elveket kell végiggondolni, amelyek a gazdaságpolitikára és a helyben érvényes, érvényesítendő, mindenkor megtartandó szabályokra vonatkoznak; biztosítják a helyi gazdaságpolitikai célkitűzések végrehajtását, miközben illeszkednek a központi állami célkitűzésekhez is. Mindenekelőtt az Alaptörvényben meghatározott, az Európai Unió alapszerződéseiben érvényes, a gazdaság alapjait jelentő, a vállalkozásokra érvényes elveket kell figyelembe venni, amelyeket a helyi önkormányzatok kötelesek tiszteletben tartani feladatuk ellátása során. Ezek az elvek a következők:

- a vállalkozások szabadsága és a vállalkozás joga,
- mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához,
- a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilos,
- érvényesítendő a fogyasztóvédelem,
- együttműködést kell megvalósítani a munkaadók és munkavállalók között,
- érvényesítendő a közteherviselés,
- az uniós tagságból adódóan az Európai Unió valamennyi tagországában a tőke, az áru, a munkaerő és a szolgáltatások szabad áramlását, mint a vállalkozások működésének alapját, biztosítani kell.

A Mőtv. előírja a helyi önkormányzatok számára, hogy hosszútávú (település) fejlesztési elképzeléseiket gazdasági programban, fejlesztési tervben rögzítsék. Ebben a gazdasági programban az önkormányzatok képviselő-testületei végiggondolhatják, hogy milyen célkitűzések alkalmasak a település fejlődése érdekében, azok megvalósítására milyen erőforrásokkal és közhatalmi eszközökkel rendelkeznek, mennyire meghatározó a település vezetése és a helyi gazdaság szereplői közötti kapcsolat. A vonatkozó jogi szabályozás a beruházási,

adóügyi, vagyongazdálkodási kérdésekben biztosítja az önálló döntés lehetőségét a település önkormányzata számára. Így az helyi – települési – szinten határozza meg mindazon célkitűzéseket, feladatokat, amelyek a költségvetési lehetőségekkel összhangban tartalmazzák

- a település gazdasági fejlesztésére, a helyi gazdaság szervezésére vonatkozó elképzeléseit,
- a helyi foglalkoztatás és munkahelyteremtés elősegítését,
- a helyi adópolitika célkitűzéseit, a helyi adó kivetése, bevezetése és működtetése szabályait,
- az egyes közszolgáltatások biztosítására, azok színvonalának javítására vonatkozó megoldásokat, különös tekintettel a hulladékgazdálkodás, a távhőszolgáltatás és a víziközmű-szolgáltatás fenntartására a helyi lakosság alapvető létfeltételeinek részeként,
- az Mőtv. által meghatározott kötelezően ellátandó feladatok közül pedig a település-üzemeltetéssel összefüggő kérdéseket,
- a helyi piacok üzemeltetésének módját kistermelők, helyi őstermelők számára,
- a helyi önkormányzat saját vagyonának megőrzésének módját; védelmét, eredményes hasznosítását, kezelését, és e körben a helyi önkormányzat tulajdonában lévő gazdasági társaságok működtetését,
- a helyi lakásvagyonnal és önkormányzati tulajdonú helyiségekkel való gazdálkodás módját,
- a helyi turizmus kialakítására, fejlesztésére irányuló elképzeléseket.

A helyi önkormányzatnak feladata- és hatásköre gyakorlása közben, így a helyi gazdaságpolitikai elképzelései, gazdasági programja kialakításánál figyelembe kell vennie a település adottságait, gazdasági teljesítőképességét, az ellátásban érintett lakosság számát, és közigazgatási területe nagyságát. E viszonylatban a nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat önként vállalhatja más települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását, ha azt a lakosság ellátása, igényei indokolják, és a feladatot gazdaságosabban vagy legalább változatlan szakmai színvonalon képes ellátni, és nem igényel hozzá többlet állami támogatást.

A helyi önkormányzat gazdasági teljesítőképességének felmérése során dönthet úgy, hogy feladatainak ellátását önkormányzati társulásban végzi. Az így létrejött társulás a feladatkörébe tartozó ügyek ellátására költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet alapíthat.

A gazdasági program megalkotása

A központi állami stratégia – kormányprogram 2014–2018 – a gazdaságfejlesztést helyezte a középpontba. Ennek megfelelően helyi szinten a helyi gazdaságfejlesztési politikának ugyancsak kiemelt jelentőséget kell kapnia a települések fejlesztési programjában. A helyi gazdaságpolitikában természetesen e célkitűzést „le kell fordítani”, vagyis meg kell találni a helyi gazdaság fejlesztésének, támogatásának, működtetésének megfelelő eszközt és erőforrást.

A helyi önkormányzati vállalkozásbarát politika célja a munkahelyteremtés, a helyi adó alapjának kiszélesítése, a lakosság igényeinek jobb kiszolgálása a helyi közszolgáltatások jobb minősége és diverzifikálása révén. A helyi önkormányzat a gazdaságpolitikai

célkitűzései keretében felvállalhatja a természeti környezete minőségének javítását, a helyi sajátosságok kezelését. A gazdaságpolitikai elvek alkalmazása mentén teendői következők:

- a helyi kis- és középvállalkozások támogatása, egyéni és társas vállalkozások segítése, erősítése,
- a helyi szabályozási környezet korszerűsítése,
- a helyi foglalkoztatás lehetőségeinek felmérése, bővítése,
- a helyi fejlesztési eszközök és források feltérképezése, erőforrástérkép készítése,
- a meglévő helyi gazdasági (ipari, mezőgazdasági termelési, szolgáltatási) szerkezet felmérése, a szükséges átalakításokhoz, fejlesztésekhez javaslatok kidolgozása,
- a vonzó befektetési környezet megteremtése, bekapcsolódás az állami befektetési és beruházási programokba,
- a helyi képzések kezdeményezése, ezekhez támogatás nyújtása,
- a helyi innováció támogatása,
- a tőkebevonás lehetőségeinek feltárása, kezdeményezése,
- a helyi és a területi, illetve a központi fejlesztési elképzelések összehangolása; a megyei területfejlesztési tevékenységébe, térségi tanácsok munkájába történő bekapcsolódás,
- a helyi gazdaságpolitika céljának meghatározása,
- a helyi gazdaságfejlesztéshez kapcsolódó infrastruktúra biztosítása (közlekedés, informatika, közművek, helyi közszolgáltatások), feltételrendszerének kialakítása,
- a helyi adottságokkal kapcsolatos széleskörű tájékoztatás (média, reklám stb.) lehetőségeinek megteremtése,
- a vállalkozói kultúra fejlesztése; oktatási, képzési lehetőségek kidolgozása,
- a helyi önkormányzat vagyongazdálkodásának korszerű, hatékony alapokra való helyezése.

A helyi gazdaságpolitika fejlesztési irányának új eleme a helyi mikro-, kis-, és középvállalkozások internetes ellátottságának és online jelenlétének támogatása, a vállalkozások digitális gazdaságba történő beilleszkedésének javítása. Ehhez járulhat hozzá egy helyben kialakításra kerülő közösségi, ingyenesen hozzáférhető portál, amely interaktív módon segíti a kkv-k informatikai beszerzéseit és más tevékenységeit. A hatékony működés eléréséhez naprakész információval kell rendelkezni a digitális fejlesztésekre vonatkozó kormányzati programokról, és olyan gyors döntéseket szükséges hozni, amelyek illeszkednek mind a helyi sajátosságok megőrzésére irányuló, mind a kormányzati célkitűzések keretrendszerébe.

A helyi önkormányzatok gazdaságpolitikájának része a helyi önkormányzat vagyonnal történő gazdálkodás: a vagyon hasznosításának, gyarapításának különböző formái, így a helyi önkormányzat tulajdonában álló gazdasági társaságok révén a helyi önkormányzat közvetlen részvétele a helyi gazdaság életében. Az alábbiak olyan gazdasági tevékenységek, amelyeket a helyi önkormányzat csak kizárólagos jelleggel végezhet.

- helyi közutak és műtárgyaik állagmegőrzése, létrehozása, működtetése,
- helyi önkormányzat tulajdonába tartozó kereskedelmi repülőtér működtetése,
- menetrend szerinti helyi személyszállítási szolgáltatás,
- helyi közművek létrehozása és működtetése,
- terek, parkok felszíne alatti építmény létrehozása és működtetése,

- helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló vizek, közcélú vízi létesítmények működtetése.

A kizárólagos jelleggel működtethető gazdasági tevékenységeket legfeljebb koncesszióba lehet adni, az erre vonatkozó jogi szabályozás alkalmazásával. A kizárólagosan az önkormányzat vagyonába tartozó ügyeket nem lehet megkerülni a helyi gazdaságpolitikai kérdések kezelése során.

A helyi önkormányzat üzleti vagyonával szabadon gazdálkodhat. A helyi önkormányzat vállalkozási szabadsága azonban nem korlátlan, a vállalkozási tevékenységet csak a helyi közösségi érdekekkel összhangban folytathat, kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti. A helyi önkormányzat tulajdonában álló értékhatár feletti nemzeti vagyon tekintetében a nemzeti vagyont hasznosítani csak versenyeztetés útján, a legelőnyösebb ajánlattevő részére, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányosságával lehet.

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzatoknak a vagyonuk rendeltetésszerű használatára vonatkozóan közép- és hosszútávú vagyongazdálkodási tervet kell készíteni. A vagyongazdálkodás gazdasági szempontból meghatározó tényezője önkormányzat saját szerepvállalása a helyi infrastruktúrafejlesztésben (utak, víz-, szennyvíz- és üzemhálózat, kereskedelem stb.).

A helyi gazdaságpolitika kiemelt kérdése: az ingatlan-, telek- és lakásgazdálkodás. A helyi önkormányzatok gazdasági tevékenységében, közvetlen piaci jelenlétével összefüggő kérdések között mindenképpen érinteni kell egyes helyi lakáspolitikai kérdéseket. A helyi önkormányzati tulajdonban álló lakások, de különösen a nem lakáscélú helyiségek bérlete, esetleges elidegenítése ugyancsak nem elhanyagolható feladat a helyi gazdaságpolitikai kérdések megjelenítésében, különös tekintettel arra, hogy a helyi lakosság életkörülményei javításának egy fontos eleme a lakásgazdálkodás és ingatlanfejlesztések ügye.

Az ingatlan-, telek- és lakásgazdálkodás fő feladata: az igények kiszolgálása, a lakásállomány fenntarthatóságának biztosítása, bővítése, fejlesztése, illetve a lakásigények ki-elégítése.

A helyi lakáspolitikai – mint a helyi gazdaságpolitika részlemeze – a településpolitikán belül jelentős befolyással bír az ingatlanszektorra a lakásépítés, -felújítás és lakáshoz jutás új lehetőségei terén. A meglévő lakásállomány tekintetében érvényesíteni kell az energia-takarékos és környezetbarát szemléletet és megoldásokat, mint új gazdaságpolitikai követelményeket. Az önkormányzati lakáspolitikát a helyi gazdasági szakpolitika részeként a helyi önkormányzatoknak mindenképpen ki kell dolgozni.

A helyi önkormányzatok és a településen működő vállalkozások kapcsolata

A helyi önkormányzatok a településen működő vállalkozásokkal összefüggő kérdéseit vizsgálva megállapítható, hogy a helyi vállalkozások a gazdasági körülményekre legérzékenyebb szereplők. Helyi beágyazottságuk és érdekérvényesítő képességük nagyon jelentős. A helyi önkormányzatok a helyi és települési adópolitikával, a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó hatósági engedélyezési feladatok ellátásával tudják érvényesíteni elképzeléseiket a helyi gazdasági szereplőkkel szemben, vagy azokkal összhangban. A helyi önkormányzatok gazdaságfejlesztési elképzelései nagyon különböznek egymástól attól függően, hogy mely részen helyezkednek el Magyarországnak, milyenek az adott település gazdasági aktivitási mutatói, milyen a lakosság kor és végzettség szerinti összetétele stb. Általános érvénnyel

kimondható, hogy a közigazgatási, kereskedelmi, közszolgáltatási funkciók mindenhol meghatározó jelentőségűek. Jelentősen átalakult a lakosság igénye a közszolgáltatásokkal szemben, ma már nem a település jellege, besorolása alapján lehet a legnagyobb különbségeket megállapítani. Előtérbe kerül az adott település karakterisztikus jellege is, amely meghatározó és fejlesztendő a gazdaságpolitikai célkitűzések mentén. Megnőtt a helyi önkormányzatok szolgáltató és szervező szerepe is, amely magával hozza azt a munkaerőpiaci jelenséget, hogy a kisebb településeken az önkormányzat a legnagyobb foglalkoztató. A helyi önkormányzatok tevékenységét meghatározó gazdasági program leggyakoribb elemei a következők:

- a kötelező önkormányzati feladatok ellátása,
- a település intézményrendszerének szinten tartása, minőségi fejlesztése,
- a települési zöldterületek növelése, megőrzése,
- a település infrastruktúrájának fejlesztése, a szolgáltatásokhoz szükséges létesítmények kiépítése,
- a városközpontok, településközpontok tehermentesítése, elkerülő út építése,
- a település adottságainak jobb kihasználása az idegenforgalom révén,
- a településen a környezetszennyező tevékenység lehető legkisebb mértékűvé szorítása,
- a települések megközelíthetőségének biztosítása jobb minőségű utak építésével,
- a települési kulturális szolgáltatások bővítése.

A 2014-től megkezdett Modern Városok Program főbb stratégiai elemei a felsorolt pontokat foglalják magukba, mégis meg kell jegyezni, hogy mind a meghatározó megyei jogú városok, mind a kistépülések a fenti célkitűzések elérésére vágynak gyakorlatilag 1990 óta. A kormány a Széchenyi 2020 program keretében igyekszik támogatást biztosítani a helyi fejlesztési stratégiák meghatározásához, ezért a megyei önkormányzatok területfejlesztési feladataikhoz a TOP (Területfejlesztés Operatív Program) keretében kaptak jelentős Európai Unió forrásokat a települési önkormányzatok és nonprofit szervezetek pályázati úton történő támogatására.

A gazdaságpolitika egyéb eszközei

A gazdálkodás az ember teremtette világból fakad, hiszen a munkamegosztás a létezéshez is kapcsolódik. A gazdálkodás célja nem lehet kizárólag a profitmaximalizálás, amely mára eluralta a világot, hanem mindannyiunk közösségi érdekét kellene szolgálnia. A hagyományos értelemben vett gazdaságpolitika ma a helyi önkormányzatok esetén az adott választási ciklusra vonatkozó elképzelések összességét jelenti, miközben feladata a jövő gazdaságának új, érték alapú szemlélettel történő megalkotása is.

A települések a jelenlegi helyi gazdaságfejlesztési elképzeléseikhez igyekeznek megszerezni a központi kormányzat támogatását. Ez általában önkormányzati beruházásokat támogató kérés formájában jelenik meg a kormányzati döntéshozók előtt. A kormányzat – figyelemmel az európai uniós szabályokra – viszonylag ritkán biztosít egyedi döntéssel támogatást. A helyi önkormányzatok polgármesterinek érdekérvényesítési képességét jelentősen lecsökkentette a 2011. évben elfogadott Möt., amely kimondta a polgármesteri tisztség és az országgyűlési képviselői tisztség egy személyben történő ellátásának összeférhetetlenségét.

A helyi vállalkozások támogatásának új eszköze a településmarketing, amelyet még a települések nem tudnak kellőképpen kihasználni. Ugyancsak kiaknázatlan lehetőségeket rejt a helyi gazdaság fellendítésében a helyi hagyományok ápolása, a helyi örökségvédelem. A települések mostanában kezdik felismerni az önálló arcukat jelentőségét a helyi gazdaságpolitika érvényesítésében.

A helyi gazdaságpolitikában a közvetlen, rövid- és középtávú célok megfogalmazása mellett mindenképpen szüksége van arra is, hogy a rövidtávon megoldandó gazdaságpolitikai elemek alapulvételével akár 50 éves távlatára irányuló elképzelések is megfogalmazódjanak. A helyi önkormányzatok képviselő-testületeiben olyan elképzeléseknek is teret kell engedni, amelyek a jelen feltételeit figyelembe véve „álmodásnak” minősülnek. Meg kell fogalmazni azokat a kérdéseket, amelyek átvezetnek a jövőbe, az okos településtől, a fenntartható fejlődésen át a mindenki számára megvalósítható értelmes és biztonságos életfeltételek biztosítása mellett.

Ellenőrző kérdések

1. Mutassa be a helyi gazdaságpolitika kialakításához vezető utat!
2. Milyen kérdéseket, ügyeket kell figyelembe venni a helyi gazdaságpolitikai célkitűzések megfogalmazásakor?
3. Mi a gazdasági program tartalma?
4. Melyek a helyi gazdaságpolitika eszközei?

11. Önkormányzatok adósságrendezése

A helyi önkormányzatok jelenlegi finanszírozási rendszere a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 2013. januártól hatályba lépett – a helyi önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó – szabályain alapul, a legfontosabb közszolgáltatások tekintetében feladatfinanszírozás. Az önkormányzati rendszer működése, vagyongazdálkodása az Alaptörvény, valamint a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény hatálybalépését követő szigorú közpénzügyi rendelkezések és a 2011–2015 közötti helyi önkormányzati (megyei és települési) adósságkonszolidációt követően stabil költségvetési keretek között történik. A vonatkozó szabályok mellett egyre kisebb mértékben szükséges, hogy a helyi önkormányzatok fizetőképességének helyreállítása, a hitelezők követelésének vagyonarányos kielégítése és a helyi önkormányzatok kötelező feladatainak folyamatos ellátása adósságrendezési eljárásban történjen.

Mielőtt a helyi önkormányzatok adósságrendezését külön ismertetném, szükségesnek látom, hogy az adósságrendezés és az adósságkonszolidáció fogalmát és folyamatát elhatároljam. A hétköznapiakban, a pénzügyekkel csak „általánosságban” találkozók számára a két fogalom azonos problémakört takar(hat). Az önkormányzati szakmai-pénzügyi feladatokat végző, a helyi önkormányzatok gazdálkodásának, pénzügyi-gazdasági folyamatainak monitorozásával foglalkozó kérdések vizsgálata során, a helyi önkormányzatok tekintetében azonban a két folyamat élesen elkülönül, teljesen más pénzügyi-gazdasági tevékenységet takar.

Adósságkonszolidációról a teljes önkormányzati társadalmi elrendszer eladósodottságának rendezése esetén beszélünk, amelyben az adósok (maguk az egyes önkormányzatok) semmiféle jogosultságai nem csorbulnak, adósságaik rendezését más szereplő – az állam – veszi át, tevékenységüket, feladataik ellátását változatlan szervezeti, személyi feltételek között teljesítik. Az adósságkonszolidáció átfogó segítségnyújtás, tartozásátvállalás, amelynek során az állam általi megfizetésre (illetőleg átvállalásra) kerül az önkormányzatokat terhelő adósság, az állam lép az adósi pozícióba a hitelezőkkel szemben.

Adósságrendezésről akkor beszélünk, ha az egyes helyi önkormányzat olyan pénzügyi-gazdasági helyzetbe kerül, hogy nem képes hitelei, fizetési kötelezettségei teljesítésére, valamint kötelező és önként vállalt feladataihoz kapcsolódó költségek, köztisztviselői, dolgozói járandóságainak megfizetésére, és emiatt a vonatkozó jogszabályok segítségével fizetőképességének helyreállítása, a vele szemben fennálló hitelezői igények kielégítése és legalább a kötelező feladatainak teljesítése érdekében különleges eljárásban intézkedéseket foganatosít. Az adósságrendezési eljárásban a jogszabályi előírások és feltételek szerint korlátozásra kerülnek az önkormányzati jogosítványok, előtérbe kerül a hitelezők jogvédelme, és a helyi önkormányzat egyedi, úgynevezett reorganizációs hitellel rendezheti működési feltételeit, így ismét képessé válik a felelősségteljes gazdálkodásra. Az adósságrendezési eljárás a helyi önkormányzatokat nagyon súlyosan érintő jogintézmény, amelynek részletes elemeit, bekövetkezésének következményeit legalább olyan szinten ismerni kell, mint a helyi költségvetéssel kapcsolatos szabályokat.

6. táblázat

Megindított adósságrendezési eljárások száma 1996 (az 1996. évi XXV. tv. hatálybalépése óta)

Sorszám	Önkormányzat neve	Adósságrendezési eljárás indításának éve	Adósságrendezési eljárás befejezés éve
1.	Bakonszeg	1996	1996
2.	Bátorliget	1996	1997
3.	Csány	1996	1997
4.	Egerszólát	1996	1997
5.	Kács	1996	1997
6.	Nágocs	1996	1997
7.	Páty	1996	1999
8.	Domaháza	1997	1999
9.	Bátorliget	1998	1998
10.	Somogyudvarhely	1998	2000
11.	Csepreg	1999	2000
12.	Sáta	1999	2002
13.	Somogyfajsz	1999	2001
14.	Sorokpolány	1999	2000
15.	Sóstófalva	1999	2000
16.	Bakonszeg	2000	2001
17.	Gilvánfa	2000	2003
18.	Nágocs	2000	2002
19.	Atkár	2001	2002
20.	Dunafalva	2003	2006
21.	Felsőmocsolád	2005	2007
22.	Forró	2005	2005
23.	Nemesgulács	2007	2008
24.	Nick	2007	2012
25.	Boba	2008	2008
26.	Kajászó	2008	2009
27.	Neszmély	2008	2012
28.	Ópályi	2008	2009
29.	Pilisjászfalu	2008	2009
30.	Tiszaderzs	2008	2013
31.	Biri	2009	2009
32.	Kisnamény	2009	2010
33.	Selyeb	2009	2010
34.	Tiszavalk	2009	2010
35.	Szigetvár	2010	2010
36.	Sáta	2010	2012
37.	Nemesvid	2010	2012
38.	Jásztelek	2010	2011
39.	Magyardombegyház	2010	2011
40.	Somoskőújfalu	2010	2011
41.	Esztergom	2010	2011
42.	Nagydobos	2010	2011

Sorszám	Önkormányzat neve	Adósságrendezési eljárás indításának éve	Adósságrendezési eljárás befejezés éve
43.	Ósi	2010	2013
44.	Gelse	2011	2015
45.	Tiszabő	2011	2014
46.	Verseg	2011	2012
47.	Zádorfalva	2011	2011
48.	Gönc	2011	2011
49.	Heves Megyei Önkormányzat	2011	2012
50.	Tiszabura	2011	2015
51.	Kőtelek	2011	2014
52.	Kiscséc	2011	2014
53.	Aba	2011	2012
54.	Versend	2011	2014
55.	Abádszalók	2011	2013
56.	Hásságy	2012	2012
57.	Olasz	2012	2012
58.	Gacsály	2012	2012
59.	Salomvár	2012	2013
60.	Seregélyes	2012	2013
61.	Heves	2012	2013
62.	Vizsoly	2012	2013
63.	Erdőbénye	2012	2013
64.	Selyeb	2012	2013
65.	Nyírkársz	2012	2014
66.	Siklósnagyfalu	2012	2013
67.	Tiszafüred	2013	2013
68.	Szentistvánbaksa	2013	2013
69.	Nagykinizs	2013	2014
70.	Pölöskefő	2013	2014
71.	Tinnye	2014	2015
72.	Sárazsadány	2014	2016
73.	Korlát	2015	2015
74.	Verseg	2015	
75.	Szakoly	2017	

Forrás: Belügyminisztérium Önkormányzati Gazdasági Főosztály alapján a szerző saját szerkesztése

Az önkormányzati adósságrendezési eljárás a közszférában működő szervezetek csődeljárásának megfelelő jogintézmény, amelynek célja, hogy a hitelezőknek hatékony jogvédelmet biztosítson, az eljárás eredményeképpen pedig helyreálljon a helyi önkormányzat gazdálkodása, költségvetésének egyensúlya, így biztosított legyen megfelelő feladatellátás.

A vonatkozó jogi szabályozás

Az adósságrendezési eljárás nemperes eljárás.

A szabályozás alapvetően a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény rendelkezésein alapul, kiegészülve a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény végrehajtásának egyes

kérdéseiről szóló 95/1996. (VII. 4.) Korm. rendelettel. A mögöttes jogi szabályozást jelentő törvények az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény egyes rendelkezései, a jelenleg még hatályos polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény nem peres eljárási szabályai, amelyet 2018. január 1-i hatállyal felvált a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény, de ide sorolható az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szóló 353/2011. (XII. 30) Korm. rendelet, valamint kiemelő a fizetésképtelenséggel összefüggésben meghozott 1346/2000/EK tanácsi rendelet, vagy a 2015/848/EU Parlament és Európa Tanács rendelete.

Az adósságrendezési eljárásokban első fokon bírósági titkár is eljárhat, azonban bíró hozza meg a következő határozatokat:

- az adósságrendezés megindítása és az érdemi végzés az eljárás megszüntetése tárgyában,
- érdemi határozat a pénzügyi gondnok jogszabálysértő intézkedései, illetve mulasztása elleni kifogás tárgyában,
- a pénzügyi gondnok jelentésének jóváhagyását vagy új jelentés készítésére kötelező határozatát a helyi önkormányzat jogszabályokban kötelezően előírt feladatainak és hatáskörének helyi ellátási formáinak meghatározásáról, az ezekhez szükséges vagyontárgyak, illetve központi költségvetési támogatások megállapításáról és az adósságrendezésbe bevonható vagyoni körrel,
- a pénzügyi gondnok díjazására és felmentésére vonatkozó határozatot,
- a pénzügyi gondnok által meghatározott, az adósságrendezés körébe vont önkormányzati vagyon felosztásának elrendeléséről szóló döntést.

A fentiekben meghatározott döntések bíró általi meghozatalának garanciális jelentősége van, mivel a végzések ellen felülvizsgálatnak helye nincs.

Az adósságrendezési eljárás lefolytatása, az eljárás szakaszai

Az adósságrendezési eljárás megindítása:

Az eljárást maga a helyi önkormányzat, illetve annak hitelezője is kezdeményezheti. Adósságrendezési eljárás kezdeményezésének akkor van helye, ha

- a hitelező által megküldött számlát, vagy a hitelező fizetési felszólítását a helyi önkormányzat az esedékességet követő 60 napon belül nem fizette ki,
- ha az elismert tartozását az esedékességet követő 60 napon belül nem fizette ki,
- jogerős és végrehajtható bírósági (vagy hatósági) határozatban foglalt fizetési kötelezettségét nem teljesítette,
- fizetési kötelezettségét korábban lefolytatott adósságrendezési eljárásban megkötött egyezsége ellenére nem teljesítette,
 - más helyi önkormányzattal szemben fennálló, vagy az általa is létrehozott, vagy tagsági viszonya alapján fenntartott társulás keretében vállalt, társulási megállapodás alapján fennálló tartozását a számára benyújtott beszédési megbízást követő 60 napon belül nem teljesítette.

A felsorolt esetek alapvetően nem igényelnek külön értelmezést. Rendkívül fontos, és az EU által meghozott tanácsi rendeletekkel teljes összhangban áll azonban az utolsóként meghatározott kötelezettség, amelynek a nem teljesítése miatt az adós-

ságrendezés, mint meghatározott szankció került megfogalmazásra. Eszerint ugyanis az állam / a központi költségvetés védi a költségvetés támogatásban részesített alanyait az egymással szembeni tartozások ellen.

Ha a helyi önkormányzat ellen adósságrendezési eljárást kezdeményeztek, vagy annak feltételei fennállnak, a polgármester haladéktalanul, de legkésőbb 8 napon belül – a pénzügyi bizottság tájékoztatása mellett – a képviselő-testületet (megyei közgyűlést) összehívja. A képviselő-testület (közgyűlés) a helyzet rendezésére vagy az eljárás azonnali megindítására vonatkozóan hozhat határozatot. Ha az adósságrendezeit kiváltó helyzet az esedékességet követő 90. napon is fennáll, a polgármester (a megyei közgyűlés elnöke) köteles 8 napon belül kezdeményezni az adósságrendezési eljárást. Ha az adósságrendezési eljárást hitelező kezdeményezte a bíróságnál, és azt a bíróság érdemi vizsgálat nélkül nem utasította el, a helyi önkormányzat 15 napon belül köteles nyilatkozni arról, hogy a bírósághoz benyújtott hitelezői kérelemben foglaltakat elismeri-e. Ha a helyi önkormányzat a törvényes határidőn belül nem nyilatkozik, a tartozást vélelmezni kell. A bíróság az adósságrendezési eljárást végzésben rendeli el, egyúttal kijelöli a pénzügyi gondnokot. A pénzügyi gondnok személyére vonatkozóan a törvény összeférhetlenségi szabályokat határoz meg, amelyek ezen eljárásban érvényesíthetők. Nem lehet a helyi önkormányzat pénzügyi gondnoka:

- az adott helyi önkormányzat polgármestere, képviselő-testületének tagja, a képviselő-testület valamely bizottságának nem képviselő tagja, költségvetési intézményének vezetője és dolgozója, valamint ezek bármelyikének a polgári törvénykönyv szerint meghatározott hozzátartozója e minőségének fennállása alatt, illetve e minősége megszűnésétől számított 3 évig,
- az adott helyi önkormányzat hitelezője (függetlenül attól, hogy nem ő kezdeményezte az adósságrendezési eljárást),
- olyan cégben tulajdonos, amelyben az önkormányzat is tulajdonosi jogosultsággal rendelkezik,
- az adott helyi önkormányzat által megbízott könyvvizsgáló vagy belső ellenőr,
- a jegyző,
- a polgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal dolgozója.

Az adósságrendezési eljárás – hasonlóan a for profit szférában a cégek csőd- és felszámolási eljárásához – a bíróság (az adósságrendezési eljárás alá került helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes törvényszék) adósságrendezeit megindító végzésének a *Céglőnyben* való közzétételével kezdődik.

Az adósságrendezeit megindításának időpontjához több jogkövetkezmény is fűződik. Ezek a következők:

- az adott helyi önkormányzattal és valamennyi költségvetési szervével szembeni vagyoni jellegű kötelezettségek az adósságrendezeit megindításának napjától lejárttá válnak, és valamennyi követelést ezen időponttól kezdve csak az adósságrendezeit eljárásban lehet érvényesíteni,
- az adósságrendezeit idején folyamatban lévő végrehajtási eljárásokat az azt fogadó bíróság megszünteti, ingatlanra bejegyzett végrehajtási jog megszűnik; az adósságrendezeit alá vont helyi önkormányzat és költségvetési szerv ingatlanán

- és egyéb vagyontárgyain fennálló zálogjog, elidegenítési és terhelési tilalom, visszavásárlási és vételi jog megszűnik,
- kamat az adósságrendezés megindításának időpontját követően (akár a szerződésben kikötött kamat, akár a késedelmi kamat) csak a vagyonfelosztási javaslat elkészítéséig érvényesíthető,
 - beszámításnak csak az adósságrendezés megindításáig keletkezett követelések esetében és csak akkor van helye, ha a követelést a pénzügyi gondnoknak bejelentették,
 - a hitelezői igények bejelentésére nyitva álló határidő elmulasztása esetén igazolásnak helye nincs,
 - amennyiben valamely hitelezői igény bejelentése az adósságrendezési eljárásban nem történt meg, a hitelezők követeléseiket csak az adósságrendezési eljárás befejezését követő 2 év eltelte után érvényesíthetik beszedési megbízás, végrehajtás vagy újra adósságrendezési eljárás kezdeményezésével. Az ilyen követelésekre késedelmi kamat nem érvényesíthető.

A helyi önkormányzatot terhelő kötelezettségek az adósságrendezési eljárásban:

- a helyi önkormányzat polgármestere és képviselő-testülete döntéseinek köre csak a törvényben meghatározott feladatokra korlátozódik,
- a helyi önkormányzat képviselő-testülete köteles válságköltségvetést és válságtervet készíteni és elfogadni,
- a polgármester a helyi önkormányzat kötelezően előírt és önként vállalt feladatainak helyi ellátási formáiról, valamint azok finanszírozásáról jelentést készít, és azt 30 napon belül a pénzügyi gondnoknak átadja,
- a polgármester elkészítteti és a pénzügyi gondnok rendelkezésére bocsátja a helyi önkormányzat vagyonáról az adósságrendezés időpontját megelőző nappal készített vagyonleltárt, éves beszámolót, elkülönítve a törzsvagyon, a feladat- és hatáskör teljesítéséhez szükséges vagyon (korlátozottan forgalomképes vagyon) és a hitelezők kielégítésére felhasználható vagyon (forgalomképes vagyon) körét,
- a polgármester részletes tájékoztatást készít a helyi önkormányzat intézményeiről, azok gazdasági helyzetéről, tartozásairól, követeléseikről, a helyi önkormányzat részvételével működő gazdasági társaságokról, a folyamatban lévő bírósági és hatósági eljárásokról, végrehajtásokról, a helyi önkormányzat vagyonára vonatkozó szerződésekről, és a vagyont érintő kötelezettségvállalásokról,
- a helyi önkormányzat vagyoni kötelezettségvállalással járó döntést kizárólag külön törvényi felhatalmazás alapján hozhat,
- vállalkozást nem alapíthat,
- a korábban vállalt fizetési kötelezettségeit nem teljesítheti – kivéve a válságköltségvetésben és a válságtervben meghatározottakat.

A helyi önkormányzat pénzügyei feletti rendelkezési jogot a pénzügyi gondnok veszi át. A helyi önkormányzatnál az adósságrendezési eljárás megindítását követő 8 napon belül adósságrendezési bizottság alakul, amelynek tagjai a polgármester, a jegyző, a pénzügyi bizottság elnöke, egy képviselő és elnöke a pénzügyi gondnok. Ez a testület dönt – a képviselő-testület kizárólagos hatáskörébe tartozó ügyek kivételével – a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladatainak és hatáskörének teljesítésével kapcsolatos gazdasági

kérdésben. Az adósságrendezési bizottság megalakítása olyan súlyos kötelezettség, hogy amennyiben az nem történik meg, és a fővárosi és megyei kormányhivatal felhívása ellenére 30 napon belül sem ül össze, a képviselő-testület feloszlata kezdemenyezhető.

A pénzügyi gondnok feladata és hatásköre

A bíróság által kijelölt pénzügyi gondnok legfőbb feladata a helyi önkormányzat gazdálkodási egyensúlyának helyreállítása, tevékenységének figyelemmel kísérése, a képviselő-testület elé kerülő, a költségvetést érintő valamennyi előterjesztés véleményezése. A helyi önkormányzat a tevékenységével összefüggő kötelezettségvállalást és kifizetést csak a pénzügyi gondnok ellenjegyzésével teljesíthet. A pénzügyi gondnoknak át kell tekintenie a helyi önkormányzat gazdálkodását, fel kell tárnia, hogy mely okok vezettek a fizetőképtelenséghez, a helyi önkormányzat költségvetési egyensúlyának megbomlásához, fel kell tárnia bevételei és kiadásai helyzetét.

A pénzügyi gondnok feladatai teljesítése érdekében

- a helyi önkormányzat valamennyi iratát megismerheti (betekintési jog), tanácskozási joggal részt vesz a képviselő-testület és annak bizottságai – nyilvános és zárt – ülésén (részvételi és tanácskozási jog),
- a képviselő-testület és annak bizottságai részére előterjesztést készíthet, amelyet az adott testület köteles soron kívül tárgyalni,
- kezdeményeznie kell a helyi önkormányzat esedékessé vált követeléseinek behajtását,
- tájékoztatnia kell a hitelezőket (kérésükre külön is) a helyi önkormányzat vagyonával, vagyoni helyzetével, valamint az adósságrendezési eljárással összefüggő kérdésekben,
- tájékoztatja a fővárosi és megyei kormányhivatalt az adósságrendezési eljárás folyamatáról, a megtett és szükséges intézkedésekről, továbbá arról, ha a képviselő-testület vagy annak bizottsága, illetve az adósságrendezési bizottság valamely kötelezettségét nem teljesíti,
- elkészíti és közzéteszi a hitelezői felhívást,
- a törvény által előírt határidőben (az adósságrendezési eljárás közzétételétől számított 60 nap) a jelentkező hitelezőket nyilvántartásba veszi, illetve tájékoztatja őket arról, hogy követeléseiket és azok biztosítékait elfogadja-e,
- a helyi önkormányzat nevében bíróság előtt – az adósságrendezési eljárás megindításának időpontjától számított 90 napon belül – megtámadhatja a helyi önkormányzat és költségvetési szervének az adósságrendezési eljárást megelőző 1 éven belüli azon szerződéseit, amelynek tárgya a helyi önkormányzat vagyonából ingyenes elidegenítés, ingyenes kötelezettségvállalás vagy harmadik személy javára szóló feltűnően nagy értékkülönbözettel megkötött visszerthes ügylet,
- szavazata – szavazategyenlőség esetén – dönt az adósságrendezési bizottság ülésén, és ha szükségesnek látja az adósságrendezési bizottság döntésének felülvizsgálatát kérheti a képviselő-testülettől,
- a reorganizációs programhoz kamattámogatást igényelhet.

A pénzügyi gondnok tevékenysége, intézkedése, illetve mulasztása ellen az, aki azt sérelmesnek tartja, kifogással élhet a bíróságnál, amely a pénzügyi gondnok intézkedését meg-

semmisítheti, megváltoztathatja, vagy a pénzügyi gondnokot az intézkedés megtételére kötelezheti, továbbá személyében felelősségére tekintettel tisztségéből felmentheti, díjazását csökkentheti. Amennyiben a kifogás nem megalapozott, a bíróság azt elutasítja.

A helyi önkormányzat az adósságrendezési eljárás megindítását követően válság-költségvetést készít és fogad el. Ennek alapján csak az alábbi kiadásokat finanszírozhatja:

- az adósságrendezési törvény 1. számú mellékletében felsorolt alapvető lakossági szolgáltatások, mint a számára kötelezőn előírt feladatok (1–27-ig) működési kiadásai, ezek a feladatok a következők:
 1. kegyeleti közszolgáltatás biztosítása, a szociális temetésről való gondoskodás,
 2. hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáról gondoskodás,
 3. közterületek tisztántartása,
 4. helyi vízrendezés, vízkárelhárítás, árvíz- és belvízelvezetés,
 5. vezetékes ivóvíz- és szennyvízcsatorna biztosítása,
 6. közútkezelés a helyi közutak tekintetében,
 7. parkolási közszolgáltatás a helyi közutakon, köztereken,
 8. közvilágítás biztosítása,
 9. állategészségügyi szolgáltatások,
 10. közegészségügyi szolgáltatások (rágcsálóirtás stb.)
 11. óvodai nevelés biztosítása,
 12. a helyi nemzetiségek jogainak biztosítása,
 13. egészségügyi alapellátás,
 14. személyes gondoskodás keretébe tartozó szociális alapszolgáltatások,
 15. gyermekétkeztetés, gyermekjóléti szolgáltatások,
 16. idősek szociális ellátása,
 17. hajléktalanellátás,
 18. a helyi önkormányzatnak az állammal kötött szerződésén alapuló egyéb szociális szakellátások megszervezése és nyújtása,
 19. pénzbeli és nem pénzbeli települési támogatás nyújtása,
 20. a képviselő-testület működésének biztosítása,
 21. a polgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal működtetése, a hivatal dolgozóinak díjazása,
 22. helyi közfoglalkoztatás szervezése,
 23. települési könyvtári ellátás,
 24. közművelődési közszolgáltatás,
 25. fővárosi közlevéltár működtetése,
 26. megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásával összefüggő kötelezettségek,
 27. megyei önkormányzatra a jogszabályok által rótt kötelező feladatok,
- a helyi önkormányzatnál és költségvetési szervénél idegen pénzeszközök felhasználása,
- a helyi önkormányzat az adósságrendezési eljárás alatt nem finanszírozhat olyan egészségügyi, oktatási, szociális intézményt, amelynek kihasználtsága az 50%-ot nem éri el, illetve ha a fajlagos költsége az előző évi országos átlag 30%-át meghaladja – kivéve, ha az adott településen csak az az egy intézmény üzemel.

A válságköltségvetési rendelet elfogadását követően az adósságrendezési bizottság reorganizációs programot és a hitelezőkkel egyezségi javaslatot készít. A pénzügyi gondnok a reorganizációs program teljesítéséhez és a hitelezői egyezségekhez a helyi önkormányzatokért felelős minisztertől kamattámogatást kérhet, aki azt ígervény formájában biztosítja. A hitelezői igények kielégítéséről egyezségi tárgyalást kell tartani. Egyezség a hitelezőkkel akkor köthető, ha ahhoz az adósságrendezés megindításának időpontjában fennálló követeléssel rendelkező hitelezőknek több mint fele hozzájárul, és a rendezés eléri az összes bejelentett és nem vitatott hitelezői követelés kétharmadát. Az egyezséget a törvény előírásai szerinti tartalommal írásba kell foglalni. Amennyiben az adósságrendezés megindításának időpontjától számított 240 napon belül nem jön létre egyezség, azt a pénzügyi gondnoknak a bírósághoz be kell jelenteni. A hitelezők kielégítését biztosító vagyon felosztásáról a bíróság rendelkezik a hozzá benyújtott egyezség, elfogadott és vitatott hitelezői igények kielégítéséről.

A vagyon felosztását rendező szabályok (kielégítési rangsor):

- rendszeres személyi juttatások,
- zálogjoggal, óvadékkal biztosított követelések,
- az államot illető költségvetési támogatás összege,
- társadalombiztosítási tartozások,
- adók és adók módjára behajtható köztartozások,
- egyéb követelések,
- késedelmi pótlékok, járulékok, bírságok.

A kielégítési rangsorban az előbb állók teljes kielégítése után kerülhet sor a következő pontba sorolt hitelezők követelésének kielégítésére. Az azonos pontba sorolt hitelezőket követelésük arányában kell kielégíteni. Ha a bíróság a vagyonfelosztási javaslatot jóváhagyja, kötelezi a pénzügyi gondnokot a vagyonfelosztás végrehajtására.

Reorganizációs program

Az adósságrendezési eljárásban elfogadott válságköltségvetés célja, hogy tételesen átvizsgálják az önkormányzat gazdálkodását. Ennek alapján kerülhet kidolgozásra a reorganizációs program, amely a helyi önkormányzat számára a hosszútávú költségvetési egyensúly megteremtését biztosítja. Ez a hitelezőknek is lehetőséget nyújt arra, hogy reális, biztos alapokon nyugvó egyezség jöjjön létre. A reorganizációs program tartalmazza az adósságrendezésbe bevonható vagyont, illetve a rendezéshez felhasználható bevételeket és az egyéb intézkedési javaslatot a kötelezettségek kielégítésére. A törvény a reorganizációs program további tartalmára vonatkozóan nem tartalmaz előírást, az szükségszerűen igazodik az adósságrendezési eljárás alá került önkormányzat méretéhez, kötelező és önként vállalt feladataihoz, a korábban elfogadott költségvetéséhez. Célszerű itt megemlíteni, hogy a reorganizációs programnak összhangban kell állnia a hitelezők számára készített egyezségi javaslattal, hogy mind az önkormányzat, mind a hitelezők részéről szabályozott módon, megalapozott számításokkal biztosított legyen az egyezségi javaslatban foglalt kötelezettségek végrehajtása.

Reorganizációs hitel

A helyi önkormányzat a hitelezői egyezséghez, a hitelezői igények kielégítéséhez pénzügyi intézménytől hitelt vehet fel, amelyet reorganizációs hitelnek nevezünk. A központi költségvetés a reorganizációs hitel visszafizetésének futamidejére kamatmentes, visszatérítendő támogatást nyújthat. A reorganizációs hitel nyújtására vonatkozó döntést a helyi önkormányzatokért felelős miniszter – jelen szabályozás szerint a belügyminiszter – 15 napon belül hozza meg. A támogató döntés alapján a Belügyminisztérium illetékes szervezeti egysége a miniszter nevében ígérvényt állít ki a támogatói döntésről. Az ígérvény alapján a reorganizációs hitelszerződéssel válik ténylegesen támogatásra jogosulttá az önkormányzat. A bíróság az adósságrendezési eljárást végzéssel nyilvánítja befejezettnek. A végzés ellen felülvizsgálatnak helye nincs.

Adósságrendezés a helyi önkormányzat költségvetési szervénél

Ha a helyi önkormányzat által irányított költségvetési szerv 30 napon túli, lejárt esedékességű, elismert tartozásállományának mértéke két egymást követő hónapban eléri az éves eredeti kiadási előirányzatának 10%-át vagy 150 millió forintot, az irányító szerv (a helyi önkormányzat képviselő-testülete vagy társulási tanácsa) a költségvetési szervhez önkormányzati biztost bíz meg. A lejárt esedékességű tartozásállomány fennállásáig a pénzügyi ellenjegyzés és az érvényesítés csak az önkormányzati biztos ellenjegyzésével vállalható kötelezettség és teljesíthető utalványozás.

Ellenőrző kérdések

1. Határolja el az adósságkonszolidációt és az adósságrendezést!
2. Mikor kerül sor adósságrendezésre?
3. Mutassa be az adósságrendezési eljárás szakaszait!
4. Mi az a reorganizációs program?

Tájékoztató bibliográfia

- BEKÉNYI József szerk. (2014): *Nagy önkormányzati kézikönyv*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó.
- FERENCZ Viktória (2011): *Gazdasági és közszolgáltatási folyamatok térbeli elemzése*. Budapest, E-Government Alapítvány.
- HOLCZREITER M. – PAPP E. – SIMON B. (2015): *Önkormányzati gazdálkodás*, Budapest, NKE VTKI.
- JÓSZAI Attila (2018): *Településtervezés*. Kézirat
- LENTNER Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan. Tankönyv*. Budapest, NKE.
- STECNÉ DR. BARATI Izabella (2015): *Önkormányzati gazdálkodás, helyi pénzügyek*. Budapest, E-Government Alapítvány.
- VÍGVÁRI András szerk. (2005): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. Budapest, BM–TÖOSZ Idea Program.

Irányadó jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye

1990. évi C. törvény a helyi adókról

1991. évi XVI. törvény a koncesszióról

1991. évi XXXIII. törvény az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzati tulajdonba adásáról

1993. évi LXXVIII. törvény a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról

1996. évi XXV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról

1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről

2000. évi C. törvény a számvitelről

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

2011. évi CXCVI. törvény az államháztartásról

2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről

2016. évi CLV. törvény a hivatalos statisztikáról

368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról

4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu • www.uni-nke.hu
• 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 6116 • E-mail: kiado@uni-nke.hu •
A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető • Felelős szerkesztő: Dalloul Zaynab • Olvasószerkesztő:
Fodor József Péter • Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

ISBN 978-615-5877-99-5 (nyomtatott)
ISBN 978-615-5889-00-4 (elektronikus)

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó
közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

dialog Campus

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE