

Nemzeti  
Közzszolgálati Egyetem

LENTNER CSABA

# Államháztartási rendszer helyi alrendszere



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.



Nemzeti Fejlesztési Ügynökség  
[www.ujszechenyiterv.gov.hu](http://www.ujszechenyiterv.gov.hu)  
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

**Szerző:**

© Lentner Csaba 2014

**Kiadja:**

© NKE, 2014

**Felelős kiadó:**

Patyi András  
rektor

# Tartalom

1. A magyar önkormányzati rendszer főbb jellemzői a rendszerváltozás után. Fejlődéstörténet. Működési keretek. ....	4
Fejezetzáró kérdések.....	6
2. Az önkormányzatok gazdasági önállóságának alapjai, és a helyi feladatellátás. A Széll Kálmán Terv következtében előálló új feladat és finanszírozási struktúra bemutatása. ....	7
Fejezetzáró kérdések.....	10
3. Az önkormányzati gazdálkodás főbb jellemzői. Bevételek, kiadások, feladatellátások, speciális szabályok. ....	11
Fejezetzáró kérdések.....	14
4. Az önkormányzati szektor konszolidációja. Konszolidációs kényszerek. A konszolidáció eredményei. ....	15
Fejezetzáró kérdések.....	17
Szakirodalom:.....	18
Fogalomtár .....	18

# 1. A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER FŐBB JELLEMZŐI A RENDSZERVÁLTOZÁS UTÁN. FEJLŐDÉSTÖRTÉNET. MŰKÖDÉSI KERETEK.

Egy modern polgári demokráciában a helyi önkormányzatiság eszmeiségének elismerése vagy a helyi önkormányzati rendszer működése az állami–társadalmi berendezkedés elengedhetetlen kelléke. Valós önkormányzati rendszer csak valós helyi **önkormányzati önállóság** mellett működik. Ez az önkormányzati autonómia az állam egységének a legkisebb sérelme nélkül, a hatályos törvények által megszabott keretek között, azaz nem abszolút, csupán viszonylagos értelemben képzelhető el. A helyi önkormányzatok relatív autonómiájának kiemelkedően fontos elemét jelenti az önkormányzatok gazdasági (gazdálkodási, pénzügyi stb.) önállósága. Különösen fontos a gazdasági autonómia egy olyan országban, mint Magyarország, ahol 1990-ben széles felelősségi körrel felruházott helyi önkormányzati rendszert vezettek be.

Az 1990-es évektől kialakuló önkormányzati rendszer irányába jelentős feladat-decentralizáció indult meg az államtól, illetve a központi költségvetési szektorból. A feladatok letelepítését azonban nem követte a központi források decentralizációja, főleg reálértékben nem, így az ezredfordulóra már jelentős működési hiány alakult ki a helyi államháztartási alrendszerben. Gyakori jelenséggé vált, hogy az önkormányzatok a fejlesztési forrásokat, főleg a beruházási hiteleket – bujtatva – működési kiadásaira használták fel. Lényegében megindult az államháztartáson belül a hiány decentralizációja, majd az államháztartás adósságállománya is decentralizációs vákuumba került az önkormányzatok által.

2004-től az Európai Unió teljes jogú tagjává válva, új fejlesztési támogatások igénybevételének lehetősége nyílt meg az önkormányzatok előtt is. A feladataik ellátásához szükséges infrastrukturális háttér létrehozása, szinten tartása és fejlesztése érdekében végrehajtott beruházásokhoz, felújításaikhoz, eszközbeszerzéseikhez jelentős európai uniós és hazai fejlesztési célú támogatásokat használhattak fel. Az európai források megjelenésével átalakult a hazai fejlesztések támogatási rendszere. A területfejlesztési támogatásokról és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről szóló 67/2007. (VI. 28.) OGY határozat II. fejezetének 1. pontjában fogalmazta meg a törvényalkotó a nem társfinanszírozásra szolgáló, tisztán hazai források koncentráálásának szükségességét, azok hatékony felhasználása érdekében.

A költségvetési törvények azonban a helyi önkormányzatok fejlesztési feladatainak támogatására, főleg EU fejlesztési támogatások saját önrészenek elegendő biztosítására nem adtak, illetve nem hagytak elegendő forrást<sup>1</sup>. Az EU-tagsággal megnyíló, jobbra infrastrukturális beruházási fejlesztési lehetőségek az önkormányzatoknál a beruházási kedvet élénkítették. Elégséges pénzeszközük azonban a támogatási keretek saját önrészehez nem volt, így – a kormány által biztosított lehetőséggel élve – a saját önrész biztosítására hiteleket vettek fel, illetve devizakötvényeket bocsátottak ki, amivel az önkormányzati államháztartási alrendszer eladósodása, paralel, az államháztartás adósságállományának decentralizációja újabb lendületet vett. Másik probléma volt, hogy az európai uniós támogatások lehetősége birtokában a települések gyakran olyan új beruházás megvalósítását is vállalták, amellyel létrehozott létesítmény működtetését, fenntartását saját bevételeik terhére, erejükön felül nem tudták teljesíteni, illetve a megvalósult beruházásból remélt bevételek elmaradtak.

Az önkormányzatok részei az állami közfeladat-végrehajtási rendszernek, de miközben feladataikat törvényi szintű szabályok határozzák meg, a végrehajtás és a feladat ellátása szervezésének módjában és számos más kérdésben relatív gazdasági autonómiával rendelkeznek. A **Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját** kihirdető 1997. évi XV. törvény a helyi önkormányzatok terjedelméről a következőképpen rendelkezik (4. cikk 3. pont): „A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania.” Ez lényegében a szubszidiaritás elve, vagyis a feladatok más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdasági követelményektől függ. Adódik tehát a Chartából, hogy ahol nem biztosított, nem oldható meg a településen történő közfeladat ellátás, akkor azt az állampolgárhoz legközelebb álló közigazgatási szervnél kell megvalósítani. Tehát a közös önkormányzati hivatalok létrehozása (a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. (Mötv.) az európai önkormányzati elvekkel szinkronban áll.

1 A BM kezelésében csatlakozásunk óta rendelkezésre áll az úgynevezett EU Önerő Alap pályázati támogatás, amelynek célja az európai uniós fejlesztési pályázatok saját forrás kiegészítése. A keret azonban a végbement önkormányzati fejlesztések mértékéhez képest nem volt elégséges. A támogatás igénybevételének feltételeit a mindenkorai költségvetési törvény és a vonatkozó miniszteri rendelet tartalmazza.

Ahogy a központi költségvetés és a gazdaságpolitika általános végső célja a közjó szolgálata, úgy az önkormányzatok általános célja a helyi közjó szolgálata a lakosság érdekében.

2010-től az önkormányzati feladatok és adósságállomány tekintetében jelentős változások történtek. Az MÖtv. szerint egy járáson belüli 2000 fő vagy ez alatti lakosságú községek, melyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, 2013-tól közös önkormányzati hivatalt kötelesek létrehozni. Az így létrejövő közös hivatalhoz tartozó települések összlakossága legalább 2000 fő, vagy legalább hét települést kell összefogni. A kötelezően létrehozandó közös önkormányzati hivatalhoz tartozhat olyan település is, amelynek lakossága meghaladja a 2000 főt. Az intézkedéssel jelentős költségmegtakarítás és szolgáltatási színvonalnövelés érhető el.

A megyei intézmények, valamint a Fővárosi Önkormányzat fenntartásában álló egészségügyi intézmények 2012. január 1-jével állami fenntartásba kerültek, majd 2012. május 1-jétől a települési önkormányzatok által működtetett kórházak is.

Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. tv. alapján bevezetett kormányzati hitelengedélyezés eredményeként mérséklődik az önkormányzati alrendszer hiánya. A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése lehetővé teszi, hogy a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében külön törvény kösse feltételhez vagy a Kormány hozzájárulásához az önkormányzatok kötelezettségvállalását.

A felhatalmazás alapján a stabilitási törvény rögzíti, hogy az önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteikből eredő tárgyévi fizetési kötelezettségek nem haladhatják meg a tárgyévi saját bevételeik 50%-át a futamidő végéig egyik évben sem. E szabály hivatott biztosítani, hogy az önkormányzatok ne váljanak fizetésképtelenné az adósságszolgálati kötelezettségük miatt. Ezzel egyidejűleg a már e korlát felett eladósodott önkormányzatok további hitelfelvételének tiltásával esély teremődik az adósságkitettségek fékezésére.

Ezen felül az is előírásra került, hogy az önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteket – a törvényben rögzített kivételeken kívül – kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával köthetnek.

Az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelekre vonatkozó ügyletek a Kormány jóváhagyása nélkül rendezhetők. Ezen felül a 10 millió forint alatti, illetve a Fővárosi és a megyei jogú városok esetében a 100 millió forint összérték alatti fejlesztési célú adósságot keletkeztető ügyletekhez sem szükséges a Kormány engedélye. Az önkormányzatok ügyleteihez történő hozzájárulás menetét az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szóló 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet határozza meg. Ez a jogszabály rögzíti az adósságot keletkeztető előző ügyletek fedezetéül figyelembe vehető saját bevételek körét is.

Az ezredfordulót követően az előző kormányok által előidézett pénzügyi instabilitás a jelenlegi kormányt óhatatlanul stabilizáló, reorganizáló szerepkörbe helyezte. 2011-ben sor került a megyei önkormányzatok adósságállományának átvállalására, majd 2012-ben döntés született a helyi, települési önkormányzatok adósságállományának rendezéséről is. A településeken lévő egyes, közszolgáltatást ellátó intézmények (iskolák, egyes szociális szakellátási intézmények, kórházak és járó-beteg szakellátást biztosító egészségügyi intézmények) fenntartásának átvállalása ugyancsak az állami hatáskörbe, pontosabban helytállási körbe kerül.

## Fejezetzáró kérdések

1. Helytálló-e az alábbi állítás? Valós önkormányzati rendszer csak valós helyi önkormányzati önállóság mellett működik.

.....

.....

.....

2. Mi a forrása az alábbi idézetnek? „A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szerve történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdasági követelményektől függ.”

- a) Alaptörvény
- b) Államháztartási törvény
- c) Széll Kálmán Terv
- d) Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját kihirdető 1997. évi XV. törvény

5. Igaz-e az alábbi állítás? Az MÖtv. szerint egy járáson belüli 2000 fős vagy ez alatti lakosságú községek, melyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, 2013-tól közös önkormányzati hivatalt kötelesek létrehozni.

.....

.....

.....

6. Igaz-e az alábbi állítás? Az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelekre vonatkozó ügyletek a Kormány jóváhagyása nélkül rendezhetők.

- a) nem igaz, mert a megyei önkormányzat engedélye szükséges
- b) nem igaz, mert a járási hivatal jóváhagyása kell hozzá
- c) igaz, kormány-jóváhagyás nélkül rendezhetők

4. Igaz-e az alábbi állítás? A megyei intézmények, valamint a Fővárosi Önkormányzat fenntartásában álló egészségügyi intézmények 2012. január 1-jével állami fenntartásba kerültek, majd 2012. május 1-jétől a települési önkormányzatok által működtetett kórházak is.

- a) nem igaz, mert a megyei és fővárosi intézmények már 2011. január 1-től kerültek állami fenntartásba, a mondat második fele igaz
- b) nem igaz, mert egyáltalán nem kerültek állami fenntartásba
- c) az állítás mind a két része igaz

## **2. AZ ÖNKORMÁNYZATOK GAZDASÁGI ÖNÁLLÓSÁGÁNAK ALAPJAI, ÉS A HELYI FELADATELLÁTÁS. A SZÉLL KÁLMÁN TERV KÖVETKEZTÉBEN ELŐÁLLÓ ÚJ FELADAT ÉS FINANSZÍROZÁSI STRUKTÚRA BEMUTATÁSA.**

A helyi önkormányzatok gazdasági önállóságának jogi alapjait – hasonlóan az önkormányzati autonómia többi eleméhez – az államok alkotmányai tartalmazzák. Az önkormányzati autonómia elengedhetetlen feltétele a gazdálkodási önállóság, amelynek legfontosabb garanciáit az Alaptörvény tartalmazza.

Az Alaptörvény 32. cikke szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében – többek között –

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

Az Alaptörvény 32. cikkének (6) bekezdése alapján a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja. A 34. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a helyi önkormányzat részére törvényben előírt kötelező feladat- és hatáskörök ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult. Magyarország helyi önkormányzatairól az Országgyűlés a 2011. évben új törvényt alkotott (Mötv.). E törvény rendelkezéseinek többsége – így a helyi önkormányzatok gazdasági alapjaira vonatkozó rendelkezések is – a 2013. évtől lépett hatályba. Amellett, hogy az új törvényi szabályozás a helyi önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatban számos novumot tartalmaz (példaként említhető a 2013. évtől bevezetendő feladat alapú finanszírozási rendszer), külön is ki kell emelni, hogy a helyi önkormányzatok vagyonára vonatkozó rendelkezései már 2012. január 1-jétől hatályosak. Ez igazodott ahhoz a jogalkotási folyamathoz, amelynek célja a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás szabályozásának egységesítése, koherens kialakítása volt.

Az önkormányzati hitelfelvételek engedélykötelessé tétele, továbbá a 2011. év végén történt megyei önkormányzati intézmények, valamint a fővárosi önkormányzati kórházak állami fenntartásba vétele mérsékelni fogja az önkormányzati alrendszer hiányát. A 2013-tól hatályos új finanszírozási rend az eddigieknél is célzottabban, a feladatokhoz kötöttebben biztosít majd forrást az önkormányzatok részére. Az egyenlegjavulás irányába hat az Mötv. 2013. január 1-től hatályos rendelkezése, miszerint önkormányzati költségvetési rendeletben működési hiány a jövőben nem tervezhető.

A helyi önkormányzatok gazdasági önállóságának egyik feltétele, hogy feladataik ellátásához megfelelő vagyonnal rendelkezzenek. A vagyon fogalmába egyrészt ingatlanok (föld és épületek), másrészt ingóságok, befektetett eszközök (mindaz, ami nem ingatlan, tehát különböző tárgyak, berendezések, gépek, felszerelések stb.) és vagyoni értékű jogok tartoznak (például bérleti jog). Az önkormányzatok vagyonuk meghatározó részét a rendszerváltozás időszakában a korábban egyeduralgó állami tulajdon lebontásának folyamatában kapták meg. Természetesen az állami tulajdon egy részének az önkormányzatok tulajdonába való átadása nem öncélú folyamat volt, hanem jelentős részben a helyi önkormányzati közfeladat-ellátás anyagi és infrastrukturális alapjainak megteremtését célozta. A helyi önkormányzatok tulajdonhoz juttatása értelemszerűen a polgári jog szerinti tulajdonosi jogok (birtoklás joga, használat és a hasznok szedésének joga, valamint a rendelkezési jog) gyakorlására is feljogosította az önkormányzatokat. Ugyanakkor e tulajdonosi jogosultságok közül a rendelkezési jog polgári jog szerinti, tehát korlát nélküli biztosítása könnyen az önkormányzati tulajdon célhoz kötöttsége (azaz a közfeladat-ellátás anyagi és infrastrukturális alapjainak megteremtése) ellenében ható tényező lehetett volna. Magyarország Alaptörvénye rögzíti, hogy a helyi önkormányzat tulajdona – az állami vagyon mellett – nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit, az állam és a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonának körét, a nemzeti vagyon feletti rendelkezési jog alapvető korlátait és feltételeit, valamint az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységeit a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény szabályozza.

A helyi önkormányzat vagyona törzsvagyon és üzleti vagyon lehet. A törzsvagyon közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja. A törzsvagyonba tartozó vagyonelemek részben forgalomképtelenek, részben pedig korlátozottan forgalomképesek. A szabályozás célja annak megakadályozása, hogy az önkormányzatok a törzsvagyonba tartozó vagyonukat elpazarolják, ezáltal a kötelező önkormányzati feladatok ellátását vagy hatáskör gyakorlását veszélyeztessék.

**Forgalomképtelen törzsvagyonnak minősül, amelyet**

- a nemzeti vagyonról szóló törvény kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít, továbbá
- törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít.

**A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonát képező nemzeti vagyonba tartoznak:**

- a helyi közutak és műtárgyaik,
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló terek, parkok,
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzetközi kereskedelmi repülőtér, a hozzá tartozó légitforgalmi távközlő, rádió navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légitforgalmi irányító szolgálat elhelyezését biztosító létesítményekkel együtt, valamint
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló – külön törvény rendelkezése alapján részére átadott – vizek, közcélú vízi létesítmények, ide nem értve a vízi közműveket.

Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősül a nemzeti vagyonról szóló törvény mellékletében, valamint törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében ekként meghatározott a helyi önkormányzat tulajdonában álló vagyonelem.

A forgalomképtelen törzsvagyon körbe tartozó vagyonelemek nem idegeníthetők el, vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló használati jog vagy szolgálat kivételével nem terhelhetők meg, azokon dologi jog vagy osztott tulajdon nem létesíthető.

A korlátozottan forgalomképes törzsvagyonba tartozó vagyonelemeket törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete állapítja meg. Ezekről a vagyonelemekről törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni. A törvény valamennyi tulajdonosi rendelkezési jogosítvány gyakorlásához állapíthat meg feltételeket, de az önkormányzat rendeletében is korlátozottan forgalomképes törzsvagyon körbe sorolhatja egyes – törvény szerint törzsvagyonba egyébként nem tartozó – vagyontárgyait. Fontos követelmény, hogy az önkormányzat rendeletének a rendelkezési jog minden elemét szabályoznia kell. Ha a rendelet nem határozza meg pontosan, hogy milyen feltételekkel lehet a korlátozottan forgalomképes vagyontárggyal rendelkezni (különösen elidegeníteni, megterhelni, használatba adni), akkor a tulajdonosi jogokat gyakorló képviselő-testület nem tehet érvényes jognyilatkozatot.

Az a helyi önkormányzati vagyon, amely nem tartozik a törzsvagyonba, üzleti vagyonnak minősül. Ez a vagyonrész az önkormányzat szabad elhatározása alapján elidegeníthető, megterhelhető, vállalkozásba apportként bevihető. Ismételten kiemelendő, hogy a törzsvagyon mellett az üzleti vagyonra is vonatkozik, hogy az önkormányzat feladatait és céljait kell szolgálnia. Az elmúlt évtizedek önkormányzati működésének fontos jellemzője a vagyonvesztés, amelynek pótlására – jobbára központi forrásokból – csak szűk lehetőség adódott.

Az önkormányzat vállalkozási szabadsága nem korlátlan, a vállalkozási tevékenységnek összhangban kell lennie a helyi közösségi érdekekkel. Ezt kordában tartja az a 2011-től hatályos új rendelkezés, miszerint az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogosultsága az önkormányzatok tulajdonában álló gazdasági társaságokra is kiterjed.

A nemzeti vagyonról szóló törvény előírja, hogy a helyi önkormányzat közép- és hosszú távú vagyongazdálkodási tervet köteles készíteni. A helyi önkormányzatot – az önkormányzati törvényben foglalt eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselőtestület rendelkezik. Az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos vagyongazdálkodási feladatok, jogosultságok és kötelezettségek – például a rendeltetésszerű használat, állagmegóvás, bővítés (beruházás, felújítás), a vagyon nyilvántartása, vagyonvédelem, értékesítés, ingyenes elidegenítés – szabályozása önkormányzati vagyonrendeletben történhet. A helyi önkormányzatok alapfeladata a lakosság részére biztosítani mindazokat az alapvető közszolgáltatásokat, amelyek a település életképességét, fennmaradását, fejlesztését lehetővé teszik. Az önkormányzatok részt vehetnek vállalkozásokban, főleg azért, hogy a vállalkozás remélt hasznából teremtsék elő azokat a forrásokat, amelyek feladataik ellátásához feltétlenül szükségesek. Garanciális szabályt jelent az, hogy az önkormányzat csak olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét. Ez lényegében azt jelenti, hogy az önkormányzat csak a vállalkozásba fektetett vagyonrészét veszítheti el az esetleges vállalkozás kudarca, csődje esetén, de nem felel többi vagyonával a bukás esetén sem. Az önkormányzati rendszerben kiemelt cél a helyi és területi közigazgatási rendszer teljes megújítása, aminek lényeges eleme, hogy a települési önkormányzatok feladatainak jelentős részét az állam közvetlenül látja el 2013-tól. A települési önkormányzatok a jövőben csak a valós helyi feladatszerzési döntéseket igénylő, a legcélszerűbben helyi szinten ellátható közszolgáltatásokat biztosítják a lakosság számára. A megyei önkormányzatok pedig a területfejlesztésben töltöttek be kulcsszerepet.

Az állam – az óvodák kivételével – 2013-tól átvette a köznevelési intézmények szakmai feladatellátását. A 3000 lakosnál népesebb települési önkormányzat gondoskodik főszabályként viszont – a szakképző iskolák kivételével – a köznevelési intézmények infrastruktúrájának működtetéséért, a köznevelést szolgáló intézmények biztonságos üze-



meltetéséért. 3000 lakosságszám alatt főszabályként az üzemeltetés is állami feladat. Emellett valamennyi települési önkormányzat feladata a gyermekétkeztetés biztosítása.

A Kormány döntése alapján 2012-ben átvételre került több mint 50 városi önkormányzattól az általuk fenntartott fekvőbeteg szakellátást nyújtó egészségügyi intézmény és a hozzá kapcsolódó adósságállomány is. 2013-tól az államigazgatási feladat- és hatáskörök jelentős részét az államigazgatási szervek látják el. Az önkormányzat szervezetrendszerében csak kivételesen, a helyi viszonyok ismeretének, az azonnali reagálásnak a szükségessége folytán marad ilyen feladat, jelentősen csökkennek ezzel az önkormányzati terhek. A települési jegyzők hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatok jelentős része a kormányhivatalok hatáskörébe kerül át. A járási szinten létrehozandó kormányhivatalok felállításával az adott feladatok a jelenleginél költségtakarékosabban, méretgazdaságosabban elláthatók. A feladatok átrendeződésével párhuzamosan 2013-tól az önkormányzati finanszírozási rendszer is átalakul, lényeges elemévé válik a feladat alapú finanszírozás.

Változnak a helyi önkormányzatok által nyújtott szociális szolgáltatások is. Az önkormányzati törvény szociális segélyezése két fontos alapelvre épül, már a 2012-es költségvetési törvényben leszabályozott módon. Egyrészt határozottabban jelenik meg a foglalkoztatási szándék, megszűnik a szociális ellátórendszerben kapható jövedelempótló támogatások munkavállalással szembeni ellenérdekeltsége. Másrészt a valóban rászorulóak a jövőben is számíthatnak a szociális háló védelmére, ám a normatív feltételeket nem teljesítők segélyezése a szükséges szintre szűkül.

## Fejezetzáró kérdések

1. Igaz-e az alábbi állítás? Az Alaptörvény 32. cikke szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik.

.....

.....

.....

2. Igaz-e az alábbi állítás? Az Alaptörvény 32. cikke szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről.

.....

.....

.....

.....

3. Forgalomképtelen önkormányzati törzsvagyonnak minősül-e amit a nemzeti vagyonról szóló törvény kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít?

.....

.....

.....

.....

4. Igaz-e az alábbi állítás? A feladatok átrendeződésével párhuzamosan 2013-tól az önkormányzati finanszírozási rendszer is átalakul, lényeges elemévé válik a bázisfinanszírozás.

.....

.....

.....

5. Igaz-e az alábbi állítás? Az állam – az általános iskola kivételével – 2013-tól átvette a köznevelési intézmények szakmai feladatellátását.

.....

.....

.....

### 3. AZ ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS FŐBB JELLEMZŐI. BEVÉTELEK, KIADÁSOK, FELADATELLÁTÁSOK, SPECIÁLIS SZABÁLYOK.

Magyarországon a hatályos jogi szabályozás, mindenekelőtt az önkormányzati törvény alapulvételével a helyi önkormányzatok bevételei alapvetően három csoportba sorolhatók:

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

A helyi önkormányzatok pénzügyi forrászerkezetében a saját bevételek képezik – keletkezésüket tekintve – az önkormányzati autonómiával leginkább adekvát bevételi kört, szemben az átengedett központi bevételekkel és különösen az állami támogatásokkal. A saját bevételek körében a bevétel nagysága alapvetően a helyi önkormányzat különféle döntéseitől függ. A saját bevételeket az állam csak normatív úton, a törvényi keretek kijelölésével befolyásolhatja. Így például törvény határozza meg, hogy egy települési önkormányzat milyen helyi adót vezethet be, és mennyi a maximális mértéke (adóplafon). Kizárólagosan a települési önkormányzat képviselő-testülete jogosult azonban a törvényben szereplő helyi adófajták tényleges bevezetésére, illetőleg a törvényi adóplafonon belül a helyi adó mértékének megállapítására.

A helyi önkormányzat **saját bevételei** a következők:

- helyi adók, az építményadó, a telekadó, a magánszemélyek, illetve a vállalkozók kommunális adója, az idegenforgalmi adó, valamint a helyi iparűzési adó;
- a helyi önkormányzat által megállapított és beszedett díjak (például parkolási díj, közterület-használati díj);
- a saját tevékenységből, vállalkozásból, az önkormányzati vagyon hozadékból származó bérleti díj, osztalék, kamat, koncessziós díj stb.;
- az önkormányzati vagyon értékesítéséből származó privatizációs bevételek;
- a gazdálkodó szervezetektől, illetve magánszemélyektől, alapítványoktól átvett pénzeszközök;
- az önkormányzatot megillető vadászati jog haszonbérbe adásából származó bevétel;
- egyéb bevételek (amelyek származhatnak például bontási vagy leselejtezett anyag értékesítéséből).

A helyi önkormányzatok részére **átengedett központi bevételeket**, ezek fajtáját és mértékét az Országgyűlés törvényben (rendszerint a költségvetési törvényben) állapítja meg. Az ide sorolandó bevételek tehát függetlenek a helyi önkormányzat döntésétől, ugyanakkor e bevételi körnek sajátos helyi jelleget mégiscsak kölcsönöz az a tény, hogy helyben (az adott önkormányzat működési területén) keletkező bevételek teljes átengedéséről (például 2012-ig a gépjárműadó esetében), illetőleg meghatározott hányad visszaosztásáról (például 2012-ig az illetékek esetében, illetve korábban a személyi jövedelemadó) van szó. További fontos tényező, hogy e bevételek nem járnak felhasználási kötöttségekkel.

Az átengedett **központi bevételek** körébe az alábbi jogcímek tartoznak:

- a települési önkormányzat által beszedett gépjárműadó jelenleg 40%-a, (korábban 100%-a) a gépjárműadóhoz kapcsolódó bírságból, pótlékból és végrehajtási költségből származó bevétel 100%-a a települési önkormányzatot illeti meg;
- a helyi önkormányzat illetékbevétele az adott önkormányzat illetékességi területén beszedett illetékeknek az 50%-a volt korábban, a többi a fővárosi, a megyei, illetőleg a megyei jogú városi önkormányzatokat illette meg. 2013-tól megszűnt az illetékbevételek megosztása, az önkormányzati feladatellátások lecsökkentése miatt;
- a termőföld bérbeadásából származó jövedelem utáni – az önkormányzati adóhatóság által beszedett – személyi jövedelemadó 100%-a;
- a személyi jövedelemadó mindenkori költségvetésben meghatározott hányada (2012-ig 8%; előtte 40%, ezt az összeget időről időre változó módon, változó elosztási technikák alkalmazásával juttatták el az egyes helyi önkormányzatokhoz), 2013-tól az átengedés megszűnt.

A települési önkormányzatot megillető egyéb bevételek:

- a települési önkormányzat jegyzője által jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírság teljes összege,
- a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség által a települési önkormányzat területén kiszabott és abból befolyt környezetvédelmi bírságok 30%-a,

- a szabálysértésekről, szabálysértési eljárásról és szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. tv. 252. § (1) bekezdése alapján kiszabott és végrehajtott szabálysértési pénz- és helyszíni bírságból származó, a települési önkormányzat fizetési számlájára vagy annak valamely alszámlájára érkezett bevétel 100%-a,
- a bírságot kiszabó szervre tekintet nélkül – a közúti közlekedésről szóló törvény szerinti közlekedési szabályszegések után kiszabott közigazgatási bírság végrehajtásából származó bevétel 40%-a, ha a végrehajtást a települési önkormányzat jegyzője önkormányzati adóhatósági jogkörében eljárva foganatosította, és
- a települési önkormányzat területén a közlekedési szabályszegések után a közterület felügyelő által kiszabott közigazgatási bírság teljes behajtott összege.

A helyi önkormányzatok bevételi forrásszerkezetében jelentős szerepet töltenek be az **állami hozzájárulások** és **támogatások**, amelyek ugyanakkor a forrásszerkezet legkevésbé autonóm elemét jelentik, és még olyan helyi kötődést sem fedezhetünk fel bennük, mint az előbbi pontban tárgyalt átengedett központi bevételeknél. Az Országgyűlés a helyi önkormányzatok működéséhez és ágazati feladatainak ellátásához az Möt. 117. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint nyújtandó támogatások jogcímét a mindenkori költségvetési törvény 2. mellékletében állapítja meg.

A 2013. évtől bevezetésre került feladat alapú finanszírozási rendszer részeként a helyi önkormányzatok feladat ellátási körében maradt ágazati (köznevelés, szociális, kulturális) feladatok érdekében kötött felhasználású támogatás illeti meg a településeket. A hivatali és településüzemeltetési feladatokra fordítandó központi költségvetési támogatások nagyságát az önkormányzatok előző évi éves beszámolójában szerepeltetett, vonatkozó bevételei és kiadásai alapozzák meg.

#### **Az Országgyűlés további, felhasználási kötöttséggel járó állami támogatást állapít meg:**

- központosított előirányzatként a költségvetési törvény 3. mellékletében meghatározott, a helyi önkormányzatok és társulásaik, által ellátandó feladatokra,
- vis maior támogatásra.

Az Országgyűlés a helyi önkormányzatok kiegészítő támogatását szolgáló előirányzatokat a 2013. évre szóló költségvetési törvény 4. mellékletében határozta meg. A hatályos pénzügyi törvényi szabályozás keretei között a központi költségvetésből származó támogatások többsége esetén a támogatások, hozzájárulások jogcímeit, a felhasználásra való jogosultságot, a jogosultság mértékét, illetve a felhasználás módját minden évben a költségvetési törvényben rögzítik.

#### **E szabályozás során a törvényhozók elsősorban a következő elveket próbálják megvalósítani:**

- a feladatarányosság elve: az állami pénzeszközök nagysága alapvetően az ellátott közfeladatok mennyiségéhez és költségeihez igazodik;
- a szolidaritás elve: a gyenge jövedelmi háttérrel rendelkező önkormányzatok működőképességének fenntartását biztosítja;
- a területi kiegyenlítés elve elsődlegesen az infrastrukturális ellátottság különbségeinek mérséklését célozza;

Az egyes helyi **önkormányzatok kiadási struktúrája** értelemszerűen elég heterogén, hiszen egészen más egy kis települési önkormányzat helyzete, mint egy nagyvárosié. Eltérő egy hátrányos helyzetű térségben lévő önkormányzat helyzete, mint egy fejlett térségben lévőé.

Az utóbbi években – nem utolsósorban az önkormányzati fejlesztések uniós és hazai támogatási forrásainak növekedése következtében – emelkedő tendenciát mutatnak az önkormányzatok felhalmozási és tőkejellegű kiadásai. Az önkormányzati kiadások további elemei a működtetési kiadások, a lakossági juttatások, az államháztartáson kívüli szervezeteknek juttatott transzferek, illetve az egyéb kiadások. Természetesen az önkormányzati költségvetések is előirányoznak tartalékokat, általános és céltartalék képzése itt is kötelező.

A helyi önkormányzatok költségvetését önkormányzati rendeletben kell szabályozni. A helyi önkormányzatok költségvetéséből kell finanszírozni mindazon feladatokat, amelyek ellátását az önkormányzati törvény vagy más törvények kötelezően helyi önkormányzati hatáskörbe utalnak, vagy amelyek az önkormányzatok önként vállalt feladataiként jelentkeznek.

A helyi önkormányzatok költségvetéséről szóló önkormányzati költségvetési rendeletben a helyi önkormányzati költségvetési szervek címeiket alkotnak. Azonos tevékenységi profillal rendelkező költségvetési szervek együttesen is alkothatnak költségvetési címet. A költségvetési szervekhez nem rendelt bevételeket és kiadásokat szintén címekre kell bontani.

A címrendet a testületnek kell megállapítani a költségvetési rendeletében. Az egyes címeken belül – a központi költségvetéshez hasonlóan – elkülönítenek működési és felhalmozási előirányzat-csoportokat, illetve kiemelten terveznek néhány előirányzatot. Szét kell választaniuk a működési és a felhalmozási bevételeket, valamint kiadásokat, azokat külön-külön és mérlegszerűen is jóvá kell hagyni.

A helyi önkormányzatok **költségvetési tervezési-előkészítési folyamata** több fázisra osztható, amelyek az alábbiak:

- költségvetés költségvetési koncepció elkészítése;
- a költségvetési rendelet tervezetének elkészítése;
- a költségvetési rendelet elfogadása.

A helyi önkormányzat költségvetési koncepcióját oly módon kell összeállítani, hogy az megfelelően tükrözze bevételi oldalon a saját, helyben képződő forrásokat, illetőleg kiadási oldalon az ismert feladat-ellátási kötelezettségeket. Mindezek figyelembevételével a jegyző (főjegyző) feladatát képezi a költségvetési koncepció előkészítése. A jegyző által kialakított költségvetési koncepciót – az önkormányzati bizottságok, illetőleg ahol ilyen működik: a helyi kisebbségi önkormányzat véleményével együtt – a polgármester (főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke) november 30-ig terjeszti a helyi önkormányzat képviselő-testülete (közgyűlése) elé.

A helyi önkormányzatok, illetve intézményeik (az egységes önkormányzati költségvetési szervek) a központi döntések megalapozásához, a zárszámadás elkészítéséhez, illetőleg az államháztartás mérlegeinek összeállításához évközi és évi költségvetési beszámolót kötelesek készíteni. A képviselő-testületnek a költségvetési beszámolóban kell számot adnia a költségvetésben jóváhagyott feladatok végrehajtásáról, a gazdálkodás eredményeiről, a problémákról, a vagyon gyarapításáról, vagyis arról, hogy miként hasznosították a közösség, az önkormányzat pénzét és vagyonát.

A feladatok végrehajtását év közben az önkormányzati képviselő-testület áttekinti, év végén részletesen megtárgyalja, és a zárszámadásról rendeletet alkot. A zárszámadás előterjesztése két összetevőből, szöveges és számszaki részből áll.

A számszaki részben a bevételek teljesítését bevételi nemenként, a kiadási előirányzatok felhasználását költségvetési szervenként, a polgármesteri hivatal feladatainak teljesítését feladatonként, a beruházásokat és felújításokat ugyancsak feladatonként kell bemutatni. Számot kell adni az általános és céltartalékok terhére megvalósított feladatokról is.

Az éves költségvetési beszámolóhoz magyarázatot is kell készíteni. Ebben ismertetni kell azokat a tényezőket, amelyek befolyásolták a tárgyidőszakban ellátott alaptevékenységet, az előirányzatok tervezettől eltérő felhasználását. Be kell mutatni azokat a rendkívüli eseményeket vagy körülményeket, amelyek a pénzügyi helyzetre, az eszközök nagyságára és összetételének alakulására hatással voltak, és a költségvetés összeállításakor még nem voltak ismertek. A jegyző által elkészített zárszámadási rendelettervezetet a polgármester a költségvetési évet követő negyedik hónap utolsó napjáig terjeszti a képviselő-testület elé. A képviselő-testület a zárszámadásról rendeletet alkot.

A zárszámadási rendelettervezet előterjesztésekor a képviselő-testület részére tájékoztatásul a következő **mérlegeket** és **kimutatásokat** kell bemutatni:

- a költségvetési rendelettervezethez kapcsolódóan a törvény által előírt mérlegeket, kimutatásokat azzal, hogy az előirányzat-felhasználási terven a pénzeszközök változásának bemutatását kell érteni;
- a helyi önkormányzat adósságának állományát lejárata, a Stabilitási tv. 3. §-a szerinti adósságot keletkeztető ügyletek, bel- és külföldi irányú kötelezettségek szerinti bontásban,
- a vagyonkimutatást és
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek működéséből származó kötelezettségek és részesedések alakulását.

A helyi önkormányzatok nem tartoznak a kötelezően a Kincstárnál számlát vezetőik körébe. Az önkormányzat joga a hatályos közbeszerzési és pályázati eljárás eredményeként a számlát vezető hitelintézetet kiválasztani. A folyamatos feladatellátáshoz a központi forrásokat úgy kapják, hogy támogatási igényeiket a Kincstáron keresztül bejelentik. Évközben megjelenő feladatra többletigények bejelentésére, valamint feladat megszűnése vagy csökkenése miatt lemondásra is van lehetőségük az Áht.-ban és a költségvetési törvényben szereplő szabályrendszer szerint. Az igénybe vett és elszámolt támogatásokat a Kincstár közigazgatási hatósági eljárás körében vizsgálja, és jogellenesen igénybe vett támogatás esetén visszafizetésre kötelezi őket. Az állami támogatásokat a Kincstár a nettó finanszírozás keretében (havonta) biztosítja részükre. Európai uniós és hazai fejlesztési források finanszírozása leggyakrabban a Kincstár közreműködésével történik. Pénzügyi információs szolgáltatási kötelezettségeiknek is a Kincstáron keresztül tesznek eleget. Például a költségvetési információ szolgáltatás elmaradása esetén nem kapják meg támogatásukat addig, amíg e kötelezettségének eleget nem tesznek.

A helyi önkormányzat gazdasági autonómiáját több korlátozás is érinti. A nemzeti vagyonról szóló törvény például korlátozza a helyi önkormányzat gazdasági társaság alapításával, illetve gazdasági társaságban való részesedés szerzésével kapcsolatos jogait. Ez a nemzetgazdasági érdek primátusát jeleníti meg. Tény ugyanakkor, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogosítványa csak 2011-től terjed ki az önkormányzatok tulajdonában álló gazdasági társaságokra, amely beláthatatlan következményekkel járt az elmúlt évtizedekben. A nemzeti vagyonról szóló törvény korlátozása így az átláthatóságot, hatékonyságot szolgálja, hiszen időbe telik, mire az önkormányzati tulajdonú cégek teljes körére az államháztartás, illetve az államháztartási ellenőrzés megfelelő információkkal rendelkezik.

## Fejezetzáró kérdések

1. *A helyi önkormányzatok bevételeinek része-e az átengedett központi bevétel?*

.....

.....

.....

2. *Helyénvaló-e az alábbi megállapítás? Magyarországon a hatályos jogi szabályozás, mindenekelőtt az önkormányzati törvény alapulvételével a helyi önkormányzatok bevételei alapvetően három csoportba sorolhatók, saját bevételek, átengedett központi bevételek, állami hozzájárulások, támogatások.*

.....

.....

.....

3. *Igaz-e az alábbi megállapítás: A helyi önkormányzatok nem tartoznak a kötelezően a Kincstárnál számlát vezetőik körébe?*

.....

.....

.....

4. *A zárszámadási rendelettervezet előterjesztésekor a képviselő-testület részére tájékoztatásul be kell-e mutatni a vagyonkimutatást?*

.....

.....

.....

5. *Igaz-e az alábbi állítás? A jegyző (főjegyző, kör-jegyző) feladatát képezi a költségvetési koncepció előkészítése.*

.....

.....

.....

## 4. AZ ÖNKORMÁNYZATI SZEKTOR KONSZOLIDÁCIÓJA. KONSZOLIDÁCIÓS KÉNYSZEREK. A KONSZOLIDÁCIÓ EREDMÉNYEI.

Az önkormányzati adósság nem csak az adott településen élőket érinti. Az eladósodottság újratermelődésének elkerülése nemzetgazdasági érdek, hiszen a magyar közpénzügy-politika homlokterében az adósságállomány elleni küzdelem áll. Az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzete az elmúlt évtizedben, különösen 2007 és 2010 között sokat romlott, a pénzügyi kockázatok tovább fokozódtak. Az önkormányzati rendszerben egyszerre jelent meg a működési és a felhalmozási forráshiány. Az önkormányzatok banki kitettsége növekedett, jellemzővé vált a likvid hitelszerződések sok esetben kényszerű és egyre magasabb összegben történő megújítása. Ezzel párhuzamban említendő, hogy a 2006–2010-es időszakban felhasznált 388 milliárd Ft tisztán hazai fejlesztési célú támogatás ebben az időtávban nagyon aránytalanul alakult. 2006-ban 121 milliárd, 2007-ben 107 milliárd, 2008-ban 103 milliárd, 2009-ben 47 milliárd, míg 2010-ben mindössze 10 milliárd Ft volt. A tendencia eleve az önkormányzati szektor alulfinanszírozottságára utal. A pénzintézetekkel szemben fennálló önkormányzati kötelezettségek 2010-re önkormányzati típusonként ugyan differenciáltan, de összességében 77,7%-kal emelkedtek 2007-hez képest. Az önkormányzati alrendszer kötvénykibocsátásból származó kötelezettsége a 2007. évi nyitóállományhoz képest 2010-ben 564 milliárd forinttal, több, mint 20-szorosára (591 milliárdra) emelkedett. A hitelfelvétel miatti kötelezettségek növekedése mérsékeltebb ütemű volt a 2010. évben 192 milliárd forinttal (41%-kal) emelkedett a 2007. évi nyitó kötelezettségállományhoz képest. Az összes (756 milliárd forint) adósságnövekedés 75%-a – zömében 2007–2008. évi – kötvénykibocsátás miatt keletkezett. Az önkormányzati alrendszer 2010 végén fennálló 1247 milliárd forintos adósságállományának 84,6%-a azoknál az önkormányzatoknál – fővárosi, megyei, megyei jogú városok – halmozódott fel, amelyeket az állami számvevőszék kiemelt kockázatúnak, sőt rendszerkockázatúnak minősített, és 2011–2012-ben átfogó ellenőrzés alá vont. Fontos oka az eladósodásnak, hogy az EU támogatású beruházások önerő igényéhez az önkormányzatoknak nem volt saját forrásuk. Az uniós támogatások megszerzéséhez tehát hosszúlejtartú forrásbevonásra volt szükség. Ezt az igényt az önkormányzatok jobbra deviza alapú kötvény-kibocsátással elégítették ki. Az adósságprobléma azért jelent igazán nagy és kezelendő kihívást, mert a kötelezettségek visszafizetéséhez szükséges tartalékok képzéséről az önkormányzatok nagy többsége nem gondoskodott. A visszafizetés fedezetéül szolgáló forrást jellemzően nem nevesítették. Kockázatot jelentett az is, hogy a hitelek fedezeteként az önkormányzati törzsvagyon egyes elemeinek a felajánlása is megtörtént. A kibocsátott kötvények esetében az árfolyam kedvezőtlen alakulásán túl a futamidő előtti visszaváltás, illetve a forintra történő konverzió is nem várt kiadásokat okozhat. Fő kockázati tényező azonban az árfolyam-kitettség, hiszen a devizában bevállalt kötelezettségnek az önkormányzatoknál nincs folyó fedezete, nem rendelkeznek devizabevételekkel, amelyekből az árfolyam-ingadozások hatásaitól magukat mentesítve tudtak volna zavartalanul tőkét és kamatot törleszteni a devizahitelek után. Az EU támogatásokból és devizahitelekkel elvégzett beruházások alapvetően nem termelő jellegűek. Így a hozamból történő kigazdálkodás lehetősége sem adott. Kockázatot jelent a szállítói tartozások növekedése, illetve a dologi kiadások egyhavi átlagához mért magas szintje is. Az önkormányzatok a banki hitelforrások korlátozottsága miatt a szállítókat jellemző módon a külső finanszírozás egyik eszközének tekintették. Az önkormányzatok számára likviditási nehézséget okozott az EU-s támogatással megvalósuló projektek utófinanszírozása is. Az Állami Számvevőszék felmérése szerint 2010 végén folyamatban lévő beruházásaik után 1154 milliárd forint jövőben kötelezettséget vállaltak. A középszinten működő és a városi önkormányzatoknál ennek finanszírozásához az EU-s és hazai támogatáson, illetve a saját bevételen felül további 217 milliárd forint külső forrás bevonás szükségeltetik. Az önkormányzatok többségi tulajdonában álló gazdasági társaságok is jelentős összegű adósságot halmoztak fel, úgy, hogy törvényi felhatalmazás hiányában 2011-ig az Állami Számvevőszéknek nem volt jogosultsága az önkormányzati tulajdonban lévő vállalatokat ellenőrizni. Az önkormányzatok pedig nem fordítottak kellő figyelmet gazdasági társaságaik eladósodásának megelőzésére. Sok esetben elmulasztották az önkormányzat és gazdasági társaságaik pénzügyi kockázatának együttes bemutatását.

A gazdasági társaságok tartozásaiért a tulajdonost terhelő helytállási kötelezettség ugyanakkor komoly pénzügyi és konszolidációs kockázatot jelent. 2011-ben, már az új ÁSZ vezetés kezdeményezésére, de még az új számvevőszéki törvény megszületése előtt megtörtént a legfőbb államhatalmi ellenőrzési szerv jogosítványának kiterjesztése az önkormányzati vállalatokra, és elsők között került a BKV a számvevőszék ellenőreinek górcsővébe.

2010-ig értékelve az önkormányzati gazdálkodási és ellenőrzési folyamatokat lényeges hangsúlyozni, hogy az adósságok korlátozására vonatkozó központi szabályozás sem töltötte be a funkcióját. Az önkormányzatok pénzügyi kapacitásait meghaladó mértékű kötelezettséget vállaltak, illetve vállalhattak, ezért a központi adósságrendezés elkerülhetetlenné vált, hiszen az önkormányzatok tömeges eladósodása beláthatatlan államháztartási problémákat keletkeztetett volna.

2011. évben megtörtént a megyei önkormányzatok adósságkonszolidációja, ami során – az intézmények átadásával egyidejűleg - a 19 megyei önkormányzattól összesen 189 milliárd forint adósságállományt vállalt át az állam.

2012-2013-ban a kormányzat a települési önkormányzatok adósságrendezésére két lépcsőben kerített sort. Először az 5000 fő alatti települések és a többcélú kistérségi társulások adósságkonszolidációját oldotta meg. Az állam összesen 1710 település 3848 szerződésből eredő 74 milliárd forint összegű adósságának előtörlesztése érdekében nyújtott támogatást. Az eljárásrendből kifolyólag az önkormányzatok részéről kapcsolódó óvadéki betétként 4,3 milliárd forint került befizetésre a Magyar Államkincstár részére.

#### **Az 5000 fő alatti települések adósság nemenkénti konszolidációja során**

- 1684 önkormányzat 50,5 milliárd forintalapú adósság rendezése történt meg, amelyhez kapcsolódóan 73 millió forint hitelszerződésből felszabaduló óvadéki betét befizetése történt meg a Magyar Államkincstár részére;
- az érintett települések közül CHF alapú adóssággal rendelkezők devizahitele (97 önkormányzat 94 millió CHF alapú devizahitele 103 db hitelszerződésbe foglalva) ugyancsak teljesítésre került;

a konszolidációban részesült önkormányzatok közül 13 rendelkezett EUR alapú adóssággal, 2,9 milliárd EUR értékben (16 db szerződéssel alátámasztva), amelyeknél az állam ugyancsak a rendezés mellett döntött, egyidejűleg a szerződésekhez kapcsolódó 50,5 millió Ft és 50 000 EUR óvadéki betét befizetését rendelte el.

- **Az 5000 fő feletti települések esetében** a konszolidáció részleteit a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény 72–75. §-ai tartalmazzák. A 2013. első félévében lezajlott adósságátvállalás 278 önkormányzatot érintett 40%-70%-os mértékben, mely összességében 612 milliárd forintot jelentett. Az átvállalás a költségvetési törvény alapján nem terjed ki az államháztartás központi alrendszeréből, közvetlenül az EU-tól vagy nemzetközi szervezetektől elnyert támogatás előfinanszírozására, valamint az áfa vagy egyéb bevétel megelőlegezésére nevesítetten szolgáló, adósságból eredő, valamint a víziközmű-társulattól a támogatással érintett önkormányzat által átvett hitelből eredő fizetési kötelezettség teljesítésére. Az önkormányzatnak a költségvetési törvény alapján – az 5000 fő alattiakhoz hasonlóan – a kifejezetten az átvállalással érintett adósságelemhez kapcsolódó, annak fedezetére vagy teljesítésének biztosítékaul szolgáló betét vagy számlakövetelés összegét, az átvállalásra kerülő adósságrész mértékével arányosan, legfeljebb annak összegéig át kell utalnia az állam javára. Ennek összese ezen önkormányzati körben 8,3 milliárd forint volt.
- A Kormány, megvizsgálva gazdasági teljesítőképességét, az önkormányzatok pénzügyi helyzetekkel szembeni teljes tehermentesítéséről döntött 2013. év őszén. Ez az adósságkonszolidáció egy újabb ütemének lebonyolítását jelenti 2014. év elején. Az adósság átvállalás minden települési önkormányzatra és azok társulásaira kiterjed, mely keretében a 2013. december 31-én fennálló hitel, kölcsön, kötvény, váltó, halasztott fizetés, részletfizetés és lízing ügyletek kerülnek konszolidálásra.

Az önkormányzatok konszolidációját követően indokolt a központi államigazgatás monitoring tevékenységének és az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenységének gazdasági fegyelmet, gazdasági racionalitást megkövetelő további odafigyelése. Tehát célszerű ellenőrzési nyomás alatt tartani az önkormányzatokat, nehogy a nem körültekintő vagyongazdálkodás újra elterjedjen. A kötelezettségek jelentős részétől és a közfeladat ellátások meghatározó hányadától mentesített (lásd Széll Kálmán Terv 2.0) önkormányzatok célszerű, ha a helyi élelmiszerellátás megoldásában, míg a korábbi állapotokhoz képest jelentős mértékben funkció nélkülivé vált megyei önkormányzatok pedig a gazdaságfejlesztésben tölthetnek be nagyobb szerepet. Az elkövetkező évek önkormányzati költségvetés készítési folyamatának várhatóan új eleme lesz a lokális szintű gazdasági programok, településfejlesztési tervek és a település-üzemeltetési feladatok stratégia szemléletű bemutatása, korábbiaknál igényesebb megjelenítése.



## Fejezetzáró kérdések

1. *Igaz-e az alábbi állítás? Az önkormányzati alrendszer kötvénykibocsátásból származó kötelezettsége a 2007. évi nyitó-állományhoz képest 2010-ben több, mint 20-szorosára emelkedett.*

.....

.....

.....

2. *Igaz-e az állítás? Az összes adósságnövekedés 95%-a – zömében 2007–2008. évi – kötvénykibocsátás miatt keletkezett.*

.....

.....

.....

3. *Igaz-e az alábbi állítás? Az önkormányzatok pénzügyi kapacitásaikat meghaladó mértékű kötelezettséget vállaltak, illetve vállalhattak, ezért a központi adósságrendezés elkerülhetetlenné vált, hiszen az önkormányzatok tömeges eladósodása beláthatatlan államháztartási problémákat keletkeztetett volna.*

.....

.....

.....

4. *Az önkormányzati vállalatokra kiterjed-e az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogosítványa?*

.....

.....

.....

.....

5. *Az önkormányzati szektor konszolidációja során az 5000 fő alatti és feletti településeket egy eljárásban konszolidálták?*

.....

.....

.....

## Szakirodalom:

LENTNER Csaba: Rendszerváltás és Pénzügypolitika. Akadémiai Kiadó, 2005, 2006 ISBN 963 05 81930 p. 305

LENTNER Csaba: Közpénzügyek és Államháztartástan. Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó, 2013, ISBN 978 615 5344 38 1 p. 344

ÁLLAMHÁZTARTÁSI MODUL. Kormánytisztviselői szakvizsga tananyag. 2013. Hatályosította: Lentner Csaba, ISBN 978-615-5344-00-8 p. 111

## Fogalomtár

**Vis maior támogatás:** A helyi önkormányzatok és a többcélú kistérségi társulások támogatást igényelhetnek a központi költségvetésből, ha előre nem látható természeti, vagy más eredetű veszély miatt (pl. árvíz, belvív, földrengés, vihar) az önkormányzati kötelező feladatot ellátó épületben, építményben kár keletkezik, vagy védekezés válik szükségessé. A központi költségvetés a káreseménnyel összefüggő károk helyreállításának részbeni, illetve a szükséges védekezési költségek részben vagy teljes támogatására szolgál.

**Deviza alapú kötvény kibocsátás:** e szöveg kontextusban az államháztartás helyi alrendszerébe tartozó önkormányzat beruházásai EU illetve nemzeti költségvetési támogatással nem fedezett hányadára devizában denominált (kibocsátott) kötvényt hoz forgalomba, illetve jegyeztet le. Visszterhes kötelezettség. Az árfolyam ingadozás okán magas kockázatú, különösen annak tükrében, hogy az önkormányzatok jellemzően nem rendelkeznek deviza bevételekkel.