



ÁROP-2.2.22-2013-2013-0001
„Képzés a konvergencia régióban lévő önkormányzatoknak”

1. pillér

Fenntartható önkormányzat e-learninges képzés

Teljesítésigazolás
2014.

Bekényi József
Vadászné Egegi Mária
felhasználási szerződés elkészítendő műre

6. modul

Önkormányzati feladatfinanszírozás / Önkormányzati feladatellátás e-learninges tananyag kézirat

Megjegyzés
a 6. modul tananyagát 2 szerző írta

Jóváhagyta: Tózsá István

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Postacím: 1581 Budapest, Pf.: 15.
Cím: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Telefon: +36(1)432-9000
Web: www.uni-nke.hu

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszecsenyiterv.gov.hu
06 40 638 638



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

6. Modul

Önkormányzati feladatellátás és finanszírozás

Szöveges tananyag

Kidolgozta: Dr. Bekényi József és Vadászné Egegi Mária

A modul elsődleges célja – az első öt modulra építkezve – az önkormányzati és ágazati szakemberek átfogó ismereteinek bővítése a helyi önkormányzatok által ellátott feladatok összetett rendszerében.

Az államszerkezet átalakításának részeként nagyon fontos változások zajlottak a helyi önkormányzatok területén. Egyrészt megújult a szervezeti és működési keretet jelentő szabályozás, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) elfogadásával. Másrészt az egyes ágazati törvényeknek köszönhetően jelentősen változtak a helyi önkormányzatok feladatai, az állam számos fontos területen nagyobb szerepet vállalt az egyes közfeladatok ellátásában. A járási hivatalok megjelenésével jelentősen csökkent a jegyzők által ellátott államigazgatási feladatok köre.

Ez a modul bemutatja a feladat-telepítés ágazati törvénykezést meghatározó követelményeit, valamint az önkormányzatok feladat-ellátási szabadságának korlátait. Kiemelten fontos az Mötv.-ben, illetve az egyes ágazati törvényekben meghatározott önkormányzati feladatok viszonyrendszerének ismertetése, a feladatvállalás, valamint a hatáskör-átruházás szabályainak elemzése. A modul az önkormányzati és az államigazgatási feladatok rendszerét, az azt meghatározó általános összefüggéseket mutatja be, nem kíván kitérni az egyes önkormányzati feladatok ágazati részletszabályaira.

A feladatellátáshoz szorosan kapcsolódik az önkormányzatok új alapokra helyezett finanszírozási rendszere, amely a modul második részében kerül bemutatásra. A feladat alapú finanszírozás szervesen kapcsolódik a helyi önkormányzatok által biztosított közszolgáltatásokhoz, de alapvetően a kötelező önkormányzati feladatokhoz nyújt forrást. Az önként vállalt hatásköröket a helyhatóságoknak saját bevételből, illetve az adott feladathoz esetenként hozzárendelt forrásból tudják finanszírozni. A fenntartható önkormányzati gazdálkodás lényeges eleme, hogy költségvetési hiány nem tervezhető, a működési költségek hitelből nem biztosíthatók.

Az önkormányzati feladatellátás, és a finanszírozás egymástól elválaszthatatlan. A hatékony önkormányzati gazdálkodás szempontjából elengedhetetlen, hogy közöttük hosszú távon biztosított legyen az egyensúly. A bevételi források számbavétele, a pályázati lehetőségek feltárása és a feladatellátás megfelelő módjának kiválasztása meghatározó a sikeres önkormányzati működés szempontjából.

Szükséges kiemelni, hogy az önkormányzati rendszerben, különösen a feladatellátásban az elmúlt, több mint húsz évbe lezajlott folyamatokat, a szabályozás jelzett megújításának elemzését nem áll módunkban részletesen bemutatni. Indokolt esetekben azonban kitérünk a változás néhány lényeges, témánk szempontjából fontos elemére.

Tartalom

6.1. A helyi önkormányzatok szerepe a közfeladatok ellátásában.....	3
6.1.1. Az önkormányzatiság lényegi elemei.....	3
6.1.2. A helyi önkormányzatok és szerveik által ellátott feladatok rendszere.....	4
6.1.2.1. Az önkormányzati feladat-és hatáskörök.....	4
6.1.2.2. Az államigazgatási feladat- és hatáskörök.....	6
6.1.2.3. Az önkormányzati hatósági ügyek.....	7
6.2. Az önkormányzati feladat és hatáskörök.....	8
6.2.1. Kötelező önkormányzati feladatok.....	8
6.2.1.1. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényben meghatározott önkormányzati feladatkörök.....	9
6.2.1.2. Az ágazati törvények feladattelepítése.....	11
6.2.2. Önként vállalt feladat- és hatáskörök.....	11
6.3. A kötelező önkormányzati feladat-és hatáskörök differenciált telepítése.....	12
6.3.1. Általános követelmények.....	13
6.3.2. Az egyes önkormányzati típusok sajátos feladat- és hatáskörei.....	14
6.3.2.1. A községi önkormányzat.....	14
6.3.2.2. A városi, a járászékhely városi önkormányzat.....	14
6.3.2.3. A megyei jogú városi önkormányzat.....	14
6.3.2.4. A megyei önkormányzat.....	15
6.3.2.5. A főváros önkormányzati rendszere.....	15
6.3.3. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátásának vállalása.....	17
6.4. Az önkormányzati feladatok ellátása, az önkormányzati hatáskörök gyakorlása és átruházása.....	19
6.4.1. feladatellátás szabadsága és korlátai.....	19
6.4.2. Az önkormányzati hatáskörök átruházása.....	20
6.5. Az önkormányzatok forrásainak bemutatása.....	22
6.5.1. Helyi önkormányzatok bevételei, feladatfinanszírozási rendszer bevezetése.....	22
6.5.2. Önkormányzatok eladósodása.....	25
6.5.3. Az önkormányzati rendszer megújítása, feladatfinanszírozás bevezetése.....	26
6.5.3.1. Jogszabályi háttér kialakítása.....	26
6.5.3.2. Feladatfinanszírozási rendszer bevezetése.....	28
6.5.3.3. A feladatfinanszírozási rendszer év közbeni kiigazítása.....	29
6.6. Önkormányzatok adóssághkonszolidációja, adósságot keletkeztető ügyletek....	30
6.6.1. Önkormányzatok adóssághkonszolidációja.....	30
6.6.2. Adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás szabályozása.....	32
6.7. A helyi önkormányzatok központi alrendszerből származó forrásai.....	33
6.7.1. Önkormányzati hivatal működésének támogatása.....	31
6.7.2. Település-üzemeltetéshez kapcsolódó feladatellátás támogatása.....	35
6.7.3. Köznevelési feladatok támogatása.....	37
6.7.4. Szociális, gyermekjóléti és gyermekétkeztetési feladatok támogatása.....	38
6.7.5. Települési önkormányzatok kulturális feladatainak támogatása.....	40
6.7.6. Működőképesség megőrzését szolgáló támogatási rendszer.....	40
6.7.7. Önkormányzati fejlesztések támogatása.....	41
6.7.8. Egyéb támogatások.....	43
6.7.9. A helyi önkormányzatok központi alrendszerből származó forrásainak igénylése, elszámolása.....	44
6.8. Helyi költségvetési rendelet, zárszámadási rendelet.....	44
6.8.1. Helyi költségvetési rendelet megalkotásának üteme.....	44
6.8.2. Évközi kimutatások, éves költségvetési beszámoló.....	45

6.1. A helyi önkormányzatok szerepe a közfeladatok ellátásában

6.1.1. Az önkormányzatiság lényegi elemei

Előjáróban szükséges leszögezni, hogy nem kívánjuk részletesen elemezni és kibontani a helyi önkormányzatok jogállására, működésére vonatkozó rendelkezéseket, hiszen ez önmagában kitöltené a modul rendelkezésére álló terjedelmi kereteket. Kizárólag a téma szempontjából lényeges összefüggéseket érintjük annak érdekében, hogy még érthetőbbé tegyük ezen összetett kérdéskör kiemelten fontos elemeit.

A modern társadalmakban mára teljesen természetessé vált, hogy egyes, elsődlegesen az alapvető létszükségletek kielégítésére szolgáló szolgáltatásokat, tevékenységeket úgy szerveznek meg, hogy az mindenki számára elérhető legyen (pl. vízellátás, hulladékszállítás). Igénybevételük lehetősége tehát nem azon múlik, hogy a piac valamely szereplője lát-e fantáziát (üzletet) abban, hogy az adott szolgáltatást felvegye kínálati palettájára.

A szakirodalom a fenti kör meghatározására a közfeladat, valamint a közszolgáltatás fogalmát használja. Balogh Zsolt György¹ szerint „a közfeladat jogi fogalmának három lehetséges értelmezése a fiskális, a pozitivistista és a funkcionális értelmezés”. Ezekről röviden:

1. A fiskális értelmezés szerint az a tevékenység, szolgáltatás tekintendő közfeladatnak, amely teljes egészében, vagy döntő hányadában közpénz (Pl.: állami illetve önkormányzati költségvetés, társadalombiztosítási alap, EU támogatás) felhasználásával valósul meg.

2. A pozitivistista értelmezés szerint azt kell megkívánnunk a közfeladati minőség kimondásához, hogy az adott tevékenységet egy jogszabály (lehetőleg törvény) ilyenként – ti. közfeladatként – határozza meg.

3. A funkcionális értelmezés szerint a jogalkalmazó akkor állapíthatja meg egy tevékenységről, hogy közfeladat, ha a feladat jellege szerint az közérdeket szolgál és gyakorlatilag – figyelembe véve például a mérhető hatékonyság követelményeit – csak közösségi (társadalmi) összefogással valósítható meg. Természetesen ez a harmadik a legbonyolultabb módszer, és ez kívánja meg a leginkább alkotó gondolkodást, a legnagyobb intellektuális felkészültséget és bátorságot a jogalkalmazótól.”

Dicső László a helyi közszolgáltatások megszervezése című munkájában² a közszolgáltatások alapvető jellemzőiként az alábbiakat jelöli meg:

- a közösség minden tagja vagy a közösség egy-egy adott csoportja egyformán igénybe veheti;
- az igénybevételük általában passzív, és nincs minden esetben szükség meghatározott megállapodásra vagy az érintettek aktív részvételére;
- a fogyasztók között nincs verseny a szolgáltatás megszerzéséért.

Biztosan állíthatjuk, hogy találhatnak számos, más – esetenként teljesebb – fogalom-meghatározást, de álláspontunk szerint a lényegét a fenti definíciók is kiválóan bemutatják, Úgy vélem, hogy nem igényel különösebb bizonyítást, hogy a közfeladatok, közszolgáltatások biztosításában az állami szerveknek és a helyi önkormányzatoknak meghatározó szerepük van. A közöttük lévő munkamegosztást (feladatelosztást) számos tényező befolyásolja: többek között a hatalommegosztás gyakorlata, az adott ország államszerkezete, történelmi hagyományai, földrajzi, természeti, társadalmi, gazdasági adottságai, illetve a társadalmi viszonyok változásaiból fakadó kihívásokra adott válaszok. Mindezekből következően számos jól működő megoldás alkalmazható eredményesen a közfeladatok ellátására, minden

¹ <http://www.jogiforum.hu/blog/1/1>; 2013. november 6.

² Kiadta a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége megbízásából a Demax Művek, 2010.

országnak magának kell kialakítani saját rendszerét. Természetesen az alapvető értékek megjelölhetők, a nemzetközi trendek figyelemmel kísérése, adaptálása pedig nagy segítséget jelent.

Az eltérő megoldások létjogosultságának hangsúlyozása mellett kiemelendő az európai demokráciák közös jellemzője, az hogy a demokratikusan működő helyi önkormányzatok a jogállami berendezkedés szerves részét alkotják, átfogó felelősségüknek köszönhetően a közfeladatok megoldásában jelentős szerepet játszanak. Képviselési jellegük mellett kiemelendő nagyfokú önállóságuk. Verebélyi Imre az önkormányzat rendszer magyarázata című kiadványban³ az alábbiakat írta: „A helyi önkormányzás a helyi közügyekben önszervező és decentralizált hatalomgyakorlást jelent. Helyben elősegíti a lakosság igazgatási és közszolgáltatási szükségleteinek hatékony kielégítését.

A helyi önkormányzás során a választópolgárok közössége demokratikus formában és módon kifejezi, valamint saját helyi önkormányzati szervezete révén megvalósítja a helyi közakaratot.

A fenti definíció kiválóan határozza meg az önkormányzás lényegét, a helyi önkormányzatok jogállását és alapvető társadalmi funkcióját, és bátran, használható ma is, annak ellenére, hogy időközben változott a szabályozás és az Alkotmányt az Alaptörvény, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (Ötv.) pedig az Möt. váltotta fel. Nem változott azonban a helyi önkormányzatiság fentiekben megfogalmazott alapja, alapvető társadalmi rendeltetése: nevezetesen az, hogy a helyi önkormányzatok a helyi hatalomgyakorlás színterei és szerepük a közszolgáltatások biztosításában meghatározó. Ezt támasztja alá az Alaptörvény 31. cikkének (1) bekezdése, mely szerint Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.

6.1.2. A helyi önkormányzatok és szerveik által ellátott feladatok rendszere

Az előbbieken ismertetett elvi felvezetéből egyértelműen következik, hogy a helyi önkormányzatok feladatai a helyi közhatalom gyakorlásához és a közfeladatok ellátásához kötődnek. Az alábbiakban részletesen foglalkozunk a helyi önkormányzatok és szerveik által ellátott feladat- és hatáskörökkel, melyek elsődlegesen két nagy csoportra oszthatók: önkormányzati és államigazgatási feladat- és hatáskörökre. Az önkormányzati ügyek sajátos csoportját jelentik az önkormányzati hatósági ügyek.

6.1.2.1. Az önkormányzati feladat-és hatáskörök

Az önkormányzati feladat-és hatáskörök meghatározásánál célszerű az Alaptörvény fentiekben idézett 31. cikkéből kiindulni, amely a helyi önkormányzatok működésének kettős célját nevesíti: ez pedig a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása. Alaptörvényünk tehát elsődlegesen a helyi közügyek intézését rendelte a helyhatóságok feladatkörébe. Az Möt. 4.§-a szerint a helyi közügyek alapvetően

a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához,

- valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi, és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.

³ Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1993.

Ezzel kapcsolatban elsőként azt szükséges hangsúlyozni, hogy a fenti fogalom csak az alapvető keretek kijelölését szolgálja. Egzaktnan sosem lehet pontosan definiálni, hogy mely ügycsoportok minősíthetők a helyi önkormányzatok feladatkörébe tartozó helyi közügynek. Alaptörvényünk, a nemzetközi gyakorlattal összhangban nem biztosít kizárólagosságot a helyhatóságoknak minden helyben jelentkező közügy intézésére. A helyi önkormányzatok által ellátandó feladatnak (helyben intézendő közügynek) az tekintendő, melyet a törvényalkotó annak minősít, illetve melyet a helyi önkormányzat önként felvállal.

A fenti szabályozás viszonylag tág mozgásteret biztosít a jogalkotó számára, de megjelölhetők azon fontos szempontok, melyek megalapozzák az önkormányzati feladattá történő nyilvánítást. Az önkormányzatiság lényegi elemeiből kiindulva le lehet szögezni, hogy azon közszolgáltatásokat indokolt a helyhatóságokhoz telepíteni, amelyeknél megjelennek azok a helyi érdekeltségi elemek, melyek igénylik a helyi önkormányzatok mérlegelését a feladatellátás során, és így az önkormányzatnak biztosított önállóság lehetővé teszi optimálisabb, hatékonyabb, a lakossági igényekhez igazodó megoldások kidolgozását. Lényeges szempont, hogy helyi közüggé csak azt indokolt nyilvánítani, melyeknél feltételezhető a helyi önkormányzat feladat-megoldási és felelősségvállalási képessége. A jogalkotó mindezeket mérlegelve dönthet, hogy az adott közszolgáltatás ellátását a helyi önkormányzatra bízza, vagy azt országos közszolgáltatásnak minősítve állami, államigazgatási feladatként állami szervekhez telepítse. A helyi közügy fogalmával kapcsolatban indokolt leszögezni, hogy a közszolgáltatás lakossági jellegének kiemelése nem jelenti azt, hogy a közszolgáltatást, csak az adott településen, vagy megyében lakóhellyel rendelkezők részére kellene biztosítani. Maga az Mötv. is felhatalmazza a jogalkotót arra, hogy a városi-, járásszékhely városi-, megyei jogú városi önkormányzat számára a vonzáskörzetére kiterjedő feladat-ellátási kötelezettséget írjon elő (ezzel más fejezetben részletesebben foglalkozunk), illetve egyes ágazati törvények is kiterjesztően értelmezik a lakosság fogalmát (pl hajléktalan ellátás, más krízis ellátások).

E mellett a helyi közügyek körébe tartoznak a helyi hatalomgyakorláshoz (helyi önkormányzathoz) szükséges döntések. Alapvetően ide sorolhatók a helyi önkormányzat szervezeti és működési rendjének meghatározására vonatkozó jogosítványok, beleértve a személyi, illetve az anyagi feltételek megteremtéséhez szükséges döntéseket is. Ez utóbbiak elengedhetetlenek a közszolgáltatások biztosításánál is. Az Mötv. a helyi közügy fogalmi elemei közé emelte a lakossággal való együttműködést, amely nem új feladatként jelentkezik, de a korábbi szabályozáshoz képest markánsabban jelenik meg és nem csak az önszerveződő közösségekre, hanem az egyénekre is kiterjed. Új elemként rögzíti a törvény, hogy a helyi önkormányzás joga a választópolgárok közösségét illeti, de a helyi közösség tagjainak, kötelezettségei is vannak.

Mint utaltunk rá a közfeladatok megoldásában az állami szervek és az önkormányzatok közötti munkamegosztást (hatáskör-telepítést) számos tényező határozza meg (pl történelmi hagyományok, a gazdaság fejlettsége, a civil szervezetek kiépülése, stb.). Magyarországon az önkormányzati rendszer kiépülése során a helyi önkormányzatok döntő szerepet kaptak a helyi közszolgáltatások biztosításában. Szerepük sokszor erőteljesebb volt, mint más, fejlett európai országokban, többek között azért, mert számos területen a piacgazdasági követelményekre hivatkozással az állam „kivonult” a feladatellátásból, illetve a magánszféra, a civil szervezetek pedig csak fokozatosan vállaltak egyre nagyobb szerepet az adott terület igényeinek kielégítésében. Ebben az időszakban a decentralizáció elve volt az elsődleges, ugyanakkor esetenként nem mérlegelték széleskörűen ennek hatását, korlátait, különösen az önkormányzatok teherbíró-képességét. A döntéshozók nem minden esetben vizsgálták érdemi alternatívákat, nem vették figyelembe, hogy a decentralizáció nem mindenütt alkalmazható.

Egyes esetekben, ha egy-egy társadalmi viszonyról nem találtak megoldást a problémára, az önkormányzatot jelölték meg a feladat gazdjaként. Jól érzékelhető a hatáskör-telepítés időbeni elemeit vizsgálva, hogyan kristályosodott ki az önkormányzatiság elvének gyakorlati megvalósítása. A később született jogszabályok már átgondoltabb, differenciáltabb szabályokat alkalmaztak. Gazdaságilag szűkösebb időszakban viszont szívesen szabadultak a feladatoktól az állami szervek az önkormányzatok kárára. Az elmaradt ágazati reformok is számos problémát okoztak és a 2010-re felhalmozódó gondok lényegében gazdaságilag ellehetetlenítették a helyi önkormányzatokat.

Az Möt. elfogadása megteremtette az általános szervezeti és működési keretet ahhoz, hogy a közfeladatok ellátásában egészségesebb munkamegosztás alakulhasson ki az állam és a helyi önkormányzatok között, a helyhatóságok valóban csak azokat a feladatokat lássák el, melyek megoldására képesek. Az ágazati törvénykezés már erre figyelemmel strukturálta újra az önkormányzati feladat- és hatásköröket, melyek száma csökkent. A nagy ellátórendszerek működtetésében (oktatás, egészségügy, szociális ágazat) az állam a korábbinál jóval nagyobb szerepet vállal, ezen kívül többek között állami feladat lett a tűzoltóságok működtetése, a vízellátás egy része, a hulladékgyűjtés és a hulladékkezelés egyes szegmensei.

Utalni kell arra is, hogy a szakmai szempontok mellett a politikai mérlegelés is mindig jelen lesz az önkormányzati feladat- és hatáskörök meghatározásánál és ez természetes. Ennek létjogosultsága van abban az esetben, ha az államrendszer teljes egészének átalakulásával összhangban, tudatos koncepció mentén történik, reagálva a változások által támasztott kihívásokra.

6.1.2.2. Az államigazgatási feladat- és hatáskörök

A helyi önkormányzati szervek a helyi közügyek intézésén túl jelentős szerepet játszanak az államigazgatási feladatok ellátásában, az alapvető közigazgatási szolgáltatások egy részét is a helyhatóságok biztosítják a polgárok számára. E feladat- és hatáskörök nem tekinthetők az önkormányzat sajátjának, lényegében az állam „bízta meg” az önkormányzatot, illetve annak tisztségviselőit, szerveit a hatáskör ellátásával. Azon területekről van szó, melyeken indokolt az országosan egységes, azonos eljárás, nincs helye mérlegelésnek, különbségtételnek, azonban e hatáskörök a polgárok alapvető életviszonyait érintik és gyakoriságuk is megalapozza az önkormányzati szervezetrendszer által történő ellátásukat.

Ennek alapját is az Alaptörvény teremti meg 34. cikkének (3) bekezdésében, mely szerint törvény, vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a megyei képviselő-testület elnöke, valamint a képviselő-testület hivatalának vezetője vagy ügyintézője számára kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört is megállapíthat. Az Möt. 18.§-a további szabályokat állapít meg az alábbiak szerint:

„Ha törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője

a) számára államigazgatási feladat- és hatáskört állapít meg, vagy

b) honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási ügyekben az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában való részvételét rendeli el,

az ellátásukhoz szükséges költségvetési támogatást a központi költségvetés biztosítja.

Ha a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője államigazgatási feladat-

és hatáskörében jár el, a képviselő-testület, közgyűlés nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül.”

Az idézett rendelkezések meghatározzák a hatáskör telepítéshez szükséges jogforrási szintet, illetve azon önkormányzati szerveket, melyek a hatáskörök címzettjei lehetnek: Államigazgatási ügyekben az egyszemélyi felelősség elve érvényesül, így testületi szervek nem vesznek részt az ügyintézésben. Figyelemmel arra, hogy az államigazgatási feladatokat az állam „bízza” a törvényben meghatározott önkormányzati szervekre a képviselő-testületnek nem lehet beleszólása azok intézésébe, ezt az Mötv. fentebb idézett szabálya kimondja. Az államigazgatási hatáskör gyakorlásával kapcsolatos felügyeleti viszonyokat ennek megfelelően nem az Mötv., hanem a közigazgatási eljárásról szóló törvény szabályozza, az első fokú döntések elleni jogorvoslatok is az államigazgatási szervezetrendszerben kerülnek elbírálásra (általában kormányhivatal). Lényeges új szabály, hogy az Mötv. rendelkezik arról, hogy az államigazgatási feladatok ellátásához szükséges költségvetési támogatást a központi költségvetés biztosítja. Sajátos szabályozást tartalmaz az Mötv. 22.§ (6) bekezdése, amely lehetővé teszi, hogy törvény, illetve törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet egyes államigazgatási ügyek intézésére a főváros egészére kiterjedő illetékességgel felruhazza a főpolgármestert.

Szükséges megjegyezni, hogy 1990. után az államigazgatási hatáskörök jelentős része az önkormányzati szervezetrendszerben került megoldásra, a hatáskörök általános címzettje a jegyző volt. 2010 után e területen is változás történt, hiszen 2012. január 1-jével létrejöttek a járási hivatalok, amelyek az államigazgatási ügyek számottevő részét vették át a jegyzőktől. (pl. okmányirodai feladatok, gyámügyi hatáskörök), így e területen is nőtt az állami szerepvállalás, de továbbra is jelentős számú ügyet intéznek a helyi önkormányzatok arra feljogosított szervei.

Az Mötv. új szabályozása lehetővé teszi, hogy a helyi önkormányzat –törvényben meghatározott esetekben- az állammal kötött külön megállapodás alapján is elláthasson állami feladatokat. A jogalkotó ezzel a szabályozással rugalmas lehetőséget teremtett arra, hogy az adott hatáskör gyakorlásának általános rendjétől különleges körülmények fennállása esetén el lehessen térni. A megállapodásban arra is lehetőség nyílt, hogy a felek egyedileg határozzák meg a feladat ellátásának különleges szempontjait. Garanciális szabály, hogy a megállapodásban a feladat ellátásának forrásáról is rendelkezni kell.

6.1.2.3. Az önkormányzati hatósági ügyek

Az önkormányzati ügyek sajátos csoportját alkotják az önkormányzati hatósági ügyek, melyekkel kapcsolatban még mindig tapasztalható bizonytalanság, számos szakember vitatja önálló létjogosultságukat. Tény, hogy elvi alapon nehezebb az elkülönítés, a pragmatikus szempontok számbavétele célszerűbb.

E körbe azon hatósági hatáskörök sorolhatók, melyeket a képviselő-testület, vagy annak felhatalmazása alapján a bizottság, a polgármester, a jegyző illetve társulás lát el. Lényegi elem tehát a hatósági jelleg, azonban azon ügyek tartoznak ide, melyekben helye lehet a helyi sajátosságokhoz igazodó különbségtételnek (pl. az önkormányzati hatósági ügyek zömét alkotó szociális ügyekben), a mérlegelésnek.

Önkormányzati hatósági hatáskört telepíthet az Országgyűlés – kizárólag törvényben – közvetlenül a helyi önkormányzat képviselő-testületére, illetőleg a képviselő-testület rendeletében határozhat meg (pl. a szociális törvény végrehajtására alkotott rendeletben) önkormányzati hatósági ügyeket. Ezen ügyek elbírálásánál elsődlegesen a közigazgatási eljárásról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

6.2. Az önkormányzati feladat és hatáskörök

6.2.1. Kötelező önkormányzati feladatok

Az önkormányzatiság lényegét jelentő helyi közügyek ellátását a modern államok többségében elsődlegesen a jogalkotó telepíti a helyhatóságokra, mégpedig kötelező jelleggel. Ez garanciát jelent a választópolgároknak arra, hogy a helyi önkormányzatok biztosítják számukra az alapvető közszolgáltatásokat, azok köre, mértéke, színvonala nem kizárólag helyi döntésen alapul.

A jogalkotót – mint láttuk – az elvi kérdéseken túl számos egyéb tényező is befolyásolja a telepítés során, tehát a kötelező önkormányzati feladatok köre nem csak az egyes európai országokban különbözik egymástól, de változhat időszakonként, rendszere átalakul az ország gazdasági, társadalmi fejlődésével összefüggésben.

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése a helyi önkormányzatok alapvető, elsődlegesen a közhatalmi funkcióból fakadó hatásköri csoportjait határozza meg (pl. rendeletalkotás, szervezetének alakítása). Az idézett rendelkezés rögzíti azt is, hogy a helyi önkormányzat a felsoroltakon kívül törvényben meghatározott további feladat-és hatásköröket gyakorol. A 34. cikk (1) bekezdése pedig egyértelmű követelményként írja elő, hogy helyi önkormányzat részére kötelező feladat-és hatáskört kizárólag törvény állapíthat meg. Ugyancsak e cikk rendelkezik a hatáskör-telepítés másik fontos követelményéről, nevezetesen arról, hogy a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához, azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.

A fenti rendelkezések két alaptétele már a fentiek alapján is egyértelműen kirajzolódik. Az egyik szerint a jogszabályok közül kizárólag a törvényi szint elegendő a hatáskör telepítésre. A másik pedig a kötelező feladatok ellátásához szükséges anyagi feltételek biztosításának kötelezettségéről rendelkezik. A korábbi alkotmányi szabályozás tartalmilag szinte a jelenlegi rendelkezésekkel azonos módon határozta meg a forrásbiztosítási kötelezettséget („a feladatokkal arányban álló támogatásban részesül”).

A fentiekben meghatározottakból egyértelműen következik, hogy az Országgyűlésnek alapvető kötelezettsége a kötelező feladat ellátásához szükséges anyagi feltételek biztosítása (az Országgyűlés dönt a központi költségvetés elfogadásáról). Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a feladatok ellátását az önkormányzatok teljes bevételi rendszere, annak valamennyi eleme szolgálja. Ezért a kérdést komplex módon kell vizsgálni, nem minden egyes hatáskör-telepítésnél külön-külön. Az Országgyűlés alapvető feladata, hogy olyan bevételi rendszert határozzon meg a helyi önkormányzatok számára, amely biztosítja a kötelező feladatok. Itt szeretném jelezni, hogy álláspontom szerint a korábban

született Alkotmánybírósági határozatokra nyugodtan támaszkodhatunk, hiszen a vonatkozó rendelkezések tartalmilag nem változtak.

Az Alaptörvényből következő követelmény az arányosság, - a feladatokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatás – kérdése, amely szintén számos vitát váltott ki az önkormányzati rendszer kialakulása óta, figyelemmel arra, hogy a korábbi alkotmányi szabályok ugyanilyen követelményt írtak elő. A helyhatóságok számos esetben rótták fel az „államnak”, hogy megszegi az arányosság követelményét. E területen is több esetben nyilvánította ki véleményét az Alkotmánybíróság rögzítve azt, hogy alkotmányellenes helyzet abban az esetben áll elő, ha a feladatokhoz biztosított források alacsony szintje az önkormányzat ellehetetlenüléséhez, működésképtelenségéhez vezet. A leírtakból következik, hogy az Országgyűlésnek viszonylag széles mozgástere van a források biztosításában.

Jogi felelősségén túl jelentős a politikai felelőssége, hiszen a rendelkezésére álló keretek között úgy kell kialakítania a kötelező feladatok támogatási rendszerét, hogy az színvonalas szolgáltatás biztosítását tegye lehetővé a polgárok számára. .

6.2.1.1. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényben meghatározott önkormányzati feladatkörök

Határozott szakmai álláspontom, hogy a feladat-ellátást illetően az Möt. alapvető rendeltetése az, hogy a hatáskör-telepítés rendszerét, elveit, követelményeit határozza meg (alapvetően ezeket mutattuk, mutatjuk be), nem pedig a konkrét hatásköröket. Annak ellenére, hogy a szakemberek többsége egyetért ezzel az állásponttal az Möt., hasonlóan az Ötv.-hez túllépett a fenti kereteken (ennek okaira a következő fejezetben röviden kitérek). Kétségtelen, hogy a korábbi szabályozáshoz képest történt előrelépés, mert az Möt. 13. §-a nem egyes hatásköröket, hanem kötelezően ellátandó feladatköröket tartalmaz az alábbiak szerint:

„A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen:

1. településfejlesztés, településrendezés;
2. településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);
3. a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;
4. egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítségét célzó szolgáltatások;
5. környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás);
6. óvodai ellátás;
7. kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása;

8. szociális, gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;
9. lakás- és helyiséggazdálkodás;
10. a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;
11. helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
12. honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
13. helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok;
14. a kistermelők, őstermelők számára - jogszabályban meghatározott termékeik - értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétféligi árusítás lehetőségét is;
15. sport, ifjúsági ügyek;
16. nemzetiségi ügyek;
17. közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
18. helyi közösségi közlekedés biztosítása;
19. hulladékgazdálkodás;
20. távhőszolgáltatás;
21. víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.”

A fentiekkel kapcsolatban ismételtelen szükséges hangsúlyozni, hogy az itt felsoroltak nem konkrét hatáskörök, hanem feladatcsoportok. A konkrét hatáskörök telepítésére további szabályozásra van szükség. Ezt támasztja alá az Möt. 14.§ (1) bekezdése, mely szerint a fentiekben meghatározott feladatok ellátásának részletes szabályait (ha maga ez a törvény másképp nem rendelkezik) jogszabályok tartalmazzák (a megjelölt feladatkörök szinte mindegyikét külön törvény szabályozza). Fel kell a figyelmet hívni arra is, hogy a fentebb meghatározott egyes feladatkörök nem mindegyik elemét szükséges önkormányzati hatáskörként meghatározni, lehetséges más (pl. állami) szervek szerepvállalása is, de nem lehet teljes egészében kizárni a helyi önkormányzatokat az adott feladatkör ellátásából. Az Möt. 13. §-ának az a jelentősége, hogy minősített szavazattöbbséggel elfogadandó törvényben jelöli meg az önkormányzati rendszer szempontjából kulcsfontosságúnak tekintett feladatköröket, így ezeket máshová telepíteni csak akkor lehet, ha az Országgyűlésben kialakítható a változtatáshoz szükséges konszenzus. Természetesen ez nem pusztán szakmai kérdés, mert az önkormányzati rendszer társadalmi súlyát elsődlegesen az adja meg, hogy milyen mértékben veszi ki a részét a közfeladatok ellátásából.

A szabályozás másik fontos elemére is indokolt felhívni a figyelmet, arra, hogy az Möt. felsorolása nem taxatív, lényegében csak példálódzó jellegű. Ezt jelzi egyrészt a felvezető mondatban szereplő „különösen” kitétel, másrészt az idézett szakasz második bekezdése, mely szerint törvény a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat.

6.2.1.2. Az ágazati törvények feladattelepítése

A fentiekben jeleztem azt a fontos tény, hogy a konkrét hatáskörök telepítésére nem az általános önkormányzati működést meghatározó törvények, hanem az un. ágazati törvények hivatottak. E törvények határozzák meg az általuk szabályozott társadalmi viszonyra vonatkozó legfontosabb szabályokat, a jogállami követelményeknek megfelelően teljes körűen. Minden szabályozott társadalmi viszony tekintetében elengedhetetlen az egyének, a civil szervezetek, az állami szervek, a helyi önkormányzatok szerepének meghatározása is. Ezek közül nem lehet „kiszakítani” a helyhatóságokra vonatkozó rendelkezéseket, hiszen az megbontaná az ágazati szabályozás logikai rendszerét. E világosnak tűnő okfejtés ellenére sem a korábbi, sem pedig a jelenlegi szabályozásban nem sikerült ezt az elvet következetesen érvényesíteni.

Ennek alapvetően politikai okai vannak. A politikai pártok az önkormányzati rendszer kialakításakor a szabályozásban konkrét példákat kívántak látni a helyi közügyek tartalmára, mert túl általánosnak tekintették az önkormányzati törvényben meghatározott fogalmat és nem tartották elegendőnek azt, hogy az adott ágazati törvény megalkotása során kell mérlegelni (a korábban már felvázolt szempontok figyelembe vételével), hogy az adott társadalmi viszony szabályozása során szükség van-e közfeladat meghatározására, illetve a közfeladat ellátásába indokolt-e bevonni az önkormányzatot. A 2010-es átalakítás kapcsán ugyanazon nézetekkel lehetett találkozni, a feladatkörökben történő megállapodás már előrelépést jelent. A szakpolitikusok mellett egyes ágazati szakemberek is az önkormányzati törvényi szabályozáshoz ragaszkodnak, mert így nagyobb biztosítékot látnak az adott közfeladat ellátására. Érvelésük ebben a formában nem igaz. Ugyanúgy kötelező teljesíteni az ágazati törvényben meghatározott közszolgáltatást, mint az Mötv.-ben megjelöltet. Igaz, hogy a változtatáshoz minősített többséggel elfogadott törvény módosítására van szükség. A közfeladatok meghatározott körének az önkormányzati szférában tartására ez a megoldás jó, de jelezni kell azt a negatív hatást, hogy esetenként a szabályozást nem lehet az életviszonyok változásához igazítani, mert nincs meg a módosításhoz szükséges parlamenti konszenzus. Az Ötv. jó példa erre, mert esetenként még az ágazati törvények fogalomváltozását sem lehetett átvezetni a törvényben, pl. a közoktatás átalakítását is akadályozta, hogy az alapfokú oktatás biztosítását kötelező önkormányzati feladatként határozta meg a törvény.

6.2.2. Önként vállalt feladat- és hatáskörök

Az önkormányzati önállóság egyik lényegi eleme a fakultatív feladatvállalás lehetősége. Ennek jelentősége kiemelt, mert a helyi viszonyok figyelembevételével az adott közösség döntheti el, hogy a polgárok sajátos igényeit a kötelezettségek teljesítésén túl, mely területeken, milyen módon és mértékben elégíti ki anyagi lehetőségeit figyelembe véve.

Az önkéntes feladatvállalás lehetőségét az Mötv. 10.§ (2) bekezdése rögzíti: az alábbiak szerint:

„A helyi önkormányzat - a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével - önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes. Az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.”

A rendelkezés egyes elemeit célszerű külön vizsgálni. Elsőként le kell szögezni, hogy az önkéntes feladatvállalásra a képviselő-testület, vagy helyi népszavazás jogosult. Ez utóbbi kiemelése is jelzi, hogy e kérdésben is a választópolgárok akarata a domináns, a döntés előkészítésénél széles körben indokolt felmérni a helyi szükségleteket.

Másik fontos kitétel, hogy az önkormányzat csak olyan helyi közügy megoldására vállalkozhat, melyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Nem lehet tehát olyan feladat- és hatáskörök ellátását vállalni, melyre valamely szervnek kizárólagos joga van (pl. rendőrségi ügyek). E korlátozásnál a kulcsszó a kizárólagosság, vagyis ha a jogalkotó valamely tevékenységre egy szervtípusnak monopóliumot kívánt biztosítani, mint a példában megjelenített rendvédelmi tevékenység. Itt kívánjuk jelezni, hogy a fakultatív feladat-vállalás fenti szabályai a helyi önkormányzatok és más szervek viszonyában értelmezendők, az egyes önkormányzatok közötti feladatmozgásra külön rendelkezések vonatkoznak, melyeket a modul erre vonatkozó részében ismertetünk.

Fontos előírás, hogy az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabályt nem sért. Ez igen jelentős mozgásteret biztosít a helyi közösség számára, ami természetes, hiszen olyan feladat megoldására vállalkozik polgárai érdekében, amely nem kötelezettsége. Sokan ezt – tévesen – az egész önkormányzati működésben érvényesülő általános alapelvnek tekintik.

Az Möt. idézett rendelkezése további korlátot is megjelöl a fakultatív feladatvállalásnál, nevezetesen, hogy az nem veszélyeztetheti a kötelező feladat- és hatáskörök ellátását. Elméletileg ez teljesen világos, ésszerű követelmény, melynek betartatása számos esetben gondot okozott, mert egyes önkormányzatok a település fejlesztése érdekében esetenként olyan létesítmények megvalósítására fordítottak forrásokat, melyek fenntartása nem kötelező önkormányzati feladat (pl. strandfürdő), miközben rendszeresen nem tudták fizetni az oktatási intézmények számláit. A jogalkotó a fenti helyzet felszámolása érdekében változtatott a korábbi szabályozáson, és az Möt. fentebb idézett rendelkezésében rögzítette, hogy az önként vállalt feladatok finanszírozása csak a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges (pl. a színházak külön támogatása)

6.3. A kötelező önkormányzati feladat-és hatáskörök differenciált telepítése

A differenciált hatáskör-telepítésnek két dimenziója jelenik meg az Möt.-ben. Egyrészt a jogalkotó ezt általános követelményként rögzíti, másrészt megjelenik az egyes önkormányzati típusok rendeltetésének meghatározása során is. Hangsúlyozni kell, hogy ezek a rendelkezések elsősorban az ágazati jogalkotás számára nyújtanak támpontokat az egyes közfeladatok önkormányzati szegmenseinek meghatározásához. Az alábbiakban ezeket a követelményeket mutatjuk be.

6.3.1. Általános követelmények

A közfeladatok ellátásában játszott erős önkormányzati szerepvállalás, érdemi kompetenciákkal rendelkező önkormányzati rendszert feltételez, melynek meghatározó

elemei a települési önkormányzatok. E helyhatóságok állnak a legközvetlenebb kapcsolatban választópolgáraikkal, ezért a helyben biztosítható közszolgáltatásokat – ide értve az alapvető közigazgatási ügyek intézését is – a települési önkormányzatokhoz indokolt telepíteni. Nem hagyható azonban figyelmen kívül a magyar önkormányzati rendszer azon sajátossága, hogy minden település rendelkezik a helyi önkormányzás jogával. Így minden település választópolgárainak közössége maga rendezheti helyi közügyeit (ez kétség kívül pozitív, hiszen minden településen biztosítottak a helyi hatalomgyakorlás feltételei). Ugyanakkor méret nagyságban és teljesítőképességben jelentős különbségek mutatkoznak a helyi önkormányzatok között, figyelemmel arra, hogy hazánkban jelentős számú, kis lélekszámú település van, ezért indokolt tekintettel lenni a hatáskör-telepítés során az önkormányzatok teherbíró képességére is. Az európai gyakorlat is ezt támasztja alá, mert a hasonló elvet alkalmazó (egy település-egy önkormányzat) országok (pl. Franciaország) kiemelt figyelmet fordítanak az eltérő sajátosságokra és alkalmazzák a differenciált hatáskör-telepítés elvét.

Az Möt. a fenti helyzetet figyelembe véve rögzíti, hogy a községnek, a városnak, a járásszékhely városnak, a megyei jogú városnak, a fővárosnak és kerületeinek, valamint a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek. Lényegében ez teremti meg az alapját a differenciált hatáskör-telepítésnek, melyről az Möt. 11. § (2)-(3) bekezdései az alábbiak szerint rendelkeznek:

„Törvény a kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál differenciálni köteles, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok eltérő adottságait, különösen

- a) a gazdasági teljesítőképességet;
- b) a lakosság számot;
- c) a közigazgatási terület nagyságát.

Jogszabály a hatáskör telepítésével egyidejűleg meghatározza a feladat- és hatáskörelátáshoz szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeket.

A korábbi szabályozás ugyan ismerte ezt a jogintézményt, de arról némileg másként rendelkezett. A legjelentősebb különbség, hogy a differenciálásra (többlet kötelező feladatok megállapítására) csak lehetőséget biztosított és a jogalkotóra bízta, hogy azzal él-e, és milyen mértékben. Meggyőződésünk, hogy az önkormányzati rendszer már jelzett válságához az is jelentős mértékben hozzájárult, hogy az ágazatok többsége egyáltalán nem vette figyelembe az önkormányzatok eltérő adottságait, és esetenként ugyanazon közszolgáltatások ellátását várta el a kétszáz lelkes falutól, mint a kétszáz ezres nagyvárostól. Jelentős előrelépésnek tartjuk, hogy az Möt. már nem gyenge óhajtás, hanem kötelezettségként írja elő a hatáskörök differenciált telepítését.

A változás másik fontos eleme, hogy az Möt. meghatározza a differenciálás szempontjait is. Kiemeltnek ítéli ezek közül a hatáskör jellegét, hiszen nem mindegy, hogy milyen közszolgáltatást kell megszervezni, mert mások az optimális (szakmailag is a legjobb), és egyben gazdaságilag is megfelelő (méret hatékony) mutatók pl. a hulladék-elhelyezésnél, mint az óvodai ellátás megszervezésénél. A differenciálásnál figyelembe veendő másik fontos szempont a helyi önkormányzatok eltérő adottságai, melynek megítéléséhez a jogalkotó példálódzó jelleggel kiemelte a legjellemzőbbeket (lakosság szám, gazdasági teljesítőképesség, közigazgatási terület nagysága). Jelezni kell, hogy az Möt. hatályba lépése óta elfogadott ágazati törvények már általában alkalmazták a differenciált hatáskör-telepítés követelményét (pl. oktatásban), jellemzően lakosság számhoz kötve az eltérő kötelezettségeket. Meg kell jegyezni, hogy ez a mutató a hatáskörök jó részénél megfelelő alapot ad az

elkülönítésre, többségében felesleges lenne egy bonyolult sok összetevős „képlet” kidolgozása, amely csaknem ugyanazzal a hatásfokkal alkalmazható.

Lényeges változást jelent az is, hogy a hatáskör-telepítéssel egyidejűleg meg kell határozni a feladatellátás legfontosabb szakmai paramétereit, az ellátáshoz szükséges személyi, tárgyi, anyagi feltételeket. Ezek pontos ismerete elengedhetetlen ahhoz, hogy elsődlegesen a közszolgáltatás igénybevevője tisztában legyen azzal, hogy milyen szolgáltatást várhat el. Másik oldalról a helyi önkormányzat is tudja milyen kötelezettség hárul rá, harmadrészt pedig a törvényességért felelős szervek is jogszerűen léphessenek fel, ha a helyhatóság a szolgáltatási kötelezettségét nem, vagy nem a jogszabályban foglaltaknak megfelelően teljesíti. Utalni kell arra, hogy míg a hatáskör telepítése garanciális okból törvényi szinten lehetséges, addig a fenti szakmai jellegű, sokszor terjedelmes szabályozásra elegendő az alacsonyabb jogforrási szint is. A hangsúly az egyidejűségen van.

6.3.2. Az egyes önkormányzati típusok sajátos feladat- és hatáskörei

Mint jeleztük az ágazati törvénykezés hatáskör-telepítését segíti a jogalkalmazó azzal is, hogy definíciós jellegű szabályozással meghatározza az egyes önkormányzattípusok feladat-meghatározást megalapozó jellemzőit. Az alábbiakban ezeket ismertetjük a vonatkozó törvényi rendelkezések idézésével, általában külön kommentár nélkül, mert a modul célrendszerével összefüggésben nincs szükség részletes magyarázatra.

6.3.2.1. A községi önkormányzat

A magyar településszerkezetben legnagyobb számban a községek vannak jelen. Az Möt. 20. § (1) bekezdése szerint „a községi önkormányzat köteles ellátni mindazokat a törvényben meghatározott feladatokat, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit biztosítják.”

6.3.2.2. A városi, a járásszékhely városi önkormányzat

„A járásszékhely városi, valamint a városi önkormányzat - törvényben meghatározottak szerint - olyan közszolgáltatásokat lát el, melyeket saját területén és vonzáskörzetében, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai szabályok előírásainak megfelelően képes biztosítani.” A városok méretüknél fogva már alkalmasak arra, hogy nem csak a saját lakosságuk számára, hanem a környező települések (vagy az egész járás) lakosságának is minőségi szolgáltatást nyújtsanak.

6.3.2.3. A megyei jogú városi önkormányzat

„Megyei jogú város települési önkormányzat, amely –törvényben meghatározottak szerint, az abban foglalt kivételekkel- azokat a közszolgáltatásokat is biztosítja, melyek saját területén túl a megye egészére, vagy nagy részére kiterjednek.” Hangsúlyozni kell, hogy a megyei jogú város a korábbi szabályozás szerint saját lakossága számára biztosította a megyei önkormányzat számára előírt kötelezettségeket, de a megye státuszának jelentős változásával ez átalakult. A megyei önkormányzat már nem tart fenn közszolgáltatási intézményeket, a

középszintű közszolgáltatási feladatokat (pl. középiskolák, járó beteg szakellátók, kórházak) az állami szervek, illetve a megyei jogú városi önkormányzatok biztosítják.

6.3.2.4. A megyei önkormányzat

A megyei önkormányzat szerepe a fentiekben is jelzett módon átalakult. Az Möt. 27.§-a alapján „a megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.” E feladatkörök részletes tartalmát az ágazati szabályozás többé, kevésbé kibontotta. A megyei önkormányzat szerepe erősödött a területi tervezésben, a települési érdekek szintetizálásában, illetve meghatározott források biztosításában.

6.3.2.5. A főváros önkormányzati rendszere

Alapjaiban nem változott a főváros kétszintű önkormányzati rendszere, amely a fővárosi és a kerületi szintű önkormányzatokból áll. Mind a fővárosi, mind a fővárosi kerületi önkormányzat települési önkormányzat, és alapjogaikat tekintve egyenlők, de feladat- és hatásköreik egymástól eltérnek. Jelentős változás következett be azonban a fővárosi önkormányzat státuszában, mert az új szabályozás azt is rögzítette, hogy a települési önkormányzati minősége mellett egyben a területi önkormányzat feladat- és hatásköreit is elláthatja. Mindezek mellett azt is hangsúlyozni kell, hogy a „fővárosi” minőség is generál plusz feladatokat. A fővárosi és a kerületi önkormányzatok közötti munkamegosztás meghatározásánál nem lehet figyelmen kívül hagyni azt, hogy Budapest egységes város, tehát a fővárosi és a kerületi önkormányzatok közötti hatáskörök megosztásánál ezt szükséges vezérelni. Ennek megfelelően az Möt. elsődlegesen a hatáskör-telepítés főbb szempontjait rögzíti az alábbiak szerint:

A fővárosi önkormányzat az e törvényben meghatározottak szerint ellátja mindazokat a terület- és településfejlesztési, valamint területrendezési, településrendezési és településüzemeltetési feladatokat, amelyek a főváros egészét érintik, vagy amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak, továbbá ellátja főváros egészét, több kerületét érintő helyi önkormányzati feladatokat.

A fővárosi kerületi önkormányzatok - törvény keretei között - önállóan gyakorolják a települési önkormányzatokat megillető valamennyi feladat- és hatáskört, amelyet törvény nem utal a fővárosi önkormányzat kizárólagos feladat- és hatáskörébe, valamint ellátják a fővárosi önkormányzat hatáskörében nem tartozó településfejlesztési, valamint településrendezési és településüzemeltetési feladatokat.

E elvi szabályok mellett az általános települési önkormányzati kompetenciákhoz hasonlóan az Möt. rögzíti a fővárosi önkormányzat, illetve a kerületi önkormányzatok alapvető feladatköreit. Itt sem beszélhetünk tehát hatáskör-telepítésről. A szabályozás alapvetően a fontosabb feladatköröket osztja el a két szint között, a konkrét hatáskörök telepítésére itt is az ágazati törvények hivatottak.

A szabályozás szerint „a fővárosi önkormányzat feladata különösen:

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

kiemelt tömegközlekedési 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, forgalomszervezés;

2. a kerületek határain átnyúló településrendezés, terület- és településfejlesztés;
3. településtisztaság (közutak locsolása, síkosság-mentesítés);
4. szociális ellátások biztosítása;
5. állategészségügyi feladatok;
6. az érintett kerületek véleményének kikérésével közutak, közparkok, közterek elnevezése;
7. saját tulajdonú lakás- és helyiséggazdálkodás;
8. fővárosi szintű sport és szabadidősport;
9. közvilágítás biztosítása, köztemetők fenntartása, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása;
10. helyi közösségi közlekedés biztosítása és működtetése, valamint a főváros területén a parkolás feltételrendszerének kialakítása;
11. távhőszolgáltatás, ivóvíz-ellátás, szennyvízelvezetés, -kezelés és -ártalmatlanítás (csatornaszolgáltatás), hulladékgazdálkodás;
12. környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
13. honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem;
14. fővárosi helyi adóval kapcsolatos feladatok;
15. gazdaságszervezés és -fejlesztés, turizmussal kapcsolatos feladatok;
16. az országos szerepkörrel összefüggő kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása, közművelődési tevékenység támogatása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása;
17. a kiemelt kulturális örökség védelme;
18. a hajléktalan ellátás;
19. a tulajdonában álló közterületek használatára vonatkozó szabályok és díjak megállapítása.

A kerületi önkormányzat feladatai különösen:

1. helyi közutak, közterek és parkok kezelése, fejlesztése és üzemeltetése;
2. tulajdonában álló közterületek használatára vonatkozó szabályok és díjak megállapítása;
3. a parkolás-üzemeltetés;
4. általános közterület-felügyeleti hatáskör a kerület közigazgatási határán belül, ide nem értve a (4) bekezdés I. pontjában meghatározott területet;
5. helyi településrendezés, településfejlesztés;
6. helyi településrendezési szabályok megalkotása (fővárosi településrendezési terv alapján);
7. turizmussal kapcsolatos feladatok ellátása;
8. ipari és kereskedelmi tevékenységgel kapcsolatos szabályozási jogkörök;
9. egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások;

10. óvodai ellátás;
11. szociális, gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;
12. a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;
13. a helyi közművelődési tevékenység támogatása, a kulturális örökség helyi védelme;
14. saját tulajdonú lakás- és helyiséggazdálkodás;
15. helyi adóval kapcsolatos feladatok;
16. a kistermelők, őstermelők számára - jogszabályban meghatározott termékeik - értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
17. kerületi sport és szabadidősport támogatása, ifjúsági ügyek;
18. közreműködés a helyi közbiztonság biztosításában;
19. nemzetiségi ügyek.

6.3.3. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátásának vállalása

A Magyarországhoz hasonló településszerkezetű és önkormányzati berendezkedésű országokban a szakmai és gazdasági hatékonyság biztosítása érdekében megkerülhetetlen eszköz a differenciált hatáskör-telepítés, melynek segítségével a jogalkotó alakít ki egészséges munkamegosztást a különböző adottságú önkormányzatok között. E megoldás előnyeit, alkalmazásának szükségszerűségét már bemutattuk, ugyanakkor rá kell mutatni arra is, hogy a differenciálás révén viszonylagosan homogén feladatrendszerek alakulnak ki az egyes önkormányzati típusokban, ezzel valamelyest szűkül a helyi igények, adottságok figyelembevételének lehetősége. Ez adódik abból, hogy az egyes önkormányzati szereplők esetén a tipikus jellemzőket, tulajdonságokat szükséges alapul venni a hatáskörök telepítésénél, de az országos átlagtól vannak jelentős eltérések, melyeket a szabályozás finomításával alapvetően lehet kezelni, de teljesen kiküszöbölni nem.

Ennek ellensúlyozására alkalmas a feladatvállalás jogintézménye, amely már a korábbi szabályozásban is megjelent, de nem működött megfelelő hatásfokkal. A feladatvállalás leegyszerűsítve azt teszi lehetővé, hogy a kisebb önkormányzatok vállalhassák a nagyobb számára előírt feladat ellátását, ezzel a saját lakosságuk számára olyan szolgáltatást nyújtanak, melyre törvény alapján nem kötelezettek, ezért ahhoz lakosaik általában máshol juthatnak hozzá. Ennek kapcsán meg kell jegyezni, hogy sokan a feladat átvállalásáról beszélnek a szabályozást értelmezve, holott nem arról van szó, mert a hatáskör eredeti címzettjének nem szűnik meg az ellátási kötelezettsége, de azokra az igénybe vevőkre már nem terjed ki, akik a feladatot vállaló (eredetileg nem kötelezett) által szervezett közszolgáltatáshoz csatlakoznak.

Teljesen egyértelmű, hogy a fenti megoldás abból a szempontból kedvező, hogy a lakosságnak nem kell utaznia, ha közszolgáltatási szükségleteit kívánja kielégíteni. Másik oldalról azonban az sem igényel különösebb bizonyítást, hogy ezen ellátásoknak is meg van az optimális „üzemmérete”, gondoljunk csak az egészségügyi ellátásokhoz elengedhetetlen, esetenként hallatlanul drága berendezésekre. A közpénzekkel való hatékony gazdálkodás követelményével az nem egyeztethető össze, hogy pl. egy drága diagnosztikai berendezés kihasználatlanul álljon, mert a feladatot vállaló önkormányzat által működtetett intézményben az ellátottak számára figyelemmel csak száz vizsgálatra van szükség havonta, holott a berendezés kapacitása megengedné ennek a tízszeresét is.

A korábbi szabályozás legnagyobb hiányossága is erre vezethető vissza, mert a feladatra vállalkozó önkormányzat egyoldalú döntése nyomán jogosulttá vált a szolgáltatás megszervezésére, ráadásul igényelhetette a feladathoz kapcsolódó forrás számára történő biztosítását. A szabályozásból következett az is, hogy a feladatot vállaló önkormányzat bármikor felhagyhatott az általa lényegében önként vállalt feladat ellátásával. Ez a konstrukció a hatáskör eredeti címzettjét az esetek többségében nehéz helyzetbe hozta, mert a szolgáltatását igénybe vevők száma csökkent. Ezzel együtt a feladathoz kapcsolódó állami támogatás is, ugyanakkor a kapacitását nem minden esetben tudta ugyanilyen mértékben csökkenteni, különösen arra figyelemmel, hogy ellátási kötelezettsége bármikor visszaállhatott az eredeti szintre, ha a közfeladatot vállaló önkormányzat arról döntött, hogy a továbbiakban nem vállalja a feladat ellátását. Az új szabályozás elemeit ennek megfelelően alakítottuk ki, hogy megőrizzük a korábbi megoldás pozitív hatását (a szolgáltatásbővítés lehetőségét a feladat ellátására nem kötelezett önkormányzatok számára is), de szűrjük ki a fentiekben jelzett negatív hatásokat.

Az Möt. 12. §-a már ennek a követelménynek megfelelően rendelkezik arról, hogy

„A nagyobb gazdasági teljesítőképeségű, lakosság számú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását - annak egyetértésével - más települési önkormányzat vagy társulása önként akkor vállalhatja, ha azt

- a) a lakossági igények indokolják;
- b) gazdaságosabban és legalább változatlan szakmai színvonalon;
- c) többlet állami támogatás igénybevétele nélkül képes ellátni.

A feladat- és hatáskör vállalásáról a települési önkormányzat képviselő-testülete - a feladat- és hatáskör eredeti címzettjének előzetes egyetértése esetén - rendeletben, a társulás határozatban dönt a feladat- és hatáskör vállalás tervezett időpontját megelőzően legalább három hónappal korábban. A fentiekben megjelölt feltételek meglétét a kormányhivatal - indokolt esetben más állami szervek bevonásával - törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgálja. Törvény vagy megállapodás eltérő rendelkezésének hiányában az ellátás megkezdésének időpontja a döntést követő év január 1. napja.

A feladat- és hatáskör vállalása esetén a települési önkormányzat a központi költségvetéstől igényelheti a vállalt feladattal arányos fedezet biztosítását.”

A fentiekben ismertetett rendelkezésekből egyértelműen látszik, hogy a törvény a feladatvállalási lehetőséget továbbra is garantálja, de érdemi jogosítványt biztosít a feladat eredeti címzettje számára is a feladatvállaláshoz szükséges egyetértési jog kikötésével. Az idézett rendelkezések további elemei pedig a lakossági érdekek, a szakmai szempontok, illetve a gazdaságossági követelmények érvényesülését biztosítják. Bizonyítható lakossági igény nélkül (pl. kezdeményezés, az igénybe vevőkre vonatkozó adatok elemzése, stb.) nem lehet elindítani a feladat vállalásához vezető folyamatot, de alá kell támasztani azt is, hogy az ellátás szakmai színvonala nem csökken, és nem kerül többé, különös figyelemmel arra is, hogy a költségvetésből igényelhet támogatást a közfeladatot vállaló önkormányzat. Külön követelmény, hogy a feladatellátást vállaló rendeletben döntsön (a társulás értelemszerűen csak határozatban dönthet, mert rendeletalkotásra nincs felruházva) a közfeladat vállalásáról, a zökkenőmentes átállás érdekében pedig a törvény rendelkezik a legfontosabb határidőkről (döntés határideje, ellátás megkezdésének időpontja). A feladatvállalás fentiekben bemutatott lényeges feltételeinek vizsgálatára a vonatkozó rendelkezések feljogosítják a kormányhivatal vezetőjét a törvényességi felügyeletre vonatkozó szabályok alkalmazásával.

A főváros tekintetében a feladatvállalásra külön szabályok vonatkoznak, nem a fentiekben ismertetett rendelkezéseket kell alkalmazni. A fővárosi önkormányzati rendszerében a feladat vállaláshoz nem szükséges a rendeleti formula, a fővárosi és a kerületi önkormányzat megállapodása szükséges a vállaláshoz, a megállapodásban kell rögzíteni a feladatellátáshoz kapcsolódó anyagi eszközök átadását is. Jelezni kell, hogy a külön rendelkezések a kerületi önkormányzat, illetve azok társulása számára teszik lehetővé, hogy vállalhassák a fővárosi önkormányzat számára előírt feladat- és hatásköröket.

6.4. Az önkormányzati feladatok ellátása, az önkormányzati hatáskörök gyakorlása és átruházása

6.4.1. A feladatellátás szabadsága és korlátai

Az önkormányzatiság lényegéből következik, hogy a helyi önkormányzatok viszonylagosan nagy szabadsággal döntenek a rájuk bízott, illetve az általuk vállalt közfeladatok ellátásáról. Ez egyrészt következik abból, hogy az önigazgatás, a helyi adottságok, igények figyelembe vétele szükségessé teszi a körülményekhez igazodó megoldás kiválasztásának lehetőségét. Másrészt azonban a lakosság érdekei azt kívánják, hogy egy-egy adott, fontos közszolgáltatás (pl.: hulladékgazdálkodás) jelentős feltételei számára pontosan ismertek legyenek, illetve garanciát kapjon a közfeladat színvonalas, folyamatos ellátására. E kettős követelményt tartotta szem előtt a jogalkotó, amikor az Möt. 41. §-ában rendelkezett az önkormányzati feladatok ellátásáról.

E körben indokolt utalni az Alaptörvény 33. cikkének (1) bekezdésére, mely szerint a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja. Ez korántsem jelenti azt, hogy a testület maga oldana meg közvetlenül minden feladatot, gyakorolna valamennyi hatáskört, pusztán annyit, hogy a választott testületé a meghatározó szerep, a döntés a feladat ellátásának módjáról, részleteiről. Ennek érdekében az Möt. fentiekben idézett rendelkezése rögzíti, hogy az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják.

Az Möt. a képviselő-testület szervei közé sorolja a polgármestert (főpolgármestert, megyei közgyűlés elnökét), a képviselő-testület bizottságait, a részönkormányzat testületét, a polgármesteri hivatalt (közös önkormányzati hivatalt), a jegyzőt, továbbá a társulást. E szervek egy jó része már maga is közvetlenül biztosít közszolgáltatásokat (pl.: a jegyző az államigazgatási hatáskörök gyakorlásával), de más közfeladatok ellátásánál még ezen szervek is csak előkészítő, illetve az ellátás szempontjából meghatározó döntési feladatokat látnak el (pl.: az óvodai ellátás nem e szervek valamelyikében történik, hanem az óvodában, de az óvoda költségvetését, illetve vezetőinek kinevezését a képviselő-testület biztosítja).

Az önkormányzati feladatellátás szabadságát, és széles terjedelmét az Möt. 41. § (6) bekezdése mutatja, mely szerint:

„A képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására- jogszabályban meghatározottak szerint- költségvetési szervet, a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti gazdálkodó szervezetet (a továbbiakban: gazdálkodó szervezet), nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet (a továbbiakban együtt: intézmény) alapíthat, továbbá szerződést köthet természetes és jogi személlyel, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel. E rendelkezések jól szemléltetik azt a széles mozgásteret, mellyel az önkormányzat rendelkezik feladatai megoldásánál. Legtipikusabb az intézmény, a költségvetési szerv alapítása (pl. iskola), melyet működtethet önállóan, de más önkormányzatokkal közösen is. Az intézmény

vezetőjének kinevezésén túl az egyes ágazati törvények – az intézmény jellegének megfelelően - különböző meghatározó jogosítványokat biztosítanak a fenntartónak.

A közszolgáltatások egy részében célszerű gazdasági társaságot, vagy nem profitorientált, nonprofit szervezetet alapítani, mert e szervezetek alkalmasabbak egyes feladatok ellátására (pl. településüzemeltetés) és kiegészítő tevékenységeik révén magasabb szintű ellátásokat képesek biztosítani. Egyes esetekben meghatározott szervezetek – szerződésen alapuló – külön támogatása is megoldás lehet (pl. egyházi iskola, felekezeti temető) a közszolgáltatás biztosításában.

Harmadrészt e körben sor kerülhet a szolgáltatás megvásárlására akár más önkormányzattól, gazdálkodó szervezettől, vagy természetes személytől. Az önkormányzatiság lényegéből következően az önkormányzat maga határozza meg, hogy széles feladat- és hatásköri rendszerében az egyes feladatok ellátásáról milyen módon gondoskodik, ennek megválasztása diszkrecionális joga, természetesen csak törvényi keretek között, hiszen figyelemmel kell lenni az adott tevékenységet szabályozó ágazati rendelkezésekre is. Továbbá ehhez kapcsolódnak az Möt. 41. § (8) bekezdésében megfogalmazott követelmények, melyek szerint törvény előírhatja, hogy meghatározott közszolgáltatást kizárólag erre a célra alapított költségvetési szerv, olyan állami vagy legalább többségi önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, amelyben az állam vagy önkormányzat legalább többségi befolyással bír vagy e gazdasági társaság legalább többségi tulajdonában álló és legalább többségi befolyása alatt álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság vagy önkormányzati társulás láthat el. Ezzel biztosítható, hogy egyes, meghatározó közszolgáltatások ellátója az állam illetve a helyi önkormányzat, vagy azok minimum többségi befolyása alatt álló gazdasági társaság legyen (pl.: hulladékgyűjtés, parkolás).

6.4.2. Az önkormányzati hatáskörök átruházása

Az önkormányzati rendszeren belüli, az egyes önkormányzati típusok között érvényesülő munkamegosztást alapvetően a már ismertetett differenciált hatáskör-telepítés szabályai biztosítják. Ugyanakkor az egyes önkormányzatokon belül is ki kell alakítani a képviselő-testület, és különböző szervei közötti optimális munkamegosztást. Ez természetesen igen változatos megoldásokkal lehetséges, hiszen jelentős mértékben eltérő adottságokkal rendelkeznek az önkormányzati rendszer egyes szereplői (pl.: egy száz fő alatti település képviselő-testülete lényegében maga képes gondoskodni a helyi közügyek intézéséről, ez nem mondható el egy nagyvárosról).

Az önkormányzati működés meghatározó szereplője a képviselő-testület, melyet alátámaszt az Alaptörvény előző pontban már ismertetett azon rendelkezése, hogy az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő-testületet illetik. Ebből következik, hogy a képviselő-testület dönti el, hogy az egyes hatásköröket maga látja el, vagy átruházza – az e törvényben meghatározott kivétellel- a polgármesterre, a bizottságra, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja. A hatáskör további átruházása tilos. E szabályok biztosítják a hatáskör „eredeti” címzettjének meghatározó szerepét, amely magában foglalja azt a jogot, hogy a testület meghatározza a hatáskör gyakorlásának feltételeit és módját. Az utasítás joga nem azt jelenti, hogy az adott konkrét ügyben magát a meghozandó konkrét döntést jelölhetné meg a képviselő-testület, hiszen ez egyenértékű a hatáskör közvetlen gyakorlásával. Szükséges megjegyezni azt is,

hogy a törvényben fentiekben jelzett hatáskör „visszavonása” sem egyedi ügyenként gyakorolható, normatív feltételeket indokolt meghatározni.

A hatásköri szabályokhoz kapcsolódik a döntési jogosultság meghatározása az Möt. 41. § (3) bekezdésében. Ennek alapján önkormányzati döntést „saját jogán” (a törvény felhatalmazása alapján közvetlenül) hozhat:

- helyi népszavazás;
- a képviselő-testület.

A képviselő-testület felhatalmazása alapján hozhat önkormányzati döntést:

- a képviselő-testület bizottsága;
- részönkormányzat testülete;
- polgármester, főpolgármester, közgyűlés elnöke;
- társulása;
- jegyző.

A hatáskörök átruházásáról – tekintettel arra, hogy alapvető, az állampolgárokat is érintő kérdésekről van szó - szükséges önkormányzati rendeletben (nevesítetten a szervezeti és működési szabályzatban) dönteni.

A testület ez irányú döntése nem teljesen korlátok nélküli, hiszen az Möt. 42. §-a szerint „a képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át:

1. a rendeletalkotás;
2. szervezetének kialakítása és működésének meghatározása, a törvény által hatáskörébe utalt választás, kinevezés, vezetői megbízás;
3. a helyi népszavazás elrendelése, kitüntetések és elismerő címek alapítása;
4. a gazdasági program, a hitelfelvétel, a kötvénykibocsátás, a kölcsönfelvétel vagy más adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás, alapítványi forrás átvétele és átadása;
5. önkormányzati társulás létrehozása, megszüntetése, abból történő kiválás, a társulási megállapodás módosítása, társuláshoz, érdekképviseleti szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás;
6. megállapodás külföldi önkormányzattal való együttműködésről, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás;
7. intézmény alapítása, átszervezése, megszüntetése;
8. közterület elnevezése, köztéri szobor, műalkotás állítása;
9. eljárás kezdeményezése az Alkotmánybíróságnál;
10. a bíróságok ülnökeinek megválasztása;
11. állásfoglalás intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti;
12. a települési képviselő, polgármester méltatlansági és a vagyonyilatkozati eljárással kapcsolatos, továbbá összeférhetlenségi ügyében való döntés;

13. az önkormányzati képviselői megbízatás megszűnéséről való döntés, ha a képviselő egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén;
14. a településfejlesztési eszközök és a településszerkezeti terv jóváhagyása;
15. területszervezési kezdeményezés;
16. amit törvény a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe utal.”

A fenti törvényi keretek között a képviselő-testület maga alakítja ki, hogy mely hatásköröket tart fenn magának és melyeket mely szerveire ruház. E döntésénél feltétlenül szem előtt kell tartania, hogy a stratégiai jelentőségű kérdésekben megtartsa magának a döntési jogot, de az operatív, gyors döntést igénylő kérdésekben (pl. élethelyzetekhez kötődő segélyezés) olyan szervet hatalmazzon fel, amely állandóan működik (pl. polgármester), tevékenysége nem ülésekhez kötött. A fentieken túl célszerű figyelembe venni különösen:

- az önkormányzat adottságait;
- a hatáskör jellegét;
- a gazdasági, hatékonysági szempontokat;
- az ésszerű munkamegosztás követelményeit stb.

Szükséges leszögezni, hogy a hatáskörök ésszerű elosztása az érdemi önkormányzati működés kulcskérdése, néha azonban előtérbe kerülnek a politikai szempontok, meghatározott tisztségek és pozíciók erősítése, gyengítése. Egyes helyeken a törvényi szabályokkal ellentétesen akarnak az alpolgármesternek vagy a tanácsnoknak hatáskört átruházni, gyengítve ezzel a polgármester szerepét. E durva törvénysértéseken kívül jogszerű keretek között is kialakítható ésszerűtlen rendszer a szakmai követelmények figyelmen kívül hagyásával. Álláspontunk szerint a hatáskörök átruházási rendszerének kialakítása döntő jelentőségű az önkormányzati működés szempontjaiból, ezért szükséges széles körben egyeztetni, és megfelelő konszenzusokat kialakítani a helyi szabályozás során.

6.5. Az önkormányzatok forrásainak bemutatása

6.5.1. Helyi önkormányzatok bevételei, feladatfinanszírozási rendszer bevezetése

A helyi önkormányzati finanszírozás a rendszerváltást követően, egészen a 2012-es önkormányzati reformig a forráselosztás elvén alapult. Ennek lényege, hogy az önkormányzatok a feladataik ellátásához szükséges forrást egyrészt saját maguk teremtik elő, másrészt – és ez a nagyobb mértékű – támogatásban részesültek a központi költségvetésből. A forrásorientált – tehát nem feladatfinanszírozó – szabályozási rendszer megosztja szükségletek kielégítésének felelősségét az állam és a helyi szervek között.

A forrásorientált finanszírozás egyik jellemzője a „többszatszernás” forráselosztás. A központi költségvetési hozzájárulások és a saját bevételek együttes rendszere biztosítja, hogy a törvényben előírt feladatok ellátásához szükséges pénzügyi fedezet az önkormányzatok rendelkezésére álljon.

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

Saját bevételek

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

A saját bevételek nagysága alapvetően a helyi önkormányzat különféle döntéseitől függ, az állam csak a törvényi keretek kijelölésével befolyásolja azt. Törvény határozza meg például, hogy egy települési önkormányzat milyen helyi adót vezethet be, és a bevezetett helyi adónak mennyi a maximális mértéke, a települési önkormányzat képviselő-testülete jogosult azonban a törvényben szereplő helyi adófajták tényleges bevezetésére, illetőleg a törvényi adóplafonon belül a helyi adó mértékének megállapítására.

Átengedett központi bevételek

A helyi önkormányzatok részére átengedett központi bevételeket, ezek fajtáját és mértékét az Országgyűlés törvényben, rendszerint a költségvetési törvényben állapítja meg. Az ide sorolandó bevételek függetlenek a helyi önkormányzat döntésétől, ugyanakkor az adott önkormányzat működési területén keletkező bevételek (pl. gépjárműadó) átengedéséről, meghatározott hányadának visszaosztásáról van szó. E bevételek nem járnak felhasználási köztöttségekkel.

Állami hozzájárulások és támogatások

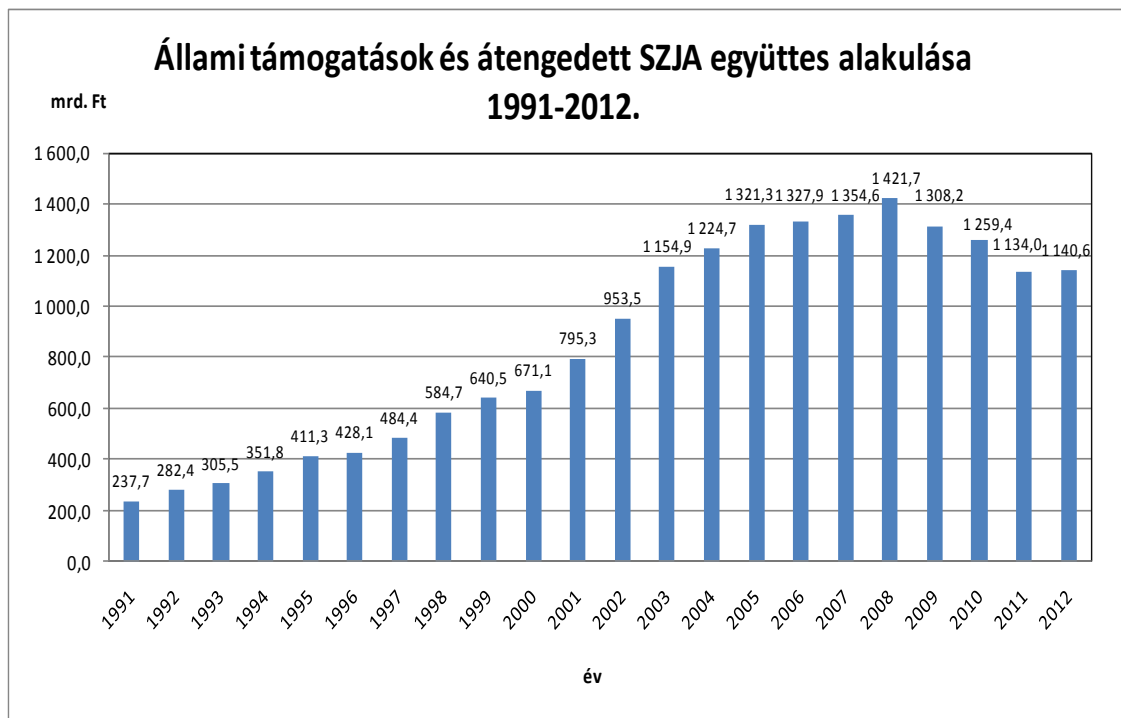
A forráselosztó finanszírozás rendszerében a helyi önkormányzatok központi költségvetési kapcsolatokból származó forrásait az állami támogatások és hozzájárulások és az átengedett személyi jövedelemadó adta, melyek adott évi szabályozását a mindenkor évi költségvetési törvény tartalmazta.

A helyi önkormányzatok a személyi jövedelemadóból több csatornán keresztül részesülhettek, egy része a lakóhelyen maradt, másik része a normatív támogatásokba beépülve, a jövedelem differenciálódás mérséklése támogatási forma keretében, valamint 2011-ig a megyék számára került elosztásra a költségvetési törvényben meghatározottak szerint.

A helyi önkormányzatok központi költségvetési kapcsolatokból származó bevételei közül a normatív állami hozzájárulások és támogatások jelentették a legnagyobb részesedést, amely a települések lakosságával, egyes korcsoportokkal, intézményi ellátottakkal arányosan és

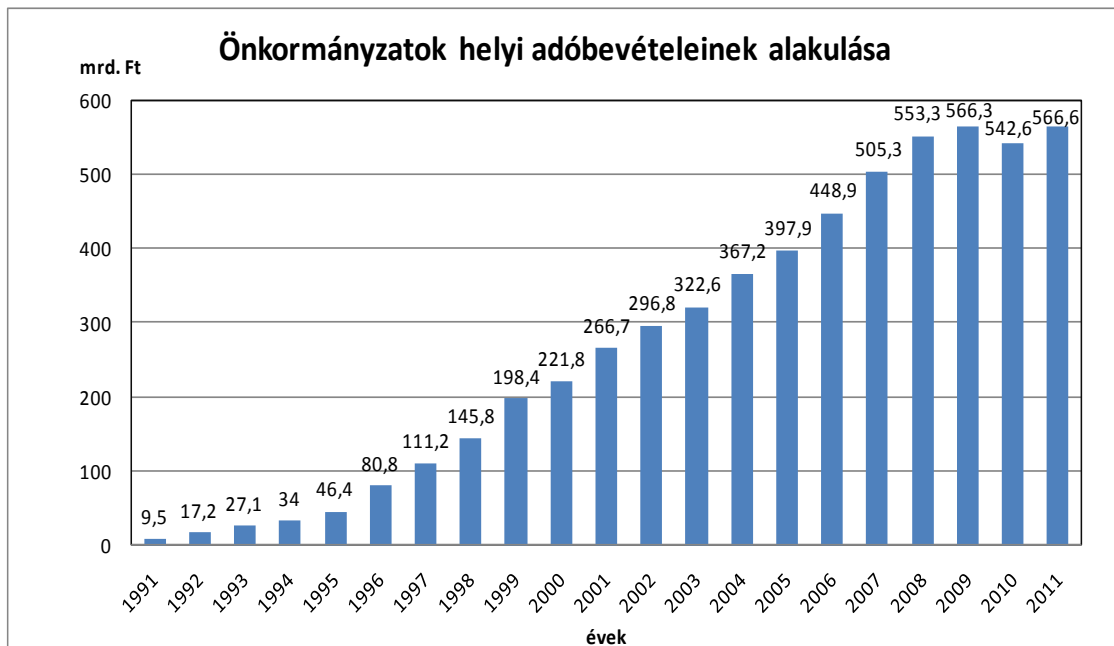
egyéb mutatók alapján kerültek meghatározásra. E hozzájárulásokhoz „alanyi jogon” jutottak hozzá az önkormányzatok, és – bár feladathoz kapcsolódtak – felhasználási kötöttség nélkül jártak. Az állam nem határozta meg, hogy a költségvetési forrásokat konkrétan mely feladatokra és milyen mértékben kell fordítaniuk az önkormányzatoknak.

Szintén normatív módon, azonban felhasználási kötöttséggel vehették igénybe az önkormányzatok az ún. normatív, kötött felhasználású támogatásokat. Ide tartoztak az egyes közoktatási, valamint szociális feladatokhoz kapcsolódó kiegészítő támogatások, valamint a többcélú kistérségi társulások támogatásai.



1. sz. ábra

Az ez időben tapasztalható **válság** rossz hatással volt a vállalkozások működésére. Egyes cégeknél csak csökkent a termelés, kevesebb lett a nyereség, míg mások működése akár teljesen el is lehetetlenült, ami a vállalkozás megszűnéséhez, ezek következményeként pedig e vállalkozások által fizetett helyi iparüzési adó csökkenéséhez, akár teljes kieséséhez is vezetett. Ez mind a települések életére, mind az ország fejlődésére nézve igen kedvezőtlen hatású volt.

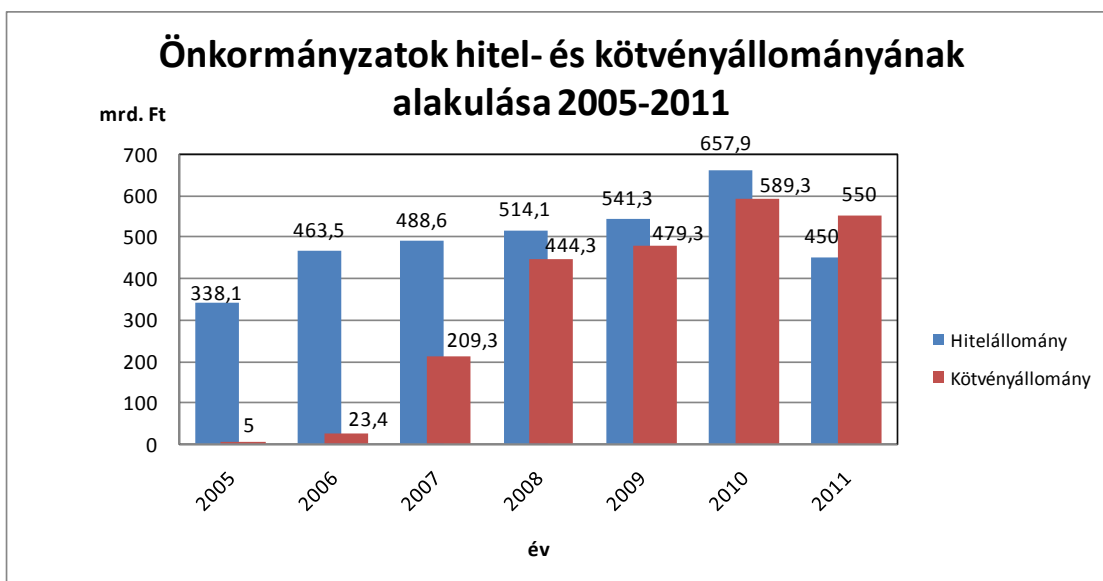


2. sz. ábra

6.5.2. Önkormányzatok eladósodása

Az állami támogatások 2008-ig, a helyi adó bevételek pedig 2009-ig erőteljesen növekednek, ezt követően, mindkét bevételi forrásnál csökkenés tapasztalható. Ez a negatív körülmény az önkormányzatok életében mind a működésben, mind a fejlesztésben éreztette hatását.

Részen a bevételek csökkenése, részben a költségvetési megszorítások miatt, a működéshez egyre több önkormányzatnak volt szüksége likvid hitelre, vagy a működést hosszú távon segíteni tudó hosszú lejáratú hitelre.



3. sz. ábra

Nem volt összhang a helyi önkormányzatok feladatai és az azokhoz társuló finanszírozási források között, így az adósságállomány keletkezésének döntő többsége a helyi önkormányzati kötelező feladatok ellátásával kapcsolatban merült fel. 2007 és 2008 folyamán megkétszereződött az önkormányzatok bankrendszerrel szembeni kötelezettség-állománya, 2011. I. félévére a kötvényállomány 550 milliárd forint, a hitelállomány pedig 450 milliárd forint volt. A hitelfelvételi hullám elsősorban a hiány finanszírozását szolgálta, másrészt a jövőbeli finanszírozási helyzet övezte bizonytalanság okozta.

Legnagyobb tartozásállománnyal az egyéb városok, illetve a megyei jogú városok rendelkeztek. A 2011. évi önkormányzati beszámoló adatok alapján a városok halmozták fel a meglévő önkormányzati adósság több mint 1/3-át, 425,9 milliárd forintot.

6.5.3. Az önkormányzati rendszer megújítása, feladatfinanszírozás bevezetése

6.5.3.1. Jogszabályi háttér kialakítása

A forráselosztó finanszírozási rendszerben kevésbé tudtak érvényesülni az önkormányzatok gazdálkodását, feladatellátását befolyásoló egyedi körülmények, pl. az eltérő földrajzi és gazdasági adottságok, jövedelemtermelő képesség. Így egyes települések esetén az azonos fajlagos összegű normatíva a költségek nagyobb hányadára nyújtott fedezetet, más települések esetén – ahol ugyanezen feladatot az átlagosnál magasabb fajlagos költségek mellett tudták csak ellátni – kisebb hányadát biztosította.

Ott, ahol a települések jelentős saját bevételre tudtak szert tenni, ez kevesebb problémát jelentett, míg a kisebb jövedelemtermelő-képességgel rendelkező települések gyakran a mindennapi működéshez is hitelfelvételre kényszerültek.

Annak érdekében, hogy az új rendszerben lehetővé váljon a kiegyensúlyozott gazdálkodás, indokolttá vált az önkormányzati rendszert legalább részben megszabadítani a felgyülemlett adósságtól, gátat kellett szabni az önkormányzatok adósságállományának folyamatosan növekedésének.

A Kormány megalkotta a **Szell Kálmán Tervet**, mely az önkormányzati alrendszerre összesen 100 milliárd forint megtakarítást írt elő 2013-ig a 2011. évhez képest.

Az önkormányzati rendszerben kiemelt cél lett a helyi és területi közigazgatási rendszer teljes megújítása, alacsony hatékonyságának javítása, a hatékonyabb, költségtakarékosabb intézményfenntartás és a struktúra átláthatóbbá tétele, ezért halaszthatatlanná vált a helyi **önkormányzatok és az állam közötti feladatmegosztás újragondolása, az ehhez szükséges új jogszabályi háttér kidolgozása.**

Elfogadásra került:

- Magyarország Alaptörvénye (2012. január 1-jén lépett hatályba)

- új önkormányzati törvény: 2011. évi CLXXXIX. törvény, (Továbbiakban: Möt.)
- 2012. évi költségvetési törvény: 2011. évi CLXXXVIII. törvény,
- új államháztartási törvény + vhr. : 2011. évi CXCV. törvény; 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet,
- stabilitási törvény + vhr.: 2011. évi CXCV. törvény; 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet,
- nemzeti vagyronról szóló törvény: 2011. évi CXCVI. törvény

Magyarország Alaptörvényének 34. cikk (1) bekezdése az alábbiakat mondja ki:

„ (1) A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.”

Az új önkormányzati törvény több új elemet illesztett be a megújuló helyi önkormányzati rendszerbe. Célja egy modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati struktúra kiépítése volt. A **feladatok átrendeződésével** párhuzamosan **2013-tól** a finanszírozási rendszer is átalakult, az új **feladatfinanszírozási rendszerben** az önkormányzatok kötelező feladatainak ellátásához szükséges működési forrás áll rendelkezésre úgy, hogy **működési hiány a jövőben ne léphessen fel.**

Az Möt. 117-118. §-ai rögzítik a feladatfinanszírozással kapcsolatos alapelveket:

„117. § (1) A feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok

a) kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak - felhasználási kötöttséggel - a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosság szám alapján támogatást biztosít,

b) az a) pontba nem tartozó feladatainak ellátásához felhasználási kötöttséggel járó, vagy felhasználási kötöttség nélküli támogatást nyújthat.

(2) Az (1) bekezdés szerinti támogatás biztosítása a következő szempontok figyelembe vételével történik:

a) takarékos gazdálkodás,

b) a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható saját bevétele,

c) a helyi önkormányzat tényleges saját bevétele.

(3) A figyelembe veendő bevételek körét és mértékét törvény határozza meg.

(4) A feladatfinanszírozási rendszernek biztosítania kell a helyi önkormányzatok bevételi érdekeltiségeinek fenntartását.

118. § (1) A 117. § (1) bekezdés a) pontja szerinti támogatást a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag az ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja. Az ettől eltérő felhasználás esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét - az államháztartásról szóló törvényben meghatározott kamatokkal terhelve - a központi költségvetésbe visszafizetni.

(2) Kivételes esetben jogszabályban meghatározott módon a helyi önkormányzat működőképessége megőrzése érdekében kiegészítő támogatás adható.”

6.5.3.2. Feladatfinanszírozási rendszer bevezetése

A bevezetésre került új önkormányzati rendszer elsődleges célja a települések hatékony és stabil működésének biztosítása a kötelező önkormányzati feladatok ellátása, az azonos színvonalú közszolgáltatások biztosítása és a települések fejlődési lehetőségének megteremtése érdekében. Az ehhez kialakított finanszírozási rendszer (feladatalapú finanszírozás) a korábbi normatíva alapú elosztás helyett jobban igazodik a települések sajátosságaihoz, tényleges feladataikhoz és a valós kiadásaikhoz, figyelembe véve a jövedelemtermelő-képességüket is.

Az önkormányzati **kötelező feladatok** ellátásához a központi költségvetés **feladatfinanszírozás** rendszerén keresztül járul hozzá. A feladatfinanszírozási rendszer célja, hogy az önkormányzatok kötelező feladatainak – szakmai jogszabályok által meghatározott feltételek szerinti – ellátásához szükséges működési kiadások fedezete rendelkezésre álljon.

A feladatfinanszírozás rendszerében az államháztartásért felelős miniszter és a helyi önkormányzatokért felelős miniszter – az ágazati miniszterrel egyeztetett tartalommal – meghatározza az önkormányzati feladat ellátásának kiadási szükségletét és ennek megfelelően kerül meghatározásra az egyes önkormányzatok költségvetési támogatása. E támogatást a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag a kötelezően ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja. Az új finanszírozási rendszer a kötelező feladatok prioritására épül, a központi költségvetés alapvetően e feladatok ellátásának finanszírozásához nyújt támogatást. Ugyanakkor az **állam által prioritásként kezelt**, önként vállalt feladatok finanszírozásához is biztosítható állami támogatás.

A **figyelembe veendő bevételek** körét és mértékét a költségvetési törvény határozza meg, mely az **iparűzési adóbevétel** lett. A saját bevétel a beszámítás rendszerén keresztül kerül figyelembe vételre.

Az új rendszer kidolgozása során az Möt. és az ágazati jogszabályoknak megfelelően meghatározásra kerültek azok a feladatok, amelyeket bevétel és jövedelemtermelő képessége miatt nem kellett bevonni a feladatfinanszírozás rendszerébe, mivel bevételeik fedezetet biztosítanak az ellátandó feladathoz. Ebbe a körbe tartoznak a hulladék-gazdálkodási, a víz- és csatornaszolgáltatási, távhő-szolgáltatási vagy a kéményseprő-ipari szolgáltatások.

Következő lépésben kerültek rögzítésre azok a feladatokat, amelyek valamennyi önkormányzatnál felmerülnek, előfordulásuk nem esetleges, ellátásukkal kapcsolatban központi szinten közhiteles adatok állnak rendelkezésre. Ilyen az önkormányzati hivatalok fenntartása, településüzemeltetési feladatok, óvodai nevelés, szociális és gyermekjóléti, valamint a közművelődéssel kapcsolatos feladatok ellátása.

Végül azok a feladatok kerültek meghatározásra, melyek nem jellemzők valamennyi településre, előfordulásuk esetleges, előre nem becsülhető, illetve jellemző naturáliával, költségelemekkel nem paramétrezhetők.

6.5.3.3. A feladatfinanszírozási rendszer év közbeni kiigazítása

Az új támogatási rendszerrel kapcsolatban az önkormányzatok az év során különböző fórumokon folyamatosan küldtek visszajelzéseket a tapasztalt gyakorlati nehézségekről. Az önkormányzatok által jelzett főbb problémakörök:

1. Beszámítás

Az alacsony összegű helyi adó bevétellel rendelkező önkormányzatokat érzékenyen érinti a beszámítás rendszere, amely a hivatali és a településüzemeltetéshez kapcsolódó támogatásokat csökkenti.

2. Településüzemeltetési feladatok

Az önkormányzatoktól érkezett jelzések alapján az alulfinanszírozási okok között szerepel egyrészt a hibás adatszolgáltatások, másrészt a támogatás meghatározását képező adatok önkormányzaton kívül álló ok miatti nem valós összege.

3. Gyermekétkeztetés

A hatályos szabályozás szerint a települési önkormányzat az általa fenntartott óvodában és a közigazgatási területén lévő nevelési-oktatási intézményben biztosítja a gyermekek, tanulók számára az étkeztetést. Több önkormányzat nem rendelkezik megfelelő mértékű forrással a feladat ellátásához, továbbá problémát jelent azokon a településeken a feladat ellátása, ahol az intézmény korábban megyei fenntartásban volt, illetve ahol magas a más településről bejáró gyermekek, tanulók száma. Gyenge a területet szabályozó ágazati jogszabály azon előírása, hogy más településről bejáró gyermekek után támogatást kérhet a feladatot ellátó önkormányzat.

4. Szociális és gyermekjóléti feladatok

A szociális alapszolgáltatási és gyermekjóléti alapellátási feladatok tekintetében 2013-ban nem indult el a feladatfinanszírozás, továbbra is normatív alapon történik a támogatások elosztása, így e feladatok kiadásainak támogatással történő fedezete nem növekedett a korábbi évekhez képest, továbbra is jelentős kiegészítést igényelnek az önkormányzatok részéről.

5. Köznevelési intézmények működtetése

2013-tól az alapfokú oktatási – óvoda kivételével – állami feladat. A hatályos jogszabályok alapján – fő szabály szerint - a 3 000 fő feletti településeken az iskolák működtetése kötelező önkormányzati feladat, ehhez azonban a költségvetési törvény alapján forrás nincs, biztosítva.

Ezen a területen a korábban MIK-es köznevelési intézmények működtetéséhez kapcsolódó kötelezettség okoz gondot az érintett települési önkormányzatok részére, mivel ezen intézmények működtetése korábban nem a települési önkormányzatok feladata volt.

A fent említett problémákat figyelembe véve a 2013. évi költségvetési törvényben előírányzott **szervezetátalakítási tartalék terhére** (teljes előírányzata 20 milliárd forint volt) az alábbi területeken kaptak kiegészítő támogatást az önkormányzatok:

millió forint

	Támogatásban részesült önkormányzatok száma	Támogatás összege
Beszámítás visszapótlása	2 572	5 987,9
MIK által fenntartott köznevelési intézmények működtetési támogatása	56	1 204,3
Gyermekétkeztetés kiegészítő támogatása	1 395	4 222,3
A szociális és gyermekjóléti alapellátás támogatásának kiegészítése	1 666	4 000,5
Helyi közösségi közlekedés támogatása	86	2 026,7
Köznevelési intézmények működtetésével kapcsolatos kiadások támogatása	314	1 310,7

A 2013. évben a szerkezetátalakítási tartalék terhére kifizetett támogatások összege, **beépült a 2014. évi költségvetési törvény előirányzatába.**

6.6. Önkormányzatok adósságkonszolidációja, adósságot keletkeztető ügyletek

6.6.1. Önkormányzatok adósságkonszolidációja

Az önkormányzati rendszerben az eltelt húsz év során kialakult eladósodottság nemcsak a fent említett alulfinanszírozottságnak köszönhető, hanem sok esetben a nem kellően megfontolt önkormányzati gazdasági döntésekből (hitelfelvétel, kötvénykibocsátás, szükségtelen, vagy nem fenntartható fejlesztések), a gazdasági teljesítőképességhez nem igazodó önként vállalt feladatok ellátásából és a nem racionális intézményrendszer fenntartásából is adódott.

Az Möt. 11. §-a rendelkezik a **differenciált feladatellátásról**:

„(1) A községnek, a városnak, a járásszékhely városnak, a megyei jogú városnak, a fővárosnak és kerületeinek, valamint a megyei önkormányzatnak **egymástól eltérő feladat- és hatáskörei** lehetnek.

(2) Törvény a **kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál differenciálni köteles, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok eltérő adottságait, különösen**

a) a gazdasági teljesítőképességet;

b) a lakosság számot;

c) a közigazgatási terület nagyságát.

(3) Jogszabály a hatáskör telepítésével **egyidejűleg meghatározza a feladat- és hatáskörellátáshoz szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeket.**”

A differenciált feladatátvétel miatt az átvételre kerülő feladatok arányában indokoltá vált az adósságkonszolidáció, melynek megvalósítása három lépésben történt.

1. Megyei önkormányzatok teljes körű adósságkonszolidációja (2011. év végén)

A Kormány döntése alapján az egységes, magas színvonalú egészségügyi ellátás biztosítása érdekében, 2012. évben állami átvételre kerültek a **városi, megyei** önkormányzattól az általuk fenntartott fekvőbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi **intézmények**, és egyúttal átvételre került az ezekhez kapcsolódóan keletkezett önkormányzati 197,6 milliárd forint **adósságállomány és a** költségvetési szervek szállítói tartozása is.

2. 5000 fő alatti önkormányzatok teljes körű adósságkonszolidációja (2012. év végén)

2012-ben előtörlesztésére szolgáló állami támogatásként közvetlenül a bankok felé kifizette az állam az **5 000 fő lakosság számot meg nem haladó** települési önkormányzatok és a többcélú kistérségi társulások 2012. december 12-én fennálló adósságállományát, és annak a december 28-ig számított járulékait. **1 710 érintett** önkormányzat és többcélú kistérségi társulás összesen mintegy **73,7 milliárd forint** adósságtól mentesült.

Korm. határozat alapján **14 önkormányzat** csökkentett mértékű törlesztési célú támogatásban részesült, esetükben **10,6 milliárd forint** összegű adóssághoz nyújtott az állam törlesztési célú támogatást.

3. 5000 fő feletti önkormányzatok részleges adósságkonszolidációja (2013. június 28-ig)

Az **5 000 fő feletti önkormányzatok** feladatainak csak kisebb részét vette át az állam, ezért 2013-ban ebben a körben az adósság csak **részlegesen** került átvállalásra. E körben igen jelentős eltérés van az önkormányzatok gazdasági helyzete közt, indokolt volt az átvállalást **differenciált mértékben** végrehajtani. Az állam a feladatátvétellel arányosan minden érintett önkormányzat adósságának legalább 40%-át átvállalta. Azoknál az önkormányzatoknál azonban, ahol az egy főre jutó, **iparúzési adóerő-képesség** az átlagnál alacsonyabb volt, ott az állam nagyobb segítséget nyújtott.

Ha az egy főre jutó mutatószám a településkategória átlagának:

- 100%-a volt, vagy azt meghaladta, az adósságállomány 40%-os mértékben,
- 75% és 100% közé esett, az adósságállomány 50%-os mértékben,
- 50% és 75% közé esett, az adósságállomány 60%-os mértékben,
- 50%-át nem érte el, az adósságállomány 70%-os mértékben került konszolidálásra.

Az önkormányzatokkal folytatott egyedi egyeztetések alapján lehetőség volt ettől magasabb átvállalási mértéket is megítélni.

Az állam által átvett **egészségügyi fekvőbeteg-szakellátó intézményekhez és egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézményekhez** kapcsolódó adósságállomány teljes mértékben konszolidálásra került. E körben az adósságkonszolidáció **277 önkormányzatot** érintett, **610 milliárd forint** összegben.

Az **adósságrendezési eljárás alatt lévő** önkormányzatok esetében az állam az átvállalást az adósságrendezési eljárás lezárulta időpontjában a hitelezők felé fennálló és esedékessé váló kölcsön- vagy hitelviszonyt megtestesítő adósságból és váltókibocsátásból eredő fizetési kötelezettséget alapul véve hajtotta végre, és az államháztartásért felelős miniszter az adósságrendezési eljárás lezárását követő 60 napon belül gondoskodott az átvállalásról. Ennek során **6 önkormányzat összesen 2 350,3 millió forint adósságtól mentesült.**

4. Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény **lehetőséget ad** arra, hogy 2014. év elején az önkormányzati adósságkonszolidációban további lépések történjenek. Az állam a települési önkormányzatok - ideértve a fővárosi önkormányzatot és a kerületi önkormányzatokat is - és azok társulásai a 2013. december 31-én fennálló, és a 2014. február 28-ai várható adósságelemeit és ezen adósságelemek járulékaiknak összegét 2014. február 28-áig átvállalja. Az államháztartásért felelős miniszter az ÁKK Zrt. útján az adósság vagy fizetési kötelezettség átvállalásáról legkésőbb 2014. február 28-áig köt megállapodást az átvállalással érintett önkormányzattal és annak hitelezőivel.

6.6.2. Adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás szabályozása

Az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdésében foglaltak szerint:

*„(5) **Törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.**”*

Ennek megfelelően 2012. évtől jelentős változás következett be az önkormányzatok kötelezettségvállalása tekintetében. A stabilitási törvény szabályozásának köszönhetően az önkormányzati hitelfelvétel, kötvénykibocsátás folyamata átláthatóbb, felelősségteljesebb lett.

Az önkormányzatok **működési célra** a jövőben **csak likvid hitelt** vehetnek fel.

A Kormány **hozzájárulása nélkül** köthetők ügyletek:

- az ország költségvetését érintő, az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezetnél elnyert pályázat önrészenek és a támogatás előfinanszírozásának biztosítására szolgáló adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás,
- az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitel,
- a likvid hitel,
- a jogszabályon alapuló kötelező kezesség-, illetve garanciavállalás, valamint
- a Fővárosi Önkormányzat és a megyei jogú városok esetében a 100 millió forintot, országos nemzetiségi önkormányzatok esetében a 20 millió forintot, egyéb önkormányzatok esetében (ide tartoznak a fővárosi kerületek önkormányzatai is) pedig a 10 millió forintot meg nem haladó fejlesztési célú adósságot keletkeztető ügylet amennyiben annak összege nem haladja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 20%-át,

- a Fővárosi Önkormányzat és a megyei jogú városok esetében a 100 millió forintot, országos nemzetiségi önkormányzatok esetében a 20 millió forintot, egyéb önkormányzatok esetében (ide tartoznak a fővárosi kerületek önkormányzatai is) pedig a 10 millió forintot meg nem haladó kezesség-, illetve garanciavállalás, amennyiben annak összege nem haladja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 20%-át.

A Kormány az alábbi **feltételek fennállása** esetén járul hozzá a hitelügyletkez:

- az adósságot keletkeztető fejlesztési célú ügylet az önkormányzat törvényben meghatározott feladatának ellátásához szükséges **kapacitás létrehozását** eredményezi azzal, hogy a működési kiadások folyamatos teljesítése biztosított,
- az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletéhez kapcsolódó **összes fizetési kötelezettsége** (amelybe nem számít bele a likvid hitelből, az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezettől elnyert támogatás előfinanszírozásának biztosítására szolgáló adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásból, a víziközmű-társulattól annak megszűnése miatt átvett hitelből és a reorganizációs hitelből eredő, de beleszámít a kezesség-, és garanciavállalásból eredő, jogosult által beváltott fizetési kötelezettség) **az ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át,**
- a hozzájárulás megadása **nem veszélyezteti az államháztartás** önkormányzati alrendszere központi költségvetésről szóló törvényben rögzített **adósságának tarthatóságát,**
- az önkormányzat hatályos **helyi adó rendelet alapján** a helyi iparüzési adót vagy a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény szerinti **vagyoni típusú adók közül legalább az egyiket vagy a magánszemélyek kommunális adóját bevezette,**
- kezesség-, illetve garanciavállalás esetén, ha az a) és b) pont szerinti feltétel teljesül.

A számítások elvégzése során önkormányzat **saját bevételeinek** minősülnek:

- a helyi adóból származó bevétel,
- az önkormányzati vagyon és az önkormányzatot megillető vagyoni értékű jog értékesítéséből és hasznosításából származó bevétel, a megszűnt víziközmű-társulattól átvett érdekeltségi hozzájárulás kivételével,
- az osztalék, a koncessziós díj és a hozambevétel,
- a tárgyi eszköz és az immateriális jószág, részvény, részesedés, vállalat értékesítéséből vagy privatizációból származó bevétel,
- a bírság-, pótlék- és díjbevétel, és
- a kezességvállalással kapcsolatos megtérülés.

6.7. A helyi önkormányzatok központi alrendszerből származó forrásai

Az Országgyűlés a helyi önkormányzatok **működéséhez és ágazati feladatainak ellátásához** az Möt. 117. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint nyújtandó támogatások jogcímeit a **2. melléklet** szerint állapítja meg. Az Országgyűlés **központosított előirányzat**ként további költségvetési támogatást állapít meg a **3. melléklet**ben meghatározott, a helyi önkormányzatok által ellátandó feladatokra, valamint vis maior támogatásra. E támogatások nagy része felhasználási kötöttség mellett nyújtható. A helyi önkormányzatok **kiegészítő támogatását** szolgáló előirányzatokat a **4. melléklet** állapítja

meg. A helyi önkormányzatokért felelős miniszter az államháztartásért felelős miniszter a jogcímek között és azokon belül átcsoportosítást hajthat végre, a támogatás jellegétől függően a feladatkörrel rendelkező miniszter egyetértésével.

Az önkormányzati feladatátrendeződéssel összefüggésben **az átengedett központi bevételek** körében jelentős változások következtek be 2013-ban. Az SZJA átengedés korábbi formájában teljesen megszűnt, a gépjármű adó átengedett része 40%-ra mérséklődött. Ugyancsak megszűnt az **illetékbevételek** megosztása, azonban ez az önkormányzatok egy szűkebb körét, a megyei jogú városokat és fővárosi önkormányzatot érintette. Az állam által **átvett feladatok forrása** is kiszabályozásra került az önkormányzati fejezetből (járás -30 Mrd Ft; köznevelés -370 Mrd Ft; szociális -35 Mrd Ft), szinte a felére, **636,4 milliárd forint**ra csökkentve a **2013. évi költségvetési előirányzatot**.

A **2014. évi költségvetési törvény** a helyi önkormányzatok támogatására **715 854,9 millió forint** keretösszeget határozott meg

6.7.1. Önkormányzati hivatal működésének támogatása

Önkormányzati hivatal működési kiadásaihoz az Möt. szerint 2014. január 1-jén működő hivatali struktúrának megfelelően jár támogatás.

A támogatás meghatározása az elismert hivatali létszám alapján a személyi és dologi kiadások elismert átlagos költségei figyelembevételével történik. **Közös önkormányzati hivatal esetében** a támogatásra a **székhely önkormányzat jogosult**. Amennyiben az általános önkormányzati választásokat követően vagy bírósági döntés alapján év közben változik a közös hivatali struktúra, azt az érintett székhely önkormányzatok egymás között pénzeszközátadással rendezik.

2013-ban bevezetett hivatali finanszírozással kapcsolatban több észrevétel, kritika fogalmazódott meg az önkormányzatok részéről. A 2014. évi költségvetési törvény számos „finomítás” már megjelenik, azonban az előirányzat a Kormány döntésének megfelelően összességében 25 000 köztisztviselő finanszírozására tartalmaz fedezetet.

Számított alaplétszám:

- település-típus (községek; városok; megyei jogú városok; fővárosi kerületek),
- lakosságszám-kategória és
- az elismert (minimum és maximum) köztisztviselői létszám alapján kerül megállapításra.

Az **elismert, finanszírozott hivatali létszámot** a költségvetési törvény az alábbi paraméterek szerint számítja:

- Közös hivatal fenntartó önkormányzatok száma és együttes lakosságszáma alapján;
- Közös hivatal fenntartó településeken működő nemzetiségi önkormányzatok 2013. április 15-ei állapotnak megfelelő száma alapján;
- Közös hivatal székhelye járási székhely önkormányzat

6.7.2. Település-üzemeltetéshez kapcsolódó feladatellátás támogatása

Az önkormányzatok 2012. évi beszámoló adataiból, meghatározott feladatokhoz köthető szakfeladatok kerültek kiválasztásra, majd meghatározásra kerültek településkategóriánként az egy egységre jutó átlagos alsó, felső decilisbe eső adatokkal tisztított nettó működési kiadás (működési kiadások és működési bevételek különbözete). A naturáliák közhiteles nyilvántartásokból, illetve az önkormányzati adatszolgáltatáson alapuló OSAP (Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program) adatszolgáltatásból származnak.

A feladatfinanszírozás bevezetésekor problémát jelentett az önkormányzatok által vezetett nyilvántartások pontatlansága, az adott feladattal összefüggésben felmerült kiadások megfelelő szakfeladatra történő könyvelése, forráshiány miatt egyes számlák adott évben előforduló pénzügyi rendezetlensége.

Zöldterület-gazdálkodással kapcsolatos feladatok ellátásának támogatása

A támogatás a települési önkormányzatokat a zöldterületek, és az azokhoz kapcsolódó építmények kialakításához és fenntartásához kapcsolódóan a **belterület nagysága alapján** illeti meg. A belterületre vonatkozóan a Földmérési és Távérzékelési Intézet által a Magyar Közigazgatási Határadatbázisban nyilvántartott 2012. december 31-ei állapotnak megfelelő adatokat kell figyelembe venni.

Közvilágítás fenntartásának támogatása

A támogatás a települési önkormányzatokat a településen történő közvilágítás biztosításához kapcsolódóan illeti meg. A támogatás a településen kiépített kiefeszültségű hálózat kilométerben meghatározott hossza alapján történik, a 2012. évi országosan összesített önkormányzati beszámolóban szereplő szakfeladatok alapján településkategóriánként számított átlagos, egy kilométerre jutó nettó működési kiadások figyelembevételével.

Köztemető fenntartással kapcsolatos feladatok támogatása

A támogatás a települési önkormányzatokat a köztemető fenntartásával kapcsolatos feladataihoz kapcsolódóan illeti meg, a 2012. évi országosan összesített önkormányzati beszámolóban szereplő szakfeladatok településkategóriánként számított egy négyzetméterre eső nettó működési kiadásai figyelembevételével. Az így meghatározott támogatás összege legalább 100 000 forint. Ugyancsak 100 000 forint támogatás illeti meg azon önkormányzatokat, melyeknek a fenti szakfeladatokon mutatkozó nettó kiadása nem haladja meg a 100 000 forintot, vagy az OSAP adatszolgáltatás alapján naturális mutatóval nem rendelkeznek, de a fenti szakfeladatokon nettó kiadásuk mutatkozott, illetve az OSAP adatszolgáltatás alapján naturális mutatóval rendelkeznek, de a fenti szakfeladatokon nettó kiadásuk nem mutatkozott.

Közutak fenntartásának támogatása

A támogatás a települési önkormányzatokat a közutak fenntartásával kapcsolatos feladataihoz kapcsolódóan illeti meg, a 2012. évi országosan összesített önkormányzati beszámolóban szereplő szakfeladatok alapján településkategóriánként számított nettó működési kiadások figyelembevételével.

Egyéb önkormányzati feladatok támogatása

A 2 000 fő lakosságszám alatti azon települések esetében, ahol az egy lakosra jutó adóerő-képesség nem éri el a 20 000 forintot, településenként legalább 4 000 000 forint, egyéb településenként legalább 3 000 000 forint támogatás illeti meg az önkormányzatokat.

Fenti támogatások Beszámítással csökkentett együttes összege, kizárólag az igazgatással, település-üzemeltetéssel és egyéb önkormányzati feladatokkal kapcsolatos működési kiadásokra használható fel.

Beszámítás

A normativitáson alapuló forrásszabályozó rendszer számos olyan elemet tartalmazott, melyeknek „forráskiegyenlítő” szerepe volt. Az egyik ilyen támogatási forma a jövedelemkülönbség mérséklő rendszer, melynek alapelve, hogy azon települési önkormányzatok forrásait egészítse ki a központi költségvetés, amelyek nem rendelkeznek az átlaghoz közeli helyi bevétellel, és azoktól „vonjon el”, akik jóval e fölött teljesítenek.

Ezt a szabályozást váltotta ki 2013-tól a beszámítás rendszere, melynek alapja az önkormányzat elvárt bevétele lett.

A 2013. évi tapasztalatok alapján **2014. évben** egy lakosra jutó adóerő-képességet figyelembe véve, **differentiáltabb lett a rendszer.**

A települési önkormányzatot az önkormányzat elvárt bevételével összefüggő támogatáscsökkentés a következő **sorrend szerint** érinti:

- a Hozzájárulás a pénzbeli szociális ellátásokhoz és Egyéb önkormányzati feladatok támogatása jogcímenek megillető támogatások **50%-a,**
- a zöldterület-gazdálkodással kapcsolatos feladatok ellátásának támogatása; Közvilágítás fenntartásának támogatása; Köztemető fenntartással kapcsolatos feladatok támogatása; Közutak fenntartásának támogatása és Önkormányzati hivatal működésének támogatása jogcímenek megillető támogatás **teljes összegéig** terheli.

A támogatáscsökkentés a **nettó finanszírozás során** kerül érvényesítésre.

Az elvárt bevétel legfeljebb a 2012. évi iparüzési adóalap 0,5%-át jelenti, az alábbi differenciálás szerint:

Kategóriák	Támogatáscsökkentés az elvárt bevétel ázalékában
a települési önkormányzat egy lakosra jutó adóerő-képessége nem haladja meg az 5 000 forintot	0%
a települési önkormányzat egy lakosra jutó adóerő-képessége 5001 és 10 000 forint közötti	25%

ha a települési önkormányzat egy lakosra jutó adóerő-képessége 10 001 és 12 000 forint közötti	50%
ha a települési önkormányzat egy lakosra jutó adóerő-képessége 12 001 és 15 000 forint közötti	75%
ha a települési önkormányzat egy lakosra jutó adóerő-képessége 15 000 forint feletti	100%

Amennyiben a település közös hivatal székhelye, a rá irányadó %-os beszámítás 5 százalékponttal csökken.

6.7.3. Köznevelési feladatok támogatása

A köznevelési rendszer átalakításának eredményeként önkormányzati feladat az **óvodák** fenntartása maradt. Az **iskolák** tekintetében részben került megvalósításra a településnagyságtól függő feladattelepítés. **3 000 fő lakosságszám alatt állami, 3 000 fő feletti** lakosságszám esetén az **önkormányzatok feladatává** vált az iskolák üzemeltetése. Amennyiben egy önkormányzat úgy ítélte meg, hogy az iskolák üzemeltetése meghaladja teljesítőképességét, **kérhette az állami szerepvállalást** az üzemeltetés tekintetében. Valamennyi esetben az állami szerepvállalás **hozzájárulási kötelezettség** előírása mellett került sor. Az önkormányzatok e feladatellátásához állami támogatás nem kapcsolódik.

Az önkormányzatok által foglalkoztatott óvodapedagógusok és az óvodapedagógusok nevelő munkáját közvetlenül segítők bérének és az ehhez kapcsolódó, 27% mértékkel számított szociális hozzájárulási adó kifizetéséhez kapcsolódó támogatás a feladat finanszírozásának egyik eleme. Ezen átlagbér alapú támogatás a szaktörvényekben szereplő nevelés-szervezési paraméterek szerint számított pedagóguslétszám, valamint segítői létszám után illeti meg az önkormányzatokat.

Az **óvodapedagógusok** finanszírozás szempontjából **elismert létszáma** – a korábbi évekből már ismert módon – az alábbi tényezőkön alapul:

- az önkormányzatok által a novemberi országos mutatószám-felmérés során jelzett gyermeklétszám,
- az óvodai csoportokra meghatározott átlagléttség,
- a heti nevelési foglalkoztatási időkeret, valamint
- a pedagógus heti kötelező óraszámán, illetve a kötött munkaidő.

Előbbiek mellett a pedagógus létszám számítása figyelembe veszi a vezetői órakedvezmény miatti többletlétszámot is. Ennek megállapítása önkormányzati adatszolgáltatás szerint történik

Az **óvodapedagógusok nevelő munkáját közvetlenül segítők** létszáma e támogatás igénylése szempontjából a szaktörvények szerint elismerhető – a közalkalmazotti törvény alapján foglalkoztatott – létszám. A szabályozás a segítők létszámában nem ismeri el azon

foglalkoztatottakat (gyermek- és ifjúságvédelmi felügyelő vagy gyógypedagógiai asszisztens, a szabadidő-szervező stb.), akiknek az alkalmazása a fenntartó döntésétől függ.

A bértámogatáson túl gyermekeként támogatásban részesülnek az önkormányzatok az **óvodáik működtetéséhez**, a jogszabályban foglalt eszközök és felszerelések beszerzéséhez, valamint a feladatellátásra szolgáló épület és annak infrastruktúrája folyamatos működtetéséhez szükséges kiadásokhoz.

A **társulásban fenntartott óvodákba bejáró gyerekek utaztatásához** igényelhető támogatás azon gyermekek után, akik a lakóhelyüktől, ennek hiányában tartózkodási helyüktől eltérő településen veszik igénybe az óvodai ellátást és utaztatásuk autóbusz működtetésével, iskolabusz-szolgáltatás vagy különcélú menetrendszerinti autóbusz szolgáltatás vásárlásával biztosított. E támogatás szempontjából iskolabusz-szolgáltatás vásárlásnak minősül a menetrendtől függetlenül kizárólag e célból indított járat(ok) igénybevétele. A támogatás igénybevételének további feltétele, hogy az utaztatott gyermekek mellett kísérő utazzon.

6.7.4. Szociális, gyermekjóléti és gyermekétkeztetési feladatok támogatása

2012-ben önkormányzati fenntartásban levő, **fogyatékosokat, pszichiátriai és szenvedélybetegeket ellátó szociális szakosított ellátási**, és a **tartós bentlakásos gyermekvédelmi szakellátási** intézmények 2013. január 1-jétől **állami fenntartásba kerülnek**.

Az önkormányzatok szerepe az **alpellátások** területére koncentrálódik, szakellátási (bentlakásos ellátási) felelőssége a jövőben csak az idős és hajléktalan személyekre terjed ki.

Az alapszolgáltatások körében jelentősebb változás nem történt, a költségvetési törvény az előző évi szabályokhoz hasonló módon, alapvetően változatlan igénylési feltételek mellett biztosítja a hozzájárulásokat. Itt még **hátralévő feladat** mind az ágazati minisztérium, mind a költségvetési tervezésben érintett tárcáknak a **feladatalapú finanszírozás bevezetése**.

A **pénzbeli és természetbeni segélyezési** ellátásokat a települési önkormányzatoknak 2013-ban továbbra is a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben (a továbbiakban: Szocvtv.) rögzített szabályok szerint kell biztosítani.

2013. január 1-jétől egyes segélyezési feladatok – időskorúak járadéka és a hajléktalan személyek részére kifizetett időskorúak járadéka, valamint az alanyi jogú ápolási díj – megállapítása, folyósítása, fenntartása az államhoz került.

Az önkormányzati segélyezéshez a költségvetési törvény a települések szociális helyzetét tükröző differenciált mutatók alapján **az egyes jövedelempótló támogatások kiegészítésének** előirányzatával valamint a **pénzbeli szociális ellátásokhoz való hozzájárulásokkal** biztosít támogatást. A támogatás nyújt fedezetet az egyes segélyek kifizetésének az önkormányzati „önrészehez”, az önkormányzati helyi hatáskörű pénzbeli és természetbeni segélyezéshez, a gyermekek napközbeni ellátása keretében nyújtott étkezés térítési díjának szociális alapon

történő egyedi mérsékléséhez vagy elengedéséhez, a közfoglalkoztatáshoz biztosítandó önrészhez, valamint az állampolgárok lakáshoz jutásának települési önkormányzatok általi támogatásához.

Az egyes **szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről** és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCV. törvényt Az Országgyűlés 2013 novemberében elfogadta, amely – többek között – megváltoztatta a **gyermekétkeztetésre** vonatkozó szabályokat.

A **szakosított ellátás** jelentős része is, állami feladattá vált 2013-tól. A települési önkormányzatokat az általuk fenntartásban maradt – a Szocvtv. szabályainak megfelelően működtetett – időskorúak átmeneti és tartós, valamint a hajléktalanok tartós bentlakást nyújtó intézményeik egyes kiadásaihoz **kötött felhasználású** támogatásban részesülnek.

A költségvetés által e célra jutott előirányzatból a finanszírozás az elismert szakmai dolgozók bértámogatásából és az intézmény-üzemeltetési támogatásból áll.

Az **elismert átlagbér-alapú támogatás** biztosít fedezetet a települési önkormányzatok részére a megmaradt szakosított ellátást nyújtó szociális intézményekben foglalkoztatott intézményvezető, és a segítő – ápoló, gondozó, szociális mentálhigiénés – munkatársak béréhez, valamint az ehhez kapcsolódó, 27% mértékkel számított szociális hozzájárulási adó kifizetéséhez.

A központi költségvetés támogatást biztosít a települési önkormányzatoknak a **nem a közvetlen szakmai feladatellátásban dolgozók** béréhez, az ehhez kapcsolódó, 27% mértékkel számított szociális hozzájárulási adóhoz, a **szakmai dologi** kiadásokhoz, valamint a feladatellátásra szolgáló épület és annak **infrastruktúrája** folyamatos működtetéséhez szükséges kiadásokhoz, az intézményi térítési bevételek figyelembevételével.

A **gyermekétkeztetésre** vonatkozó módosítás értelmében – ha a szülő (törvényes képviselő) eltérően nem rendelkezik – a települési önkormányzat az **által fenntartott óvodában és a közigazgatási területén az állami intézményfenntartó központ által fenntartott nevelési-oktatási intézményben** a gyermekek és a tanulók számára az óvodai nevelési napokon, illetve az iskolai tanítási napokon biztosítja a déli meleg főétkezést és két további étkezést.

A települési önkormányzatok fő felelőssége tehát az óvodai ellátáson kívül a gyermekek étkeztetésének megszervezése is, óvodában és iskolában egyaránt.

A gyermekétkeztetéshez kapcsolódó támogatás a kedvezményesen, vagy ingyenesen étkező gyermekek számát veszi alapul. Az étkeztetés biztosítására kötelezett önkormányzat e feladatának ellátásához a közigazgatási területén kívülről érkező gyermek, tanuló lakóhelye szerinti önkormányzattól hozzájárulást kérhet.

6.7.5. Települési önkormányzatok kulturális feladatainak támogatása

2012-ben a kultúra támogatása része volt a települési önkormányzatok üzemeltetési, igazgatási, sport- és kulturális feladatai jogcím előirányzatának. **2013. évben** a kulturális feladatokra – azon belül a kulturális javak védelmére, a muzeális intézményekre, a közművelődési és a nyilvános könyvtári ellátásra – szolgáló támogatás **önállóan és kötött** felhasználásúan jelenik meg. 2013. január 1-jétől a megyei könyvtárak, a megyei múzeumok és a megyei múzeumi szervezet megyeszékhelyen lévő tagintézményei a megyeszékhely megyei jogú városok (Pest megyében Szentendre Város Önkormányzata, Komárom-Esztergom megyében a múzeum esetében Tata Város Önkormányzata), míg a megyei múzeumok nem megyeszékhelyen lévő tagintézményei – néhány, állami fenntartásban maradt kiemelt intézmény kivételével – az elhelyezkedésük szerint illetékes települési önkormányzatok fenntartásába kerülnek.

A **színházak** támogatási rendszere 2013-ban is az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló 2008. évi XCIX. törvény (Emtv.) határozza meg.

6.7.6. Működőképesség megőrzését szolgáló támogatási rendszer

Forráskiegészítő szerepet tölthettek be az önkormányzatok működőképességét biztosító támogatások is. Az ÖNHKI néven ismertté vált támogatás 1993. óta segítette az önkormányzatokat, amelyek működése az elvárt takarékos gazdálkodás mellett sem biztosítható. Az előző évekhez hasonlóan 2013-ban is igényelhetek támogatást a helyi önkormányzatok a működőképességük megőrzésére a fejezeti tartalék terhére, a megyei önkormányzatok pedig a megyei tartalék támogatás terhére.

A Belügyminisztérium az önkormányzatok működőképessége, likviditása megőrzéséhez a központi költségvetésben biztosított forrásokból nyújtott támogatást, mely az elmúlt években az alábbiak szerint alakult.

millió forint

2011. év		2012. év		2013. év	
önk. száma	támogatás	önk. száma	támogatás	önk. száma	támogatás
1666	34 158,5	1 765	39 147,8	1 913	33 962,4

(A támogatás összege magában foglalja a megyei önkormányzatok támogatásait is.)

2014-ben továbbra is biztosít forrást a költségvetési törvény a működőképesség megőrzéséhez, azonban új elem, hogy a költségvetési törvény alapján rendkívüli támogatást is igényelhetnek a települések kivételes esetben a feladataik ellátását veszélyeztető helyzet elhárítása érdekében, forrásául továbbra is a fejezeti tartalék szolgál.

A támogatásról a helyi önkormányzatokért felelős miniszter és az államháztartásért felelős miniszter - a helyi önkormányzatokért felelős miniszter által felkért bizottság javaslata alapján - a beérkező támogatási igények elbírálását követően folyamatosan, de legkésőbb 2014. december 20-áig együttesen dönt.

A megyei önkormányzati tartalék kapcsán változás nem várható.

6.7.7. Önkormányzati fejlesztések támogatása

A helyi önkormányzatok kötelező vagy önként vállalt feladataik ellátásához szükséges infrastrukturális feltételek biztosítása érdekében beruházásokat, fejlesztéseket, eszközbeszerzéseket hajtanak végre, melyekhez az elmúlt években jelentős európai uniós és hazai fejlesztési célú támogatásokat használtak fel.

Az európai források megjelenésével átalakult a hazai fejlesztések támogatási rendszere. Az Országgyűlés fontosnak tartotta, hogy az európai uniós források mellett a tisztán hazai területfejlesztési támogatásokra is ráirányítsa a figyelmet. A területfejlesztési támogatásokról és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről szóló 67/2007. (VI. 28.) OGY határozat fogalmazta meg a nem társfinanszírozásra szolgáló, tisztán hazai fejlesztési források koncentrálásának szükségességét azok hatékony felhasználása érdekében.

Mára a helyi önkormányzatok hazai forrású fejlesztési lehetőségei jelentősen szűkültek. Megszűntek a **decentralizált fejlesztési támogatások** (területi kiegyenlítést szolgáló támogatások, céljellelű decentralizált támogatások, leghátrányosabb helyzetű kistérségek támogatása, települési hulladék közszolgáltatás fejlesztéseinek támogatása, települési önkormányzati szilárd burkolatú belterületi közutak burkolat-felújításának támogatása, terület- és régiófejlesztési célelőirányzatból decentralizált területfejlesztési programok támogatása, stb.).

A **cél- és címezett támogatások** segítették a térségi jelentőségű beruházások vízgazdálkodási, egészségügyi, oktatási, szociális vagy kulturális ágazatban, szennyvízelvezetés, tisztítás, szilárd hulladékkezelő rendszerek fejlesztését. Az utóbbi években már csak az egészségügyi gép-műszer beszerzéshez volt igényelhető támogatás. 2007-től új induló beruházáshoz már nem lehet címezett támogatást igényelni, 2013-tól megszűnt a céltámogatás is.

2013-tól a költségvetési törvény szerinti hazai fejlesztési támogatások célrendszere az új kötelező feladatoknak megfelelően változott, az **önkormányzati feladatellátást szolgáló fejlesztések** esetében csak az új szabályozás szerinti kötelező feladatot ellátó intézmény fejlesztéséhez, felújításához lehetett támogatást igényelni.

Az önkormányzati fejlesztések finanszírozásában a tisztán **hazai forrásból** nyújtott fejlesztési támogatásoknak – az uniós források mellett – is **fontos szerepe van**, hiszen a jellemzően nagyobb volumenű beruházásokhoz kapcsolódó uniós támogatások sok esetben nem jelentenek megoldási lehetőséget a kisebb, de a települések szempontjából fontos, illetve az önkormányzati feladatellátáshoz szükséges fejlesztések, felújítások megvalósításához.

Sok esetben az Európai Unió csak akkor nyújt támogatást egy projekt finanszírozásához, ha projekt költségeinek bizonyos százalékát (önrész) a pályázó állja. Az **EU Önerő Alap** támogatás az európai uniós forrásból megvalósuló fejlesztésekhez szükséges önrész kifizetéséhez nyújt támogatást a helyi önkormányzatok, illetve társulásai számára. Az EU Önerő Alap a mindenkori éves költségvetési törvényben kerül elkülönítésre, és az önkormányzatok jogszabályban rögzített szabályok szerint igényelhetik.

A hazai fejlesztési forrásokat a mindenkori **központi költségvetés** előirányzatai tartalmazzák, melyek felhasználása nem az uniós szabályok szerinti pályázati rendszerben, hanem **jogszabályokban rögzített felhasználási szabályok** szerint történhet.

EU Önerő Alap támogatás

2014. évben támogatást továbbra is a hátrányos helyzetű, vagy adósságvállalásban, törlesztési célú támogatásban részt nem vett települési önkormányzatok igényelhetnek, vízgazdálkodási, egyes környezetvédelmi, szociális városrehabilitációs célú, egészségügyi alapellátást, járóbeteg-szakellátást, valamint a bölcsődei, óvodai és általános iskolai ellátást nyújtó intézmények és belterületi közutak, kerékpárutak infrastrukturális fejlesztéseikhez szükséges saját forrás kiegészítésére. A fejlesztésnek (a vízgazdálkodáson belül a vízrendezési és csapadékvíz-elvezetési célt kivéve) a helyi önkormányzat, illetve társulása vagyongyarapodását kell eredményeznie.

Az utóbbi 3 évben a Belügyminiszter az alábbi összegű EU Önerő Alap támogatásról döntött:

millió forint

2011. év		2012. év		2013. év	
támogatott projektek száma	támogatás	támogatott projektek száma	támogatás	támogatott projektek száma	támogatás
317	11 410,6	409	16 557,8	264	13 630,6

Önkormányzati feladatellátást szolgáló fejlesztések támogatása

Az egyes önkormányzati feladatokhoz kapcsolódó fejlesztési támogatási rendszer keretében 2013-ban az alábbi fejlesztési céljaik megvalósításához igényelhetek támogatást az önkormányzatok:

- kötelező önkormányzati feladatot ellátó intézmények fejlesztésére, felújítására,
- óvodai, iskolai és utánpótlás sport infrastruktúra-fejlesztésre, felújításra,
- közbiztonság növelését szolgáló fejlesztések megvalósítására (2014-ben ez a cél ebből az előirányzatból nem támogatott).

Az önkormányzati feladatellátást szolgáló fejlesztések támogatásával kapcsolatos kifizetések alakulása:

millió forint

2011. év		2012. év		2013. év	
önk. száma	támogatás	önk. száma	támogatás	önk. száma	támogatás
386	5 445,9	341	3 875,3	84	1 407,6

Adósságkonszolidációban részt nem vett települési önkormányzatok fejlesztéseinek támogatása

Új jogcím a 2014. évi költségvetési törvényben. Az előirányzat a 2012. évi költségvetési törvény 76/C. §-a szerinti, illetve a 2013. évi költségvetési törvény 72-74/A. §-ai szerinti önkormányzati adósságkonszolidációban részt nem vett települési önkormányzatok fejlesztési célú pályázatait támogatására szolgál.

6.7.8. Egyéb támogatások

Vis maior támogatás

A vis maior támogatási rendszer működtetésével kapcsolatos feladatok alapján a helyi önkormányzatok támogatást igényelhetnek a központi költségvetésből, ha előre nem látható természeti, vagy más eredetű veszély (pl.: árvíz, belvíz, vihar, földrengés, földcsuszamlás) az önkormányzati kötelező feladatot ellátó épületet/ építményt veszélyeztet, vagy benne kárt okoz, továbbá önkormányzati védekezés válik szükségessé.

millió forint

2011. év		2012. év		2013. év	
támogatott kérelmek	támogatás	támogatott kérelmek	támogatás	támogatott kérelmek	támogatás
588	4 377	131	1 474,5	765	7 568,2

A helyi szervezési intézkedésekhez kapcsolódó többletkiadások támogatása („létszámcsökkentés pályázat”)

A mindenkori éves költségvetési törvény támogatást biztosít az önkormányzatoknak és társulásaiknak a helyi létszámcsökkentési döntésekkel összefüggő kiadások támogatására. A támogatási rendszer működtetését az Önkormányzati Gazdasági Főosztály végzi.

millió forint

2011. év		2012. év		2013. év	
önk. száma	támogatás	önk. száma	támogatás	önk. száma	támogatás
458	1 874,6	259	878,8	351	987,2

6.7.9. A helyi önkormányzatok központi alrendszerből származó forrásainak igénylése, elszámolása

A helyi önkormányzat a támogatásokat e fejezet rendelkezései szerint a **kincstár útján igényli**, azok módosítását a kincstár útján kezdeményezi, és azokról a kincstár útján mond

le. Az **általános működéséhez és ágazati feladataihoz kapcsolódó támogatásokat** – a települési önkormányzatok muzeális intézményi feladatainak támogatása kivételével – a **folyósítás évében használhatja fel**. A 14. § (3) bekezdése szerinti fejezetből származó költségvetési támogatásokat és a települési önkormányzatok muzeális intézményi feladatainak támogatását **a folyósítás évét követő évben december 31-ig** használhatja fel. Vis maior támogatás esetében kormányrendelet ettől eltérő, egyéb támogatás esetében jogszabály ennél rövidebb határidőt is megállapíthat a támogatás felhasználása tekintetében.

A **társulás által ellátott feladatokhoz** kapcsolódó, a központi költségvetésről szóló törvény Áht. 14. § (3) bekezdése szerinti fejezetéből biztosított támogatást az intézmény **székhelye szerinti vagy a társulási megállapodásban meghatározott** helyi önkormányzat igényelheti. A támogatással való elszámolás az igénylésre jogosult feladata.

6.8. Helyi költségvetési rendelet, zárszámadási rendelet

A mindenkori **költségvetési törvény** külön fejezetben tartalmazza a helyi önkormányzatok adott évi támogatásait és az azokhoz kapcsolódó forráselosztási elveket, szabályokat. Mindezek ismeretében tudja az önkormányzat megtervezni és összeállítani saját helyi költségvetését.

6.8.1. Helyi költségvetési rendelet megalkotásának üteme

Az önkormányzati költségvetés összeállítása a **koncepció** elkészítésével kezdődik, melyet a jegyző állít össze, és a polgármester **október 31-ig** nyújtja be a képviselő-testületnek. A koncepció – a Kormány gazdaság- és pénzügypolitika fő irányaira vonatkozó döntései figyelembevételével - a tervezett bevételeket, a kötelezettségvállalásokat és más fizetési kötelezettségeket tartalmazza. Az önkormányzat a várható bevételeit a Kormány által szeptember 30-áig az Országgyűlésnek benyújtott költségvetési törvényjavaslat alapján tudja prognosztizálni. A költségvetési koncepció tervezetéről a helyi önkormányzatnál működő bizottságok – a pénzügyi bizottság a költségvetési koncepció tervezetének egészéről - véleményt alkotnak, majd a képviselő-testület megtárgyalja, és határozatot hoz a költségvetés-készítés további munkálatairól.

A **költségvetési rendelet-tervezet** előkészítése a jegyző feladata. Ehhez az elfogadott költségvetési koncepció és a hatályos költségvetési törvény szolgál alapul. A költségvetési szervek vezetőivel egyeztetett és a bizottságok által megtárgyalt költségvetési rendelet-tervezetet a polgármester nyújtja be a képviselő-testületnek a központi költségvetésről szóló törvény hatálybalépését követő negyvenötödik napig.

Az önkormányzati hivatal a helyi önkormányzat, valamint a helyi önkormányzat által irányított költségvetési szerv jóváhagyott elemi költségvetéséről az önkormányzati rendelettervezet képviselő-testület elé terjesztésének határidejét követő harminc napon belül adatot szolgáltat a Kincstár területileg illetékes szervéhez (a továbbiakban: Igazgatóság).

A helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a társulás, a térségi fejlesztési tanács és az általuk irányított költségvetési szerv jóváhagyott elemi költségvetéséről 2014. évben – a 33. § (1) bekezdésében meghatározottaktól eltérően – 2014. március 17-ig kell az Igazgatóság részére adatot szolgáltatni.

A költségvetés előterjesztésekor a képviselő-testület részére tájékoztatásul:

- a helyi önkormányzat **költségvetési mérlegét** közgazdasági tagolásban,
- **előirányzat felhasználási tervét,**
- a **többéves kihatással járó döntések** számszerűsítését évenkénti bontásban és összesítve, valamint
- a **közvetett támogatásokat** – így különösen adóelengedéseket, adókedvezményeket – tartalmazó kimutatást kell bemutatni.

A helyi önkormányzat költségvetési bevételei és költségvetési kiadásai között kell megtervezni:

- a helyi önkormányzat bevételeit – így különösen a helyi adó bevételeket, a helyi önkormányzatok, helyi nemzetiségi önkormányzatok általános működéséhez és ágazati feladataihoz kapcsolódó támogatásokat, a központi költségvetésből származó egyéb költségvetési támogatásokat –, elkülönítetten az európai uniós forrásból finanszírozott támogatással megvalósuló programok, projektek bevételeit,
- a helyi önkormányzat kiadásait, így különösen
 - a helyi önkormányzat nevében végzett beruházások, felújítások kiadásait beruházásonként, felújításonként,
 - a helyi önkormányzat által a lakosságnak juttatott támogatásokat, szociális, rászorultsági jellegű ellátásokat,
 - az általános és céltartalékot, és
 - elkülönítetten az európai uniós forrásból finanszírozott támogatással megvalósuló programok, projektek kiadásait, valamint a helyi önkormányzat ilyen projektekhez történő hozzájárulásait.

Amennyiben a költségvetési rendeletet a képviselő-testület a költségvetési évben legkésőbb március 15-ig nem fogadta el, úgy rendelkezni kell az **átmeneti gazdálkodás** szabályairól. Ebben a képviselő-testület felhatalmazást ad, hogy a helyi önkormányzat és költségvetési szervei a bevételeiket folytatólagosan beszédhessék, kiadásait teljesítsék. Az átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet hiányában a polgármester jogosult a helyi önkormányzatot megillető bevételek beszédésére és az előző évi kiadási előirányzatokon belül a kiadások arányos teljesítésére. A **költségvetési rendelet elfogadásának elmaradását** a hatályos jogszabályok (Mötv., Áht.) **szankcionálják**, a mulasztás kezdetét követő hónaptól a mulasztás megszüntetését követő hónapig a **nettó finanszírozás** körébe tartozó támogatásainak folyósítása **felfüggesztésre kerül**.

6.8.2. Évközi kimutatások, éves költségvetési beszámoló

A polgármester a helyi önkormányzat gazdálkodásának első félévi helyzetéről szeptember 15-éig, háromnegyed éves helyzetéről a költségvetési koncepció ismertetésekor írásban tájékoztatja a képviselő-testületet. A tájékoztatás tartalmazza a helyi önkormányzat költségvetési rendeletében megjelenő előirányzatok és a költségvetési egyenleg alakulását. A vagyronról és a költségvetés végrehajtásáról a számviteli jogszabályok szerinti éves költségvetési beszámolót kell készíteni.

Áht. rendelkezése szerint 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:

- 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 kötelezettségeket, a részesedések alakulását.

A helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a társulás, valamint a térségi fejlesztési tanács az **időközi költségvetési jelentést** a költségvetési év első három hónapjáról április 20-áig, azt követően havonta, a tárgyhót követő hónap 20-áig, a költségvetési év tizenkét hónapjáról a költségvetési évet követő év február 5-éig az Igazgatóságnak küldi meg.

Az **időközi mérlegjelentést** a tárgynegyedévet követő hónap 20. napjáig, a negyedik negyedévre vonatkozóan gyorsjelentésként a tárgynegyedévet követő negyven napon belül, az éves jelentést az éves költségvetési beszámoló benyújtásának határidejével megegyezően kell az irányító szervhez benyújtani.

Államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I.11.) Korm. rendelet 30/A. § a **mérlegkészítés** időpontja alapján az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozó költségvetési szerv, a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a társulás és a térségi fejlesztési tanács esetén a költségvetési évet követő év február 28-a. A **megszűnő** költségvetési szerv, társulás, nemzetiségi önkormányzat esetén a megszűnés napját követő harmincadik nap.

A helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a társulás és a térségi fejlesztési tanács a saját, és az irányítása alá tartozó költségvetési szervek jóváhagyott **éves költségvetési beszámolóit** a fenti határidő lejártát követő tíz napon belül nyújtja be a Kincstárnak. A Kincstár az országos nemzetiségi önkormányzatok és az irányításuk alá tartozó költségvetési szervek éves költségvetési beszámolóját további tíz napon belül továbbítja a nemzetiségpolitikáért felelős miniszternek.