



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 tutorálási segédanyag kézirat

Megjegyzés
a 6. modul tananyagát 2 szerző írta

Jóváhagyta: Tózsza István

Nemzeti Közzolgálati 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.

Tutori segédlet 6. modulhoz

és a záró teszthez

Segédlet az igaz, hamis kérdésekhez

Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. Az európai demokráciák közös jellemzője (így köztük hazánké is), az hogy a demokratikusan működő helyi önkormányzatok a jogállami berendezkedés szerves részét alkotják, átfogó felelősségüknek köszönhetően a közfeladatok megoldásában jelentős szerepet játszanak.

A helyi önkormányzatok feladatai a helyi közhatalom gyakorlásához és a közfeladatok ellátásához kötődnek. A helyi önkormányzatok és szerveik által ellátott feladat- és hatáskörök elsődlegesen két nagy csoportra oszthatók: önkormányzati és államigazgatási feladat- és hatáskörökre.

Alaptörvényünk elsődlegesen a helyi közügyek intézését rendelte a helyhatóságok feladatkörébe. Ezzel kapcsolatban elsőként azt szükséges hangsúlyozni, hogy egzaktan 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 kötelező önkormányzati feladatok telepítésének alaptörvényi követelményeiből két alaptétele 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 feladat-ellátást illetően az Möt. alapvető rendeltetése az, hogy a hatáskör-telepítés rendszerét, elveit, követelményeit határozza, nem pedig a konkrét hatásköröket. A Möt., azonban túllépett ezen kereteken, de a 13. §-a nem egyes hatásköröket, hanem kötelezően ellátandó feladatköröket tartalmaz példálódzó jelleggel.

Az önkéntes feladatvállalás lehetőségét az Möt. 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 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 közfeladatok ellátásában játszott erős önkormányzati szerepvállalás, érdemi kompetenciákkal rendelkező önkormányzati rendszert feltételez, melynek meghatározó elemei a települési önkormányzatok. Ugyanakkor méretnagyságban 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-telepítést. A hazai szabályozás a jogalkotó számára már kötelezettségként fogalmazza meg a differenciált hatáskör-telepítést.

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 megszűnt.

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 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.

A nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását - annak egyetértésével - más települési önkormányzat vagy társulása önként vállalhatja a törvényben meghatározott feltételek esetén. A vállalásról döntést szükséges hozni. Figyelemmel arra, hogy ez a lakosság érdekeit érinti a képviselő-testület jogszabályban (önkormányzati rendeletben) dönthet. Figyelemmel arra, hogy a társulás nincs felruházva

rendeletalkotási joggal, így a társulás csak a másik önkormányzati döntés-típust alkalmazhatja.

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 bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására. 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.

A helyi önkormányzatok bevételei alapvetően három csoportba sorolhatóak: állami hozzájárulások és támogatások; átengedett központi bevételek valamint a saját bevételek. 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.

Az Möt. rögzíti a feladatfinanszírozással kapcsolatos alapelveket. Ezek alapján 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. A helyi önkormányzat a támogatást 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.

A költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását Törvény feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti. Ennek megfelelően 2012. évtől a stabilitási törvény szabályozásának köszönhetően az önkormányzati hitelfelvétel, kötvénykibocsátás folyamata átláthatóbb, felelősségteljesebb lett. Az önkormányzatok működési célra a jövőben csak likvid hitelt vehetnek fel.

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, a megyei jogú városok, az országos nemzetiségi önkormányzatok összeghatárhoz kötött ügyletei Kormány hozzájárulása nélkül köthetők.

A Kormány abban az esetben járul hozzá a hitelügylethez, ha az adósságot keletkeztető fejlesztési célú ügylet az önkormányzat törvényben meghatározott feladatának ellátásához szükséges kapacitás-létrehozását eredményezi, és biztosított a működési kiadások folyamatos teljesítése. Lényeges szempont az is, hogy az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletéhez kapcsolódó összes fizetési kötelezettsége az ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladhatja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át, és a hozzájárulás megadása nem veszélyeztetheti az államháztartás önkormányzati alrendszere központi költségvetésről szóló törvényben rögzített adósságának tarthatóságát. Mindezek mellett az önkormányzatnak a hatályos helyi adó rendelete 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 be kell vezetnie.

A köznevelési rendszer is átalakításra került, melynek 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 önkormányzati hivatal működési kiadásaihoz az Möt. szerint 2014. január 1-jén működő hivatali struktúrának megfelelően jár támogatás, melynek meghatározása az elismert hivatali létszám alapján a személyi és dologi kiadások elismert átlagos költségei figyelembevételével történik. Az elismert, finanszírozott hivatali létszám a település-típus (községek; városok; megyei jogú városok; fővárosi kerületek), a lakosságszám-kategória és az elismert (minimum és maximum) köztisztviselői létszám alapján megállapított számított alaplétszám bizonyos paraméterekkel (közös hivatalt fenntartó önkormányzatok száma és együttes lakosságszáma, közös hivatalt fenntartó településeken működő nemzetiségi önkormányzatok 2013. április 15-ei állapotnak megfelelő száma, valamint ha a közös hivatal székhelye járási székhely is egyben) történő kompenzálása.

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

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 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.

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.

Segédlet a feleletválasztós kérdésekhez

Az európai demokráciák közös jellemzője (így köztük hazánké is), az hogy a demokratikusan működő helyi önkormányzatok a jogállami berendezkedés szerves részét alkotják, átfogó felelősségüknek köszönhetően a közfeladatok megoldásában jelentős szerepet játszanak. A helyi önkormányzatok és szerveik által ellátott feladat- és hatáskörök elsődlegesen két nagy csoportra oszthatók: önkormányzati és államigazgatási feladat- és hatáskörökre.

Az államigazgatási feladat- és hatáskörök telepítésének alapjait 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.

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.

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 differenciált hatáskör-telepítésnél figyelembe veendő fontos szempont a helyi önkormányzatok eltérő adottságai, melynek megítéléséhez a jogalkotó példálódzó jelleggel kiemelte a legjellemzőbbeket (lakosságszám, gazdasági teljesítőképesség, közigazgatási terület nagysága). Természetesen az egyes ellátásoknál más speciális adottságok is jelentős szerepet játszhatnak, de ezeket az ágazati törvényben lehet külön megjeleníteni.

A magyar önkormányzati rendszer 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 méretnagyságban és teljesítőképességben jelentős különbségek mutatkoznak a helyi önkormányzatok között, figyelemmel arra, hogy hazánkban jelentős számú, kis lélekszámú település (zömében község) van.

A megyei önkormányzat szerepe átalakult, már nem tart fenn közszolgáltatási intézményeket (pl. középiskolák, járó beteg szakellátók, kórházak), nem lát el középszintű közszolgáltatási feladatokat. Az Möt. 27.§-a alapján „ a megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.”

A törvényben meghatározott, feladat vállalására vonatkozó feltételek 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 többre, különös figyelemmel arra is, hogy a költségvetésből igényelhet támogatást a közfeladatot vállaló önkormányzat.

Az önkormányzati működés meghatározó szereplője a képviselő-testület, melyet alátámaszt az Alaptörvény 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 bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására. A hatáskör gyakorlója az adott kérdésben döntést hozhat.

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 helyi önkormányzatok bevételei alapvetően három csoportba sorolhatóak: állami hozzájárulások és támogatások; átengedett központi bevételek valamint a saját bevételek (helyi adók; saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyron 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.

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, a megyei jogú városok, az országos nemzetiségi önkormányzatok összehatárhoz kötött ügyletei Kormány hozzájárulása nélkül köthetők.

A Kormány abban az esetben járul hozzá a hitelügyletkez, ha az adósságot keletkeztető fejlesztési célú ügylet az önkormányzat törvényben meghatározott feladatának ellátásához szükséges kapacitás-létrehozását eredményezi, és biztosított a működési kiadások folyamatos teljesítése. Lényeges szempont az is, hogy az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletkezhez kapcsolódó összes fizetési kötelezettsége az ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladhatja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át, és a hozzájárulás megadása nem veszélyeztetheti az államháztartás önkormányzati alrendszere központi költségvetésről szóló törvényben rögzített adósságának tarthatóságát. Mindezek mellett az önkormányzatnak a hatályos helyi adó rendelete 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 be kell vezetnie.

A költségvetési rendelet-tervezet előkészítése a jegyző feladata. A költségvetési szervek vezetőivel egyeztetett és a bizottságok által megtárgyalt költségvetési rendelet-tervezetet a polgármester nyújtja be a képviselő-testületnek. A költségvetés előterjesztésekor a képviselő-testület részére tájékoztatásul be kell mutatni a helyi

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

A 2013-tól kialakított finanszírozási rendszer (feladatalapú finanszírozás) a korábbi normatíva alapú elosztás helyett jobban igazodik a települések sajátosságaihoz, tényleges feladataikhoz és a valós kiadásaihoz, figyelembe véve a jövedelemtermelő-képességüket is. A feladatfinanszírozási rendszer keretében nyújtott támogatás biztosítása a takarékos gazdálkodás szem előtt tartása mellett, a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható saját bevételének valamint a helyi önkormányzat tényleges saját bevételének figyelembe vételével történik.

Az elismert, finanszírozott hivatali létszám a település-típus (községek; városok; megyei jogú városok; fővárosi kerületek), a lakosságszám-kategória és az elismert (minimum és maximum) köztisztviselői létszám alapján megállapított számított alaplétszám bizonyos paraméterekkel (közös hivatalt fenntartó önkormányzatok száma és együttes lakosságszáma, közös hivatalt fenntartó településeken működő nemzetiségi önkormányzatok 2013. április 15-ei állapotnak megfelelő száma, valamint ha a közös hivatal székhelye járási székhely is egyben) történő kompenzálása.

Segédlet a párosítós kérdésekhez

A közszolgáltatásokat 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.

A helyi önkormányzás központi elemét alkotják a helyi közügyek, melyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi, és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak. A helyi önkormányzás a helyi közügyekben önszervező és decentralizált hatalomgyakorlást jelent. Helyben elősegíti a lakosság igazgatási és közszolgáltatási szükségleteinek hatékony kielégítését. A helyi önkormányzatok által ellátott önkormányzati feladatok sajátos csoportját alkotják az önkormányzati hatósági ügyek, ide azok a hatósági hatáskörök sorolhatók ide, melyeket a képviselő-testület, vagy annak felhatalmazása alapján a képviselő-testület meghatározott szerve lát el.

A helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével önként vállalhatja helyi közügyek megoldását, ezek a fakultatív feladatok a helyi igényekhez igazodnak, ellátásuk azonban nem veszélyeztetheti a kötelező feladat ellátását, melyet a törvény

határoz meg a helyi önkormányzat számára. A helyi önkormányzati szervek az önkormányzati feladatok mellett ellátnak államigazgatási feladatot is, amely törvény, vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet által a polgármester, a jegyző, a képviselő-testület hivatalának ügyintézője számára megállapított feladat.

Magyarországon helyi önkormányzatok működnek, melyek két alapsoportját a települési és a területi önkormányzatok alkotják, az utóbbiak körébe sorolhatók a megyei önkormányzatok, míg a fővárosi önkormányzat mindkét alcsoport feladatait elláthatja. A megyei jogú városi önkormányzat települési önkormányzat, amely azokat a közszolgáltatásokat is biztosítja, melyek saját területén túl a megye egészére, vagy nagy részére kiterjednek. Törvény természetesen egyes közszolgáltatások esetén másként is meghatározhatja az egyes önkormányzatok szerepét az adott feladat ellátásában.

A helyi önkormányzati működés meghatározó szereplője a képviselő-testület, amely a következő szervei segítségével látja el feladatait: a polgármester (főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke), a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal (közös önkormányzati hivatal), a jegyző, a társulás. A képviselő-testület dönt az önkormányzati feladat-és hatáskörökben, de hatásköreit szerveire (a polgármesteri hivatal kivételével) átruházhatja, e szervek önkormányzati döntést is hozhatnak. Önkormányzati döntést ezen kívül még a helyi népszavazás is hozhat.

A helyi önkormányzati finanszírozás a rendszerváltást követően, egészen a 2012-es önkormányzati reformig a „többszörös” forráselosztás elvén alapult. 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 kööttség nélkül jártak. Az állam nem határozta meg, hogy a költségvetési forrásokat konkrétan mely feladatokra és milyen mértékben kell fordítaniuk az önkormányzatoknak.

A 2013-tól 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.

A differenciált feladatátvétel miatt az átvételre kerülő feladatok arányában indokoltá vált az adósságkonszolidáció, melynek megvalósítása három lépésben történt. Megyei önkormányzatok teljes körű adósságkonszolidációja 2011. év végén, az 5000 fő alatti önkormányzatok teljes körű adósságkonszolidációja 2012. év végén, az 5000 fő feletti önkormányzatok részleges adósságkonszolidációja pedig 2013. június 28-ig

történt meg. Korm. határozat alapján 14 5000 fő alatti önkormányzat csökkentett mértékű törlesztési célú támogatásban részesült. Az 5000fő feletti településeknél jelentős eltérés van az önkormányzatok gazdasági helyzete közt, ezért az átvállalás differenciált mértékű volt. Az állam a feladatátvétellel arányosan minden érintett önkormányzat adósságának legalább 40%-át átvállalta, azoknál az önkormányzatoknál azonban, ahol az egy főre jutó, iparüzési adóerő-képesség az átlagnál alacsonyabb volt, ott az állam nagyobb segítséget nyújtott.

Az elismert, finanszírozott hivatali létszám a település-típus (községek; városok; megyei jogú városok; fővárosi kerületek), a lakosságszám-kategória és az elismert (minimum és maximum) köztisztviselői létszám alapján megállapított számított alaplétszám bizonyos paraméterekkel (közös hivatalt fenntartó önkormányzatok száma és együttes lakosságszáma, közös hivatalt fenntartó településeken működő nemzetiségi önkormányzatok 2013. április 15-ei állapotnak megfelelő száma, valamint ha a közös hivatal székhelye járási székhely is egyben) történő kompenzálása.

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 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. 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.

Segédlet a mondat kiegészítő kérdésekhez

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. Kiemelendő nagyfokú önállóságuk, amely azon alapul, hogy a helyi önkormányzás joga a választópolgárok közösségéé, melyet közvetlenül és közvetett módon gyakorolhatnak.

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. 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 önkormányzatiság lényegét jelentő helyi közügyek ellátását a modern államok többségében elsődlegesen a jogalkotó (Magyarországon kizárólag az Országgyűlés) 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.

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. A közösség döntését korlátozza az a követelmény, hogy csak azt a feladatot lehet felvállalni, amelyet valamely jogszabályban meghatározott szerv nem lát el kizárólagos jelleggel.

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. A települési önkormányzatok között a községi önkormányzatok vannak legnagyobb számban jelen, így ezen önkormányzatok biztosítják a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, vagy az ehhez szükséges közszolgáltatások igénybevételének lehetőségét. Kötelező feladatot a községi önkormányzat számára is csak törvény állapíthat meg.

Alapjaiban nem változott a főváros kétszintű önkormányzati rendszere, amely a fővárosi és a kerületi szintű önkormányzatokból áll, melyek között nincs alá-felé rendeltség, de más feladatokat telepít a jogalkotó a fővárosi és más a kerületi önkormányzatokhoz. A települési önkormányzatok számára megállapított feladat-és hatásköröket a kerületi önkormányzatok gyakorolják, de gyes településüzemeltetéssel, rendezéssel és fejlesztéssel kapcsolatos hatáskört a törvényalkotó a fővárosi önkormányzat kizárólagos jogkörébe ad.

A nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását - annak egyetértésével - más települési önkormányzat vagy társulása önként vállalhatja a törvényben meghatározott feltételek esetén. Lényeges szempont, hogy ebben az esetben a feladat ellátásához

rendelt források biztosítását is igényelheti a központi költségvetéstől. A feladat vállalásáról döntést szükséges hozni. Figyelemmel arra, hogy ez a lakosság érdekeit érinti a képviselő-testület jogszabályban (önkormányzati rendeletben) dönthet.

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. A feladat ellátható költségvetési szerv útján, de gazdálkodó szervvel, vagy köthető szerződés is meghatározott feladatok ellátására. Lényeges körülmény, hogy jogszabályban meghatározható, hogy az adott közszolgáltatás milyen formában biztosítható. Vannak ugyanis olyan tevékenységek, melyek esetén a gazdálkodó szerv csak kizárólagos, vagy többségi önkormányzati, vagy állami tulajdonban lehet.

A helyi önkormányzati működés meghatározó szereplője a képviselő-testület, amely a következő szervei segítségével látja el feladatait: a polgármester (főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke), a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal (közös önkormányzati hivatal), a jegyző, a társulás. A helyi önkormányzati feladat-és hatáskörök képviselő-testületet illetik, ezekben a képviselő-testület dönt, de hatásköreit szerveire (a polgármesteri hivatal kivételével) átruházhatja, e szervek önkormányzati döntést is hozhatnak. Önkormányzati döntést ezen kívül még a helyi népszavazás is hozhat.

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 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.”

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 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, mely bevétel legfeljebb a 2012. évi iparüzési adóalap 0,5%-át jelenti. A 2013. évi tapasztalatok alapján 2014. évben egy lakosra jutó adóerő-képességet figyelembe véve, differenciáltabb lett a rendszer. A települési önkormányzatot az önkormányzat elvárt bevételével összefüggő támogatáscsökkentés a meghatározott sorrend szerint érinti.

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. 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.

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. 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.

Kérdések számjegyes kérdésekhez

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. Ez a meghatározó jogszabály váltotta fel a rendszerváltoztatás évében elfogadott helyi önkormányzatokról szóló törvényt. Másrészt az egyes ágazati törvényeknek köszönhetően jelentősen változtak a helyi önkormányzatok feladatai, az állam számos fontos területen nagyobb szerepet vállalt az egyes közfeladatok ellátásában.

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.

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.

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 döntésnél figyelemmel kell arra lenni, hogy az ellátás zavartalan legyen, ezért a tervezett átvétel előtt legalább negyedévvel hamarabb kell a döntést meghozni. 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.

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 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. Amennyiben a költségvetési rendeletet a képviselő-testület a költségvetési évben legkésőbb március 15-ig nem fogadta el, úgy rendelkezni kell az átmeneti gazdálkodás szabályairól.

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.