

Holczreiter Marianna – Dr. Papp Emese – Dr. Simon Barbara

ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS

Holczreiter Marianna – Dr. Papp Emese
Dr. Simon Barbara

Önkormányzati gazdálkodás



Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Budapest, 2015

Nemzeti Közzolgálati Egyetem
ÁROP 2.2.22. Képzés a konvergencia régiókban lévő önkormányzatok részére

Lektorok
DR. MAIYALEHNÉ
DR. GREGÓCZKI ETELKA
DR. NEMES FERENC
DR. ALMÁSY GYULA

Kiadja: Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Felelős kiadó: Prof. Dr. Patyi András rektor
Borítóterv: Bíró Imre

Nyomdai előkészítés: Tordas és Társa Kft.
Nyomdai munkák: NKE Szolgáltató Kft.

© A szerzők, 2015

ISBN 978-615-5057-39-7

Tartalom

Előszó.....	9
1. Államháztartási alapismeretek	11
1.1 Az államháztartás funkciói	11
1.3 Az államháztartás bevételei és kiadásai	14
1.4 Magyarország gazdasági stabilitása	15
1.5 A költségvetési tanács	15
1.6 A költségvetési törvény szerkezete	16
1.7 A költségvetési ciklus	17
Kérdések.....	19
2. A költségvetés-tervezés folyamata és feladatai központi szinten	20
2.1 A központi költségvetés elfogadásának menete	20
2.2 A központi költségvetési törvény elfogadásának helyi önkormányzatokat érintő vonatkozásai	23
2.3 A feladatfinanszírozást megalapozó feladatátrendeződések az állam és az önkormányzatok között	23
2.3.1 A feladatfinanszírozási rendszer kialakításának keretei, főbb elvei	24
2.3.1.1 Általános támogatás elemei	25
2.3.1.2 Településüzemeltetés finanszírozása	26
2.3.1.3 Az óvodai feladatok finanszírozása.....	27
2.3.1.4 Gyermekétkeztetés.....	28
2.3.1.5 Szociális feladatok.....	29
2.3.1.6 Kulturális feladatok.....	30
2.4 A feladatfinanszírozási rendszer 2013. év közbeni kiigazítása	31
3. Az államháztartás önkormányzati alrendszere, gazdálkodásának speciális szabályai, különös tekintettel a vagyongazdálkodásra	33
3.1 A helyi önkormányzatok vagyona, vagyongazdálkodása.....	33
3.2 A vagyontaszter nyilvántartás.....	35
3.2.1 A vagyontaszter nyilvántartás kialakítása, vezetése	36
4. A helyi önkormányzatok gazdálkodása	37
4.1 Saját bevételek.....	37
4.2 Átengedett központi bevételek.....	37
4.3 A helyi önkormányzatok kiadásai	38
4.3.1 Az önkormányzati költségvetés	38
4.3.2 Önkormányzati költségvetési beszámoló	41
4.3.3 Az önkormányzati alrendszer különleges gazdálkodási szabályai	42

5. A számviteli rendszer változásának fő jellemzői	44
5.1 Az államháztartás számviteli rendszere	44
5.2 A beszámolási kötelezettség	45
5.3 Az éves költségvetési beszámoló részei.....	46
5.3.1 A mérleg	47
5.3.1.1 Eszközök (1–3. számlaosztály)	47
5.3.1.2 A tárgyi eszközök	47
5.3.1.3 Beruházások.....	47
5.3.1.4 Felújítások	48
5.3.1.5 Befektetett pénzügyi eszközökön	48
5.3.1.6 Tartós részesedések	48
5.3.1.7 Tartós hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok.....	48
5.3.2 Eredménykimutatás (számviteli rend. 6. melléklet)	51
5.3.3 Számviteli politika	53
5.3.4 Számviteli bizonylatok	53
5.3.5 Könyvviteli zárlat	54
Kérdések.....	57
Irodalom	58
 6. Az önkormányzati humánerőforrás-gazdálkodás.....	59
6.1 Az önkormányzati hivatal működésének támogatása	
a feladatfinanszírozás rendszerében	59
6.1.1 Az önkormányzat hivatala.....	59
6.1.2 Az önkormányzati hivatal működésének támogatása	
a 2014. költségvetési évben	63
6.2 A humánerőforrás-gazdálkodás gyakorlati kérdései	65
6.2.1 Hatékony gazdálkodás az emberi erőforrással.....	66
6.2.2 A munkateljesítmények értékelése	68
6.2.3 A teljesítményértékelés folyamata a következő szakaszból áll	70
Kérdések.....	72
Irodalom	73
 7. Az önkormányzatok adósságállományának alakulása,	
az adósságkonszolidáció folyamata, részletei.....	74
7.1 A helyi önkormányzatok adósságállománya.....	74
7.2 Az adósságkonszolidációhoz vezető okok, annak folyamata.....	77
7.2.1 Az adósságkonszolidációban nem részesült önkormányzatok	
kompenzációja.....	79
7.2.2 Adósságkonszolidáció 2014. évi záró üteme	80
7.2.3 Adósságkeletkeztetés.....	81
7.2.4 Előzetes adatszolgáltatás	83
7.2.5 Kérelem	84
Irodalom	85

8. Adósságrendezés.....	86
8.1 Az önkormányzati eladósodás folyamata és tapasztalatai.....	87
8.1.1 A magyar önkormányzatok adósságállománya	89
8.1.2 Okok és problémák, amelyek az eladósodáshoz vezettek.....	90
9. Közzolgáltatások finanszírozása.....	93
9.1 Az önkormányzati közzolgáltatások	95
10. A jó gazda gondossága, azaz a gazdálkodás felelőssége, a belső kontrollrendszer kiépítése.....	103
10.1 A hátrányos helyzetű települések támogatási rendszerének átalakítása.....	103
10.2 A felelős szervezeti irányítás	108
10.3 COSO – Integrált Belső Kontroll Keretrendszer	109
10.3.1 Integrated Internal Control Framework.....	109
10.4 A magyar jogszabályi környezet változása	111
10.5 A belső kontrollrendszer elemei.....	112
10.5.1 Kontrollkörnyezet.....	113
10.5.2 Kockázatkezelés	114
10.5.3 Kontrolltevékenységek.....	116
10.5.4 Információ és kommunikáció.....	117
10.5.5 Nyomon követés (monitoring)	118
Kérdések.....	119
Irodalom	120
11. A helyi önkormányzati közzolgáltatások nyújtásának folyamatellenzése, tanulságai.....	121
12. A közzolgáltatások biztosításának fejlesztési lehetőségei, a helyi erőforrások (öngondoskodás, öfenntartó képesség kihasználása).....	122
Irodalom	125

Előszó

A magas színvonalú önkormányzati igazgatáshoz, a feladatellátás megújításához nemcsak a jogszabályi keretek megteremtésére, hanem a megfelelően képzett, és – az egész életen át tartó tanulás jegyében – folyamatosan fejlődő tisztviselő réteg kialakítására van szükség. A magyar közigazgatás megújításában kiemelt fontosságú a humánerőforrás-bázis megújítása, a személyi állomány folyamatos szakmai képzése, amely nélkül nem képzelhető el az európai uniós és a hazai igényeknek megfelelő közigazgatási működés. Az ÁROP-2.2.22 keretében az Önkormányzati szakértő szakirányú továbbképzési szak hallgatói számára az NKE vezetésével, a BM bevonásával új tananyag került kidolgozásra. A szakirányú képzés tananyagának kialakítása során figyelembe vettük a területi specifikumokat, valamint azt, hogy az önkormányzatok a korábbiakban jellemzően milyen képzési igényeiket elégítették ki a piacról; ezen kívül az önkormányzati témában jártas szakértők tartalmi javaslatai is megjelennek a szakértői képzés tananyagaiban.

Tananyagunk célja az önkormányzatoknál foglalkoztatott köztisztviselők felkészültségének javítása, valamint a szakmai tapasztalatok megszerzése mellett a személyes készségek folyamatos fejlesztése annak érdekében, hogy gyorsan és eredményesen tudjanak alkalmazkodni a változó jogszabályi, gazdasági, társadalmi környezethez és elvárásokhoz.

Az Önkormányzati gazdálkodás című tankönyv végigvezeti a hallgatókat az államháztartási alapismeretektől kezdve a költségvetés központi és önkormányzati szintű tervezésén át a legaktuálisabb kérdésig, a feladatfinanszírozás elvi alapjainak, gyakorlati megvalósulásának tárgyalásáig. Érinti az önkormányzati gazdálkodás speciális szabályait, a vagyongazdálkodást, részletesen tárgyalja az önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatos ismereteket. A tananyag kitér a költségvetési szervek számviteli rendszere változásainak ismertetésén keresztül a humánerőforrás-gazdálkodás alapvető kérdéseire is.

A tankönyv végigköveti az „adósságcsapda” kialakulásához vezető utat, majd bemutatja az újraszabályozást, a megváltozott intézményi struktúrát, és az új finanszírozási rendszert. Fontosnak tartjuk tanulni a múlt tapasztalataiból, megvizsgálni az önkormányzati szektort érintő kedvezőtlen folyamatokat, milyen okok vezettek a devizában történő eladósodáshoz, és hogyan terjedt át az eladósodás a nagyobb költségvetésű városi és megyei önkormányzatokra.

A tankönyv lezárásaként egy megújult szemléletmód meggyökeresedéséhez nyújtunk segítséget a jó gazda gondossága, a gazdálkodás felelőssége, a belső kontrollrendszer kiépítése terén.

1. Államháztartási alapismeretek

Államháztartás alatt az állam közfeladatokat ellátó rendszereinek összességét értjük. Az állami közfeladatok ellátása az államháztartáson keresztül történik. Az ellátott feladatok szerinti megközelítésben az államháztartás a társadalmi-gazdasági életben történő állami szerepkörvállalás gazdasági, pénzügyi megvalósulása. Az államháztartás gazdálkodása az a tevékenység, melyen keresztül az állam a bevételeit beszedi, kiadásait teljesíti. Az állami, önkormányzati feladatokat együtt közfeladatoknak nevezzük. A közfeladatokat elsősorban a költségvetési szervek alapításával és működtetésével látják el. Szervezeti megközelítésben tehát az államháztartás azon szervezetek körét jelenti, amelyek az államháztartás részét képezik, és működésükre, gazdálkodásukra az államháztartásra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Az államháztartás két alrendszere:

1. Központi alrendszer:
 - az állam,
 - központi költségvetési szerv,
 - törvény által a központi alrendszerbe sorolt köztestület,
 - a központi alrendszerbe sorolt köztestület által irányított köztestületi költségvetési szerv.
2. Önkormányzati alrendszer:
 - helyi önkormányzat,
 - helyi nemzeti önkormányzat és az országos nemzeti önkormányzat,
 - jogi személyiségű társulás, önkormányzati társulások,
 - térségi fejlesztési tanács,
 - a fentiek által irányított költségvetési szerv.

Az államháztartási rendszert az [államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény](#) (a továbbiakban: Áht.) és annak végrehajtási rendeletei szabályozzák. Az Áht. a közfeladatok ellátásának biztosítása érdekében szabályozza az államháztartás átlátható működésének feltételeit. Az önkormányzatok társulásai a szabad társulás alkotmányos alapelve alapján, a [Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény](#) (Mötv.) IV. fejezetében rögzített szerint az önkormányzatok döntése alapján létrehozott jogi személyiséggel rendelkező szervezetek. Az önkormányzati társulásokkal kapcsolatos változásokról bővebben az Önkormányzati Hírlevél 2012. évi különszámában olvashatnak.

1.1 Az államháztartás funkciói

1. Hagyományos funkció – az állampolgárok számára biztosított feladatok:
 - a jogalkotás feladatai parlamenti, kormány- és helyi szinten,
 - jogalkalmazás a bíróságok, közigazgatási szervek révén,
 - az állami szuverenitás biztosítása határvédelem, honvédelem révén,
 - a belső rend védelme és a közbiztonság,
 - nyilvántartás.

2. Jóléti, szociális funkció: alapszolgáltatásokat nyújt, valamint az állami bevételek újraelosztása révén megakadályozza a szegényebb rétegek leszakadását a következő feladatok ellátásán keresztül:
 - központi, illetve önkormányzati működtetésű szociális ellátás,
 - egészségügyi ellátás,
 - segélyezés,
 - hajléktalanellátás,
 - társadalombiztosítás,
 - oktatási rendszer,
 - gyermek- és ifjúságvédelem,
 - a munkanélküliség kezelése.
3. Gazdasági funkció
 A gazdaság egészét érintő szabályok előírása:
 A gazdasági versenyt, munkajogot, munkavédelmet érintő jogalkotás, infrastruktúra-fejlesztés, adórendszer kialakítása, támogatások, fejlesztési célprogramok indítása stb. tartozik többek között ide.
4. Az államadósság kezeléséhez kapcsolódó funkciók
 A közfeladatok ellátására az állam a közpénzeket használja fel, ezért alapvető elvárás és követelmény, hogy azokkal hatékonyan és átláthatóan gazdálkodjon.
 Ennek megvalósulásához egységes alapelvek működtetésére van szükség. Ezt biztosítják az Áht. és végrehajtási rendeleteinek előírásai, ezeket az alapelveket az államháztartáshoz tartozó valamennyi szervezetnek be kell tartani és követnie kell a költségvetés tervezése, felhasználása és a felhasználásról készített beszámolás során.

Az alapelveket előíró legfontosabb jogszabályok a következők:

- **Magyarország Alaptörvénye 36–44. cikk**, A közpénzek,
- **Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.)**,
- **Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról** rendelkező 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Ávr.),
- **Az állami vagyronról szóló 2007. évi CVI. törvény**,
- **A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény**,
- **Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény**,
- **A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (Szt.)**,
- **Az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (II.11.) Korm. rendelet**,
- **A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Bkr.)**.

1.2 Az államháztartás legfontosabb alapelvei

Az állam a közpénzeket a közfeladatok ellátására fordítja. Ennek átlátható, hatékony felhasználása megköveteli, hogy előre meghatározott, egységes alapelvek érvényesüljenek. Ezeket az alapelveket az államháztartáshoz tartozó valamennyi szervezetnek be kell tartania, gazdálkodásában, működésében érvényre kell juttatnia. Az államháztartás alapelvei a következők:

- az éves költségvetés elve,
- a nyilvánosság elve,

- a teljesség elve,
- a valódiság elve,
- a részletezettség elve,
- a bruttó elszámolás elve,
- a számviteli megalapozottság elve,
- a tartalom elsődlegessége a formával szemben,
- a következetesség elve,
- az egységesség elve,
- a felhasználási kötöttség elve,
- a közbeszerzési kötelezettség elve,
- az állami támogatások korlátozásának elve,
- az univerzalitás elve.

Az éves költségvetés elve szerint az államháztartás alrendszerében éves költségvetés alapján folyik a gazdálkodás. Az éves költségvetés tárgyév január 1-jétől december 31-éig tart. Az éves költségvetés tartalmazza a bevételi és kiadási előirányzatokat.

A **nyilvánosság elve** alapján biztosítani kell a közpénzek elköltésének társadalmi ellenőrizhetőségét. Az állami költségvetés tervezete az Országgyűlés elé történő beterjesztését követően nyilvános, ugyanúgy az önkormányzat képviselő-testülete elé kerülő tervezetek is nyilvánosak, valamint a meghozott döntések is, melyeket a **Magyar Közlönyben**, vagy a helyben szokásos módon közzé kell tenni.

A közpénzek felhasználásáról adatot kell szolgáltatni a jogszabályban rögzített közzétételi kötelezettség alapján. Állampolgári megkeresésre a közérdekű adatokról információt kell szolgáltatni.

A **valódiság elve** alapján a bevételi és kiadási előirányzatokat a tényleges célok szerint lehet felhasználni.

A **részletezettség elve** azt jelenti, hogy a bevételi és kiadási előirányzatokat részletesen kell megtervezni, elfogadni és elszámolni.

Az **egységesség elve** alapján az állam valamennyi bevételét és kiadását együtt kell szerepeltetni.

Az **univerzalitás elve** szerint az állam valamennyi bevétele az állam valamennyi kiadásának forrásául szolgál.

A **felhasználási kötöttség elve** az állami támogatások célhoz kötött felhasználásának és az elszámolási kötelezettségnek az elvét jelenti.

Az állami támogatások korlátozásának elvét az EU-csatlakozáshoz kapcsolódóan kellett bevezetni, és a versenyt befolyásoló állami támogatások tilalmára vonatkozik.

A **közbeszerzési kötelezettség elve** szerint az államháztartás szervezetei beszerzései során a közbeszerzésre vonatkozó jogszabályok szerint kötelesek eljárni.

A **teljesség elve** alapján minden bevételt és minden kiadást el kell számolni a számviteli nyilvántartásokban és beszámolóikban.

A **bruttó elszámolás elve** azt jelenti, hogy a bevételeket és a kiadásokat is teljes összegben kell elszámolni, egymással szemben nem lehet beszámítást alkalmazni.

A **következetesség elve** alapján az elszámolási módok közötti összehasonlíthatóságot biztosítani kell.

A **számviteli megalapozottság** elve szerint csak a bizonylattal alátámasztható kiadást vagy bevételt lehet elszámolni.

A **tartalom elsődlegessége a formával szemben** elve alapján az elszámolásban azt a módot kell választani, amely a gazdasági folyamat bemutatására leginkább alkalmas.

1.3 Az államháztartás bevételei és kiadásai

A Magyarországon jövedelemmel, bevétellel, vagyonnal rendelkező magánszemélyek és jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogszabályi előírás alapján adó-, járulék-, illeték- stb. fizetésre kötelezettek. Ezek a bevételek képezik az államháztartás közbevételeit, melyek jellemzően közhatalmi bevételek.

Az állami költségvetés **bevételei**:

- közhatalmi bevételek,
- adójellegű bevételek: tisztán fiskális jellegű bevételek, melyekért az állam ellenszolgáltatást közvetlen formában nem ad, pl.: adók, vagyonszerzési illetékek, járulékok,
- díjjellegű bevételek: az állam ellenszolgáltatást nyújt, pl.: eljárási illetékek, igazgatási szolgáltatási díjak, bírósági szolgáltatási díjak,
- szankció jellegű bevételek: felelősségi alapú, büntető jellegű bevételek, pl.: szabálysértési bírságok, jogi bírságok,
- közszolgáltatások ellenértékei,
- EU-forrásokból származó bevételek,
- államháztartáson kívülről származó bevételek,
- nemzeti vagyonnal kapcsolatos bevételek,
- kapott kamatok.

A közfeladatok ellátását az állam elsősorban a költségvetési szerveken keresztül végzi. Nem elhanyagolható azonban a közhasznú szervezetek, nem állami szervezetek, pl. egyházak, vízgazdálkodási társulatok szerepvállalása a közfeladatok ellátása terén.

A közfeladat ellátásának pénzügyi fedezetét az állam a részben vagy egészben nyújtott támogatással biztosítja.

A költségvetési **kiadások** csoportosítása:

- költségvetési szervek kiadásai (működésre, felhalmozásra),
- államháztartáson kívüli szervezet által ellátott közfeladatok finanszírozása,
- EU-tagságból, vagy más nemzetközi kötelezettségéből származó kiadások,
- a tb-alapokból finanszírozott ellátások,
- a nemzeti vagyonnal kapcsolatos kiadások,
- az államháztartás alrendszerével kapcsolatban keletkezett kiadások,
- nemzetközi pénzügyi kapcsolatokról származó kiadások.

A költségvetési kiadások tovább csoportosíthatók működési és felhalmozási előirányzatokra.

Előirányzatoknak nevezzük a feladat ellátásához teljesíthető kiadások és bevételek pénzügyi tervben szereplő jóváhagyott összegeit.

a) Működési kiadási előirányzatok

- személyi juttatások,
- munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó,
- dologi kiadások,

- ellátottak pénzbeli juttatásai,
 - egyéb működési célú kiadások.
- b) Felhalmozási kiadási előirányzatok
- intézményi beruházások,
 - felújítások,
 - kormányzati beruházások,
 - lakástámogatás, lakásépítés,
 - egyéb felhalmozási kiadások.

1.4 Magyarország gazdasági stabilitása

A közpénzekkel való takarékos gazdálkodás, a költségvetési egyensúly megteremtése és hosszú távú fenntartása, az államadósság csökkentése mint kiemelt gazdaságpolitikai célokat szolgáló elvek Magyarország Alaptörvényében kerültek megfogalmazásra.

Az Országgyűlés az ország pénzügyi stabilitása és költségvetési fenntarthatóságának biztosítása érdekében, a központi költségvetésről szóló törvény megalapozottságának független vizsgálata, valamint az államadósság csökkentésének elősegítése céljából az Alaptörvény rendelkezéseinek végrehajtására megalkotta a [Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvényt](#) (a továbbiakban: stabilitási törvény).

A stabilitási törvény az alábbi kérdésköröket szabályozza:

- az államadósság csökkentése (az államadósság fogalma, számítása, adósságcsökkentés, az államadósság keletkezését és növekedését korlátozó szabályok);
- az [Államadósság Kezelő Központ](#) (ÁKK) jogállása, feladatai);
- a [Költségvetési Tanács](#) (KT tagjai, feladata, hatásköre, működésének szabályai, szerepe az államadósság mértékének vizsgálatában);
- a közteherviselés alapvető szabályai.

1.5 A költségvetési tanács

A [Költségvetési Tanács](#) az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja. A KT törvényben meghatározott módon közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében. Véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről, valamint félévente véleményt nyilvánít a költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek felhasználásával kapcsolatos, vagy azzal összefüggő bármely kérdésről. A Költségvetési Tanács tagja a Költségvetési Tanács elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke. A Költségvetési Tanács elnökét a köztársasági elnök nevezi ki hat évre.

A KT kizárólag az Alaptörvénynek és a törvényeknek alárendelve végzi tevékenységét, tagjai önállóan alakítják ki véleményüket, álláspontjuk képviseletében függetlenek egymástól.

1.6 A költségvetési törvény szerkezete

Az éves költségvetés január 1-je és december 31-e közötti időszakra szól, tehát a költségvetési év megegyezik a naptári évvel. A Magyarország éves költségvetéséről szóló törvényt az Országgyűlés hagyja jóvá legkésőbb a tárgyévet megelőző év december 31-éig.

A költségvetési törvény négy szerkezeti egységre tagozódik:

- költségvetési fejezet,
- cím, alcím (jogcímcsoport, jogcím),
- előirányzat-csoport,
- kiemelt előirányzat.

A központi költségvetési fejezetek alkotják a költségvetési fejezetrendet.

- alkotmányos fejezetek (Országgyűlés, Köztársasági Elnökség, Alkotmánybíróság, Alapvető jogok biztosának hivatala, Állami Számvevőszék, a Bíróságok, Ügyészség),
- valamennyi minisztérium,
- helyi önkormányzatok támogatásai,
- uniós fejlesztések,
- országos hatáskörű állami szervek (Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Gazdasági Versenyhivatal, Központi Statisztikai Hivatal),
- Magyar Tudományos Akadémia,
- Magyar Művészeti Akadémia,
- Nyugdíjbiztosítási Alap,
- Egészségbiztosítási Alap,
- elkülönített állami alapok (Nemzeti Foglalkoztatási Alap, Bethlen Gábor Alap, Központi Nukleáris Pénzügyi Alap, Nemzeti Kulturális Alap, Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap, Kutatási és Technológiai Innovációs Alap),
- a Nemzeti Földalappal kapcsolatos bevételek és kiadások,
- adósságszolgálatlaltal kapcsolatos bevételek és kiadások,
- a költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai,
- az állami vagyonnal kapcsolatos bevételek és kiadások.

A központi költségvetési fejezeteken belül találjuk meg:

- a központi kezelésű előirányzatokat (a központi költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai),
- a fejezeti kezelésű előirányzatokat (a fejezethez rendelt, nem közvetlenül a központi költségvetési szervekhez rendelt előirányzatok),
- a központi költségvetési szervek előirányzatait.

A helyi önkormányzatok támogatásai című fejezet egy központi kezelésű előirányzatokat tartalmazó fejezet (IX. fejezet, Áht. 15. § (5) bekezdés).

A központi költségvetési címek képezik a költségvetési címrendet. A központi költségvetési címeken belül különítjük el a következő előirányzat-csoportokat:

- működési költségvetés,
- felhalmozási költségvetés.

1.7 A költségvetési ciklus

Költségvetési ciklusnak nevezzük a költségvetési törvény előkészítésének, elfogadásának és végrehajtásának folyamatát, mely négy fázisra bontható:

- döntés-előkészítő szakasz, mely a költségvetési évet megelőző évben zajlik,
- döntési szakasz, a költségvetési évet megelőző évben zajlik,
- végrehajtási szakasz, a költségvetési évben zajlik,
- a végrehajtásról szóló beszámolás szakasza, a költségvetési évet követő évben zajlik.

A Kormány április 30-áig egyedi határozatban megállapítja a központi költségvetés – a központi költségvetésről szóló törvényben megállapított fejezetek szerinti bontású – bevételeinek és kiadásainak, valamint költségvetési egyenlegének a költségvetési évet követő három évre tervezett összegét. A Kormány ezen határozatában indokolja, ha egy adott év vonatkozásában eltér a megelőző évben az adott évre meghatározott összegek valamelyikétől.

A **döntés-előkészítő szakaszban** az államháztartásért felelős miniszter június 30-áig dolgozza és az általa vezetett minisztérium honlapján közzéteszi a központi költségvetési tervezés részletes ütemtervét, kereteit, tartalmi követelményeit, így különösen a tervezés során érvényesítendő számszerű és szabályozási követelményeket, a tervezéshez használt dokumentumokat, módszertani elveket, feltevéseket és paramétereket, továbbá az előírt adatszolgáltatások teljesítésének módját.

Az államháztartásért felelős miniszter a fejezeteket irányító szervvel történt egyeztetés és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezet, valamint a besorolás szempontjából statisztikai módszertani vizsgálat alá vett jogi személy adatszolgáltatása alapján elkészíti és a Kormány elé terjeszti a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tervezetét, melyben figyelembe veszi a Kormány által az előzőek szerint határozatban megállapított központi költségvetési összegeket is. A Kormány a tervezetet véleménynyilvánítás céljából megküldi a Költségvetési Tanácsnak, amely a tervezet kézhezvételét követő tíz napon belül véleményét megküldi a Kormány részére. **A Kormány október 15-éig – az országgyűlési képviselők általános választásának évében október 31-éig – benyújtja az Országgyűlésnek a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot.** Ha a Költségvetési Tanács a tervezettel kapcsolatos egyet nem értését jelezte, a Kormány azt ismételten megtárgyalja, és azt követően nyújtja be az Országgyűlésnek.

A **döntési szakaszban** a Kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot a stabilitási törvény szerint egyezteti a Költségvetési Tanáccsal és október 15-éig az Országgyűlésnek benyújtja. A törvényjavaslatot az Országgyűlés az Állami Számvevőszék és a Költségvetési Tanács véleményével együtt tárgyalja meg. A központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tárgyalása során november 30-áig egyedi határozatban szabják meg a központi költségvetésről szóló törvény fejezeteinek bevételi és kiadási főösszegeit és a központi költségvetés költségvetési egyenlegét. A határozat elfogadása után a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat vitájában benyújtott módosító javaslatok a költségvetési egyenleg mértékét és a központi költségvetésről szóló törvény fejezetei bevételi és kiadási főösszegeit nem módosíthatják. A döntési szakasz végén az Országgyűlés szavaz a költségvetésről, és megalkotja a költségvetési törvényt.

A **végrehajtási szakaszban** a költségvetés végrehajtásáért a fő felelősséget a Kormány viseli. A költségvetési törvény hatalmazza fel a Kormányt a költségvetésben előírt bevételek beszedésére és a kiadások teljesítésére. Az államháztartás központi alrendszerébe tartozó

költségvetési szerv, a központi kezelésű előirányzat, a fejezeti kezelésű előirányzat, az elkülönített állami pénzalap és a társadalombiztosítás pénzügyi alapja kiemelt előirányzatairól, az államháztartás finanszírozási bevételeiről és kiadásairól az [Ávr.](#)-ben meghatározottak szerint kincstári költségvetést kell készíteni.

A **végrehajtásról szóló beszámolás szakaszában** az éves költségvetési beszámolók alapján, az elfogadott költségvetéssel összehasonlítható módon, az év utolsó napján érvényes szervezeti, besorolási rendnek megfelelően záró számadást, ún. zárszámadást kell készíteni. A zárszámadás során valamennyi bevételről és kiadásról el kell számolni. A Kormány a zárszámadásról szóló törvényjavaslatot az Országgyűlés elé történő beterjesztést két hónappal megelőzően megküldi az Állami Számvevőszéknek. A zárszámadásról szóló törvényjavaslatot az Országgyűlés az Állami Számvevőszék jelentésével együtt tárgyalja meg. A törvényjavaslat benyújtásának határideje a költségvetési évet követő év nyolcadik hónapjának utolsó napja. Az Országgyűlés a **központi költségvetés végrehajtásáról** törvényt alkot.

Kérdések

1. Nevezze meg és röviden jellemezze az államháztartás alrendszereit!
2. Mik az államháztartás főbb alapelvei?
3. Melyek az államháztartás feladatkörei?
4. Sorolja fel az államháztartás bevételeit és kiadásait!
5. Írja le az éves költségvetésről szóló törvény szerkezetét!
6. Mi a költségvetési ciklus, és melyek a szakaszai?

2. A költségvetés-tervezés folyamata és feladatai központi szinten

Az állam gazdálkodási rendszerét (vagyis azt a tevékenységet, amely során az állam bevételeit beszedi és összegyűjti az állami költségvetésbe, hogy azt felhasználja majd kiadásai teljesítésére) államháztartásnak nevezzük. Az államháztartáson belül, annak minden szintjén a gazdálkodás **elfogadott költségvetés alapján** történik. A költségvetés a költségvetési évben (mely azonos a naptári évvel) teljesülő költségvetési bevételek és költségvetési kiadások előirányzott összegét tartalmazza. A bevételi előirányzatok azok teljesítésének kötelezettségét, a kiadási előirányzatok azok felhasználásának jogosultságát jelentik.

Az állam bevételei különösen:

- a közhatalmi – adók, illetékek, járulékok, hozzájárulások, bírságok, díjak, és más fizetési kötelezettségek – bevételek,
- a közfeladatok ellátása során nyújtott közszolgáltatások ellenértékei,
- az európai uniós forrásokból és az államháztartáson kívülről érkező támogatásokból származó bevételek,
- e törvény eltérő rendelkezése hiányában a nemzeti vagyonnal kapcsolatos bevételek,
- a kapott kamatok.

Az állam kiadásai: szociális ellátás, egészségügyi ellátás, kultúra, oktatás, honvédelem, rend- és jogbiztonság, a központi költségvetés gazdálkodó szervek részére nyújtott támogatásai, nemzetközi kapcsolatokból eredő kiadások, adósságok visszafizetése.

Az államháztartás fő feladatai: az erőforrások begyűjtése, elosztása, a gazdasági egyensúly megőrzése, önfenntartás, és e feladatok ellátásához szükséges jogi keret kialakítása. Az állami költségvetés tervezésének menetét és szabályait az **államháztartási törvény** állapítja meg. A költségvetés tervezetét minden évben a kormány nyújtja be törvényjavaslat formájában, és az országgyűlés fogadja el.

2.1 A központi költségvetés elfogadásának menete

A költségvetés elfogadásának egyes állomásaival kapcsolatos fontosabb határidőket az államháztartásról szóló törvény rögzíti.

A fejezetet irányító szerv **március 31**-éig megküldi az államháztartásért felelős miniszternek a költségvetési évet követő három évre vonatkozó szakmai és költségvetési tervét, amely tartalmazza különösen a közfeladatokban tervezett változásokat, az ehhez szükséges törvénymódosításokat, és mindezzel összefüggésben a tervezett bevételi és kiadási főösszeget.

A Kormány **április 30**-áig egyedi határozatban megállapítja a központi költségvetés – a központi költségvetésről szóló törvényben megállapított fejezetek szerinti bontású – bevételeinek és kiadásainak, valamint költségvetési egyenlegének a költségvetési évet követő három évre tervezett összegét. A Kormány ezen határozatában indokolja, ha egy adott év vonatkozásában eltér a megelőző évben az adott évre meghatározott főösszegek valamelyikétől.

A fejezetet irányító szerv az államháztartásért felelős miniszter által meghatározott részletességgel – a fejezetre nézve megállapított tervezett kiadási főösszeg megtartásával – **május**

31-ig megtervezi az adott fejezetbe sorolt költségvetési szerv, központi kezelésű előirányzat és fejezeti kezelésű előirányzat, valamint az elkülönített állami pénzalap és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak tervezett bevételeit és kiadásait.

Az államháztartásért felelős miniszter elkészíti a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tervezetét, amelyet az abban foglaltak megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó önálló törvényjavaslattal együtt a Kormány elé terjeszt. A Kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot egyeztet a Költségvetési Tanáccsal, majd **október 15-éig – az országgyűlési képviselők általános választásának évében október 31-éig** – benyújtja az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés részére a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat benyújtásakor tájékoztatásul be kell mutatni

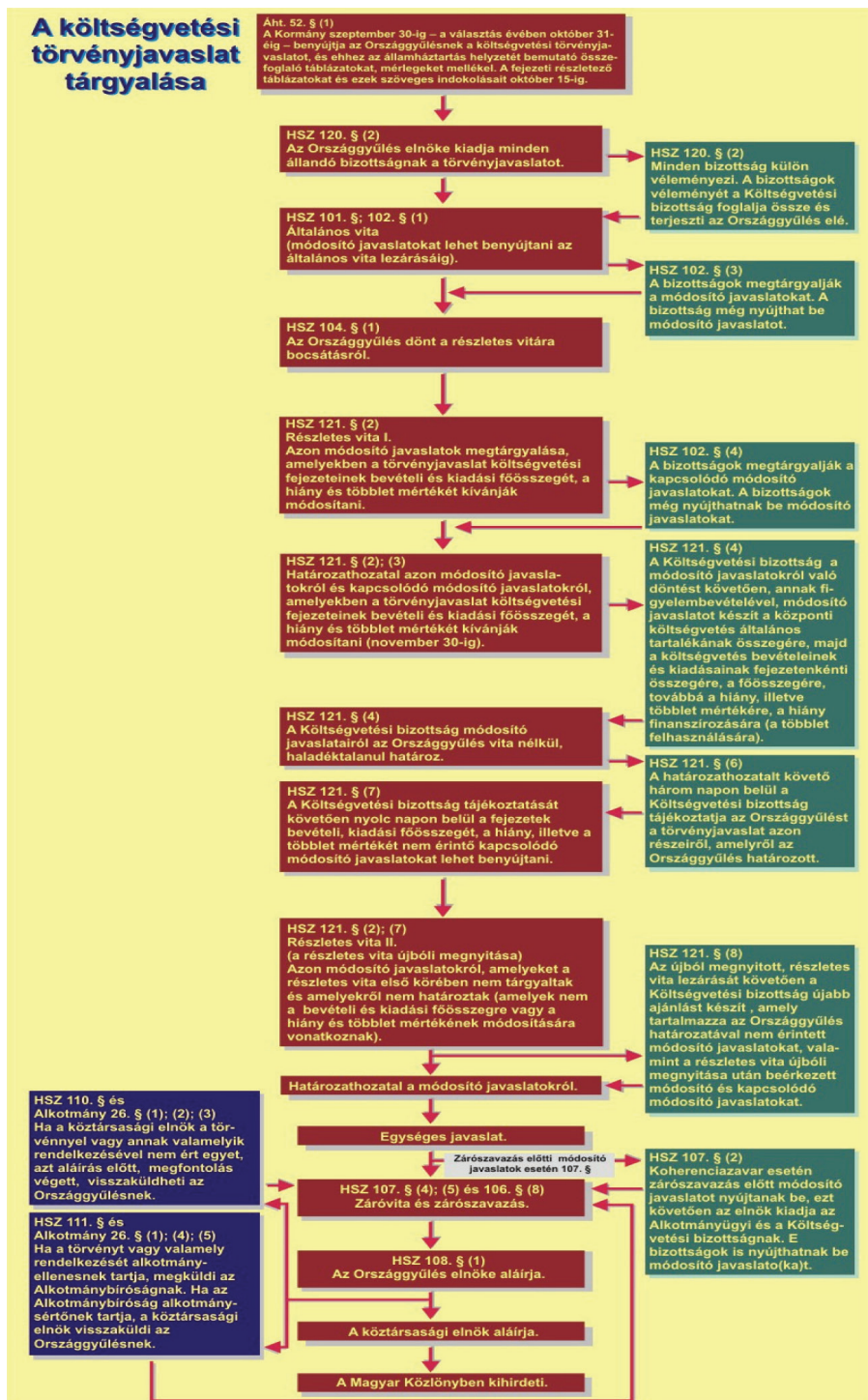
- az államháztartás bevételeit és kiadásait mérlegszerűen (alrendszerenként és összevontan, közgazdasági és funkcionális tagolásban),
- elsődleges egyenlegmutatóval a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat adóbevételeiben érvényesülő közvetett támogatásokat, így különösen az adóelengedéseket, adókedvezményeket tartalmazó kimutatást adónemenként.

A Kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat szerkezetéhez igazodó részletező táblázatokat és ezek szöveges indokolásait, valamint a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatban foglaltak megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó törvényjavaslatot a központi költségvetésről szóló törvényjavaslattal egyidejűleg nyújtja be az Országgyűlésnek.

A központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot az Országgyűlés az Állami Számvevőszék és a Költségvetési Tanács véleményével együtt tárgyalja meg. Az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tárgyalása során **november 30-áig** egyedi határozatban meghatározza a központi költségvetésről szóló törvény fejezeteinek bevételi és kiadási főösszegét és a központi költségvetés költségvetési egyenlegét. A határozat elfogadása után a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat vitájában benyújtott módosító javaslatok a költségvetési egyenleg mértékét és a központi költségvetésről szóló törvény fejezeteinek bevételi és kiadási főösszegeit nem módosíthatják.

A központi költségvetést az Országgyűlés törvényben hagyja jóvá legkésőbb **december 31-ig**. Ha a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés a naptári év kezdetéig nem fogadta el, a Kormány jogosult a jogszabályok szerinti bevételeket beszedni és az előző naptári évre a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott kiadási előirányzatok keretei között a kiadásokat időarányosan teljesíteni. Ennek lehetőségét az Alaptörvény közpénzekkel foglalkozó fejezete rögzíti.

A költségvetési törvényjavaslat **tárgyalási rendje több ponton eltér a törvényalkotás általános szabályaitól**. A leglényegesebb különbség az, hogy **két eltérő funkciójú részletes vitára is sor kerül**, és ennek megfelelően, a módosító javaslatokról is két külön szakaszban szavaz az Országgyűlés, mielőtt a zárószavazásra sor kerülne. Az első részletes vitában olyan módosító javaslatokat vitat meg az Országgyűlés, amelyek a különböző költségvetési fejezetek között indítványoznak átcsoportosításokat. Ezt követően a módosító javaslatokról szavaz az Országgyűlés (november 30-áig), dönt az egyes fejezetek és a költségvetés fő összegeiről: a bevételről, a kiadásról és a hiányról. Az ezt követően újra megnyitott részletes vitában már csak olyan módosító javaslatokat lehet benyújtani, amelyek az egyes költségvetési fejezetben belül változtatják meg az előirányzatokat, így azok az elfogadott összegeket már nem érintik.



1. számú ábra: Törvény-előkészítés
Forrás: www.parlament.hu

Az Alaptörvény szerint a köztársasági elnök feloszthatja az Országgyűlést, ha a költségvetést március 31-ig nem fogadja el.

2.2 A központi költségvetési törvény elfogadásának helyi önkormányzatokat érintő vonatkozásai

A fent ismertetett folyamatba illeszkedik a helyi önkormányzatok költségvetési támogatásának tervezése is. A helyi önkormányzatoknak biztosított költségvetési támogatások klasszikusan a költségvetési törvény IX. Helyi önkormányzatok támogatásai fejezetében kerülnek tervezésre. A támogatások felhasználásainak részletszabályait elsődlegesen a költségvetési törvény mellékletei rögzítik.

A benyújtott költségvetési törvényjavaslat mindig tükrözi az addig ismertté vált strukturális változásokat, de a parlamenti tárgyalás során sok változáson megy keresztül, hiszen folyamatosan meg kell teremteni az összhangot a folyamatban lévő egyéb törvényt módosítókkal, az időközben születő kormányzati döntések hatásaival.

E folyamatosan változó környezetben nem egyszerű az önkormányzatok tervezési feladata helyi szinten sem. A vonatkozó jogszabályok alapján a következő évre szóló, jegyző által elkészített **költségvetési koncepciót a polgármester október 31-éig** terjeszti a képviselő-testület elé.

2.3 A feladatfinanszírozást megalapozó feladatátrendeződések az állam és az önkormányzatok között

Különösen nagy kihívást jelentett e feladat 2012 végén, ami az új feladatfinanszírozási rendszer bevezetését előzte meg.

A **Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény** (Mötv.), az új köznevelési törvény és még számos egyéb jogszabály előrevetítette azokat a változásokat, amelyeket az új feladatfinanszírozás kialakítása során figyelembe kellett venni. Az Mötv. differenciáltabb feladattelepítést tartalmaz az önkormányzatok vonatkozásában (bár ezt a sarkalatos törvényben rögzített követelményt az ágazati jogszabályok egyelőre kevésbé tükrözik).

A települési önkormányzatok számos feladata 2013-tól közvetlenül az állam útján került biztosításra. Ezt a törekvést tükrözte az államigazgatási feladatok járáshoz történő telepítése, vagy az oktatásban az iskolák állami fenntartása, a pedagógusok állami foglalkoztatása.

Az Mötv. szerint a helyi közügyek, illetve a helyben biztosítható közfeladatok 2013-tól:

- településfejlesztés, településrendezés, településüzemeltetés (köztemetők, közvilágítás, kéményseprés stb.),
- óvodai ellátás,
- szociális és gyermekjóléti szolgáltatások, és ellátások,
- egészségügyi alapellátás (háziorvosi, fogorvos stb.), az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások, környezet-egészségügy (pl. köztisztaság, rovarirtás),
- kulturális szolgáltatás (könyvtár, közművelődés, előadó-művészet támogatása stb.),
- helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás, ivóvízellátás,

- szennyvízelvezetés, -kezelés és -ártalmatlanítás (csatornaszolgáltatás),
- lakás- és helyiséggazdálkodás,
- honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem,
- közreműködés a település közbiztonságának biztosításában,
- helyi közfoglalkoztatás,
- helyi adóval, gazdaságszervezéssel és turizmussal kapcsolatos feladatok,
- sport, ifjúsági ügyek,
- nemzetiségi ügyek,
- helyi közösségi közlekedés biztosítása,
- hulladékgazdálkodás,
- távhőszolgáltatás,
- kistermelők, őstermelők jogszabályban meghatározott termékei értékesítési lehetőségeinek, hétvégi árusításának biztosítása.

2.3.1 A feladatfinanszírozási rendszer kialakításának keretei, főbb elvei

Az Mötv. 117–118. §-ai rögzítik a feladatfinanszírozással kapcsolatos alapvetéseket. E szerint a feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok 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 lakosságszám alapján támogatást biztosít. Egyéb, az előző feltételnek meg nem felelő feladatokhoz is nyújthat költségvetési támogatást.

A támogatás biztosítása a következő szempontok figyelembevételével történik:

- takarékos gazdálkodás,
- a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható saját bevétele,
- a helyi önkormányzat tényleges saját bevétele.

A figyelembe veendő bevételek körét és mértékét törvény határozza meg, ez a bevétel a költségvetési törvényben rögzítve az iparüzési adóbevétel lett. A módszer, amellyel a saját bevétel figyelembevételre kerül, a **beszámítás rendszere**, amely később olvasható részletesen. A feladatfinanszírozási rendszernek biztosítania kell a helyi önkormányzatok bevételi érdekeltségének fenntartását.

E szabályozási környezetbe kellett illeszteni az újonnan kidolgozandó rendszer alappilléreit. Az Mötv., illetve az ágazati jogszabályokat áttanulmányozva először meg kellett határozni azokat a feladatköröket, amelyeket bevétel- vagy jövedelemtermelő, illetve „önfenntartó” képességük miatt nem szükséges bevonni a feladatfinanszírozás rendszerébe, hiszen az azokból származó bevételek fedezetet biztosítanak a feladat ellátására. Klasszikusan ilyen feladatok a hulladékgazdálkodás, a víz- és csatornaszolgáltatás, távhőszolgáltatás vagy a kéményseprés.

Következő lépésben rögzíteni kellett azokat a feladatokat, amelyek valamennyi önkormányzatnál felmerülnek, előfordulásuk nem esetleges, ellátásukkal kapcsolatban közhiteles adatok állnak rendelkezésre központi szinten.

Ezen feladatok az alábbiak lettek:

- önkormányzati **hivatal** fenntartása;
- **településüzemeltetési** feladatok
- zöldterület-gazdálkodás,
 - közutak fenntartása,
 - köztemetők fenntartása,
 - közvilágítás,
- óvodai nevelés,
- **szociális** és gyermekjóléti feladatok,
- **közművelődéssel** kapcsolatos feladatok.

} általános támogatás

A következő kört azon feladatok képezték, amelyek ellátása nem jellemző valamennyi településre, előfordulásuk esetleges, előre nem becsülhető, illetve jellemző naturáliával, költségelemekkel nem paraméterezhető, így nehézkes a költségvetési modellezése.

2.3.1.1 Általános támogatás elemei

A közös **hivatal** esetén a finanszírozás a köztisztviselők elismert létszáma alapján történik. Az összege 4 580 000 Ft/fő. Ennek meghatározása a 2011. évi beszámoló adatok alapján történt. Kiszámításra került, hogy mennyi volt az egy köztisztviselőre jutó átlagos bérköltség, illetve átlagos dologi kiadás. A fenti támogatási összegből 3,6 millió forint a bérre eső „rész”, és 980 ezer forint a dologi kiadásokhoz „kapcsolódó” támogatás.

A közös hivatalok vonatkozásában az Mötv. egyértelmű szabályokat rögzít. Az Mötv. 84–85. §-ai szabályozzák és tették kötelezővé 2013. január 1-jétől **közös önkormányzati hivatal** alakítását. E szerint közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azon – járáson belüli – községi önkormányzatok, amelyek területét legfeljebb egy település választja el egymástól, és lakosságszámuk nem haladja meg a 2000 főt. (De 2000 fő lakosságszámot meghaladó település is tartozhat közös hivatalhoz!) Közös hivatalhoz tartozó települések összlakosságszáma legalább 2000 fő, vagy az ide tartozó települések számának legalább hétének kell lennie.

A közös hivatalokat legkésőbb az Mötv. szabályozásának hatálybalépését (2013. január 1.) követő 60 napon belül, azaz 2013. március 2-áig kellett megalakítani. Ezt követően a létrehozásról vagy megszüntetésről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül döntenek. Amennyiben a közös hivatalt határidőre nem hozták létre, vagy valamely település nem tudott csatlakozni, akkor a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője jelölte ki az ahhoz tartozó településeket.

A közös hivatalt létrehozó megállapodásban meghatározottak szerint minden érintett településen biztosítani kell az igazgatási munka folyamatos vagy időszakos ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket. Ha a közös önkormányzati hivatalt működtető települések egyike város, akkor a város a székhelytelepülés, egyéb esetekben a székhelytelepülést a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó önkormányzatok képviselő-testületei határozzák meg.

Az elismert hivatali létszám meghatározása különböző paraméterek alapján történt. A végleges döntést megelőzően a minisztérium illetékes főosztálya számos lehetséges feltételt, lehetséges szempontot mérlegelt. Az elfogadott költségvetési törvény az elismert, finanszírozott létszámot az alábbi paraméterek mellett számítja:

- település közigazgatási státusza,
- közös önkormányzati hivatal esetén a települést alkotó települések száma, együttes lakosságszáma,
- a közös hivatal által kiszolgált nemzeti önkormányzatok száma.

Külön kompenzálásra került a járási székhely önkormányzatok sajátos státusza, illetve az Építésügyi Szolgáltatási Pont fenntartásáról gondoskodni köteles 5000 fő feletti önkormányzatok 2-2 fő többletlétszámmal.

Példa a hivatali létszám meghatározására:

A Bácsalmási Közös Önkormányzati Hivatal példáján keresztül mutatjuk be, hogyan került az elismert közös hivatal létszáma kiszámításra.

Bácsalmás városhoz Bácsszőlős, Csikéria és Mátételke községek csatlakoztak a közös hivatali feladatok ellátására. Bácsalmás járási székhely, a közös hivatalt alkotó települések száma 4, a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó összlakosságszám 8861 fő, a településeken működő nemzeti önkormányzatok száma 5.

Ez alapján a számított alaplétszám a költségvetési törvény kiegészítő szabályai alapján, a B.2. kategóriát (városi székhellyel működő hivatal, 5001–10 000 fő között) figyelembe véve 24,41 fő. A közös hivatalhoz tartozó települések száma miatt a korrekciós tényező 0,06, a nemzeti önkormányzatok száma miatt a korrekciós tényező 0,07, a járási székhely miatt a korrekciós tényező 0,04, illetve plusz 2 fő (amely az építésügyi hatósági feladatok ellátásához kapcsolódik). Ezek együttes eredménye adja a finanszírozott, elismert létszámot, mely összességében 30,56 fő.

A kialakított hivatali rendszerrel kapcsolatban 2013 folyamán több észrevétel, kritika fogalmazódott meg az önkormányzatok részéről. A **2014. évi költségvetési törvényben** számos „finomítás” már megjelenik: csökkent a kiugró különbség a közel azonos nagyságú községi, illetve városi székhelyű hivatalok között, a finanszírozást kizárólag a közös hivatal székhelye kapja, illetve a székhely települést a rá irányadó beszámításból 5 százalékpontnyi „kedvezmény” illeti meg. Összességében azonban nem változott, hogy a központi költségvetés 25 000 köztisztviselő finanszírozására tartalmaz fedezetet.

2.3.1.2 Településüzemeltetés finanszírozása

A finanszírozásának kialakítása (közút, köztemető, közvilágítás) során a fentiekkel hasonló elvek működtek, 2014-re vonatkozóan már itt is hasznosításra kerültek az első év tapasztalatai. Az önkormányzatok 2012. évi beszámoló adataiból meghatározott feladatokhoz köthető szakfeladatok kerültek kiválasztásra, majd meghatározásra kerültek településkategóriánként az egy egységre jutó átlagos nettó működési kiadások (működési kiadások és működési bevételek különbözete). A naturáliák (ha, km, m²) közhiteles nyilvántartásokból, illetve az önkormányzati adatszolgáltatáson alapuló OSAP (**Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program**) adatszolgáltatásból származnak.

Az önkormányzatok az alapvető célkitűzéssel egyetértettek, azonban a nyilvántartások pontatlansága (eddig kisebb figyelmet fordítottak rá az önkormányzatok is, mivel az adatszolgáltatás minőségének eddig anyagi konzekvenciája nem volt), illetve a jelenlegi pénzforgalmi szemléletű államháztartási könyvvizetési rendszer számos helyen torzító hatással

volt egyes önkormányzatok adataira (pl. ha forráshiány miatt egy nagyobb összegű közvilágítási számla pénzügyileg nem került rendezésre adott évben, akkor az az önkormányzat beszámoló adataiban sem jelent meg, pedig az adott feladathoz kapcsolódóan ténylegesen felmerült).

A korábban már hivatkozott **beszámítás rendszere** e fenti két támogatást (hivatali és településüzemeltetési támogatást) csökkentette 2013-ban, 2014-ben pedig további elemekkel (egyéb önkormányzati feladatok támogatása, hozzájárulás a pénzbeli szociális ellátásokhoz) került bővítésre annak érdekében, hogy a jelentősebb adóerőképeséggel rendelkező településeken is minél teljesebb mértékben érvényesíthető legyen a beszámítás.

Az önkormányzatok finanszírozásában mindig jelen voltak a kiegyenlítés eszközei. Ennek legismertebb formája a 2012. év végéig alkalmazott jövedelemkülönbség mérséklésének rendszere volt, amely az adóerőképeséget vette alapul differenciált formában: nagyon leegyszerűsítve az átlaghoz képest gyengébb jövedelemtermelő-képességgel rendelkező önkormányzatoknak kiegészítést biztosított, míg a jóval átlag feletti jövedelemtermelő képességgel rendelkező önkormányzatoktól elvont. A kiegyenlítés pénzügyi forrását az szja átengedett része biztosította (az szja-átengedés az önkormányzati és állami feladatok átrendeződésével egyidejűleg megszűnt 2013-tól!).

A beszámítás rendszerének alapjai hasonló alapelvekből indultak ki. A beszámítás alapja az önkormányzat elvárt bevétele lett, amely az iparüzési adóalap 0,5%-a (talán közérthetőbb úgy fogalmazni, hogy amennyiben az önkormányzat a helyi iparüzési adót a maximális 2%-os adókulccsal vetette ki, akkor a beszámítás az adóbevételeinek egynegyedével egyenlő). A rendszerrel kapcsolatos tapasztalatok alapján már 2013-ban differenciáltabb lett a rendszer. Ennek részleteiről később, ahol részletesebben bemutatásra kerül, hogy 2013-ban az új finanszírozási rendszer mely elemeinél volt szükség kisebb kiigazításra.

2.3.1.3 Az óvodai feladatok finanszírozása

A köznevelési rendszer átalakításának eredményeként önkormányzati feladat maradt az óvodák fenntartása. Az iskolák tekintetében részben megvalósításra került a településnagyságtól függő feladattelepítés, hiszen a köznevelési 3000 fő feletti lakosságszám esetén az önkormányzatok feladatává teszi az iskolák üzemeltetését. Amennyiben egy önkormányzat úgy ítélte meg, hogy az iskolák üzemeltetése meghaladja teljesítőképességét, kérhette az állami szerepvállalást az üzemeltetés tekintetében. Valamennyi esetben az állami szerepvállalásra hozzájárulási kötelezettség előírása mellett került sor. E feltételekkel – és vállalva a hozzájárulási kötelezettség megfizetését – közel 120 önkormányzat döntött az üzemeltetési feladatok átadásáról az állam részére. Az iskolaüzemeltetéshez meghatározó mértékű költségvetési támogatás nem kapcsolódik.

Az önkormányzatok által foglalkoztatott óvodapedagógusok és az óvodapedagógusok nevelőmunkáját 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 szaktörvényben ([a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény](#)) szereplő nevelésszervezési 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 tényezőkhöz alapul:

- az önkormányzatok által a novemberi országos mutatószám-felmérés során jelzett gyermeklétszámon (Áht. 58. § (1) bekezdés szerinti igényléshez kapcsolódó mutatószám-felmérés),
- az óvodai csoportokra meghatározott átlaglétszámon,
- a heti nevelési foglalkoztatási időkereten, valamint
- a pedagógus heti kötelező óraszámán, illetve a kötött munkaidőn.

Előbbieket mellett a pedagóguslétszám számítása figyelembe veszi a vezetői órakedvezmény miatti többletlétszámot is. Ennek megállapítása önkormányzati adatszolgáltatás szerint történik.

Fontos hangsúlyozni, hogy a támogatás megállapításánál – a korábbi szabályozástól eltérően – fogyatékoságuk típusától függően 2, illetve 3 főként kerülnek figyelembevételre a sajátos nevelési igényű gyermekek.

Az óvodapedagógusok nevelőmunkáját közvetlenül segítők létszáma e támogatás igénylése szempontjából a szaktörvény 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, szabadidő-szervező stb.), akiknek az alkalmazása a fenntartó döntésétől függ.

A bértámogatáson túl 54 000 forintot igényelhetnek az önkormányzatok gyermekenként az óvodáik működtetéséhez, a jogszabályban foglalt eszközök és felszerelések beszerzéséhez, valamint a feladatellátásra szolgáló épület és annak infrastruktúrája folyamatos működtetéséhez szükséges kiadásokhoz.

Az óvodafinanszírozás harmadik eleme a korábbi többcélú kistérségi társulások által kiemelten kezelt feladathoz kapcsolódik: a társulásban fenntartott óvodákba bejáró gyerekek utaztatásának támogatására. Utaztatásuk autóbusz működtetésével, iskolabusz-szolgáltatással vagy külön célú menetrend szerinti autóbusz-szolgáltatás vásárlásával is biztosítható.

2.3.1.4 Gyermekekétkeztetés

Az Országgyűlés 2012 novemberében fogadta el az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCI. törvényt, amely – többek között – megváltoztatta a gyermekétkeztetésre vonatkozó szabályokat.

módosítás értelmében – ha a szülő (törvényes képviselő) eltérően nem rendelkezik – a települési önkormányzat az általa 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 főétkeztést és két további étkeztést. A főváros közigazgatási területén lévő tankerületekben az állami intézményfenntartó központ által fenntartott nevelési-oktatási intézményben – a fővárosi önkormányzat saját tulajdonában álló ingatlanban működő nevelési-oktatási intézmények kivételével – az étkeztetést a kerületi önkormányzat biztosítja. A fővárosi önkormányzat köteles biztosítani az étkeztetést azon nevelési-oktatási intézményben, amely saját tulajdonában álló ingatlanban működik.

Az étkeztetés biztosítására kötelezett önkormányzat e feladatának ellátásához a közigazgatási területén kívülről érkező gyermek, tanuló lakóhelye szerinti önkormányzattól hozzájárulást kérhet. Iskolai étkeztetésben részesülhet az a tanuló is, aki a napközit nem veszi igénybe. Az étkezések közül az ebéd külön is igényelhető.

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

A gyermekétkeztetéshez kapcsolódó támogatás 2013-ban alapvetően nem szakadt el a korábbi támogatási szisztémától, hiszen továbbra is a kedvezményesen vagy ingyenesen étkező gyermekek számát vette alapul. A támogatás fajlagos mértéke jelentősen, 68 000 forintról 102 000 forintra emelkedett.

2014-ben a gyermekétkeztetésben is jelentős elmozdulás történt a tényleges feladatalapú finanszírozás felé: a finanszírozásban megjelent a közvetlen bértámogatás, illetve az üzemeltetéshez kapcsolódó támogatás, amely a feladat egészéhez kapcsolódóan veszi figyelembe a tényleges kiadásokat és teljesíthető bevételeket.

2.3.1.5 Szociális feladatok

A **szociális és gyermekjóléti ellátások** terén jelentős változások történtek a 2013. évben. Cél, hogy

- rövid távon a feladatellátási kötelezettségek újrastrukturálása és a feltételek egyszerűsítése által az ellátórendszer ismert anomáliái megszüntetésre kerüljenek,
- hosszabb távon mindezek eredményeképpen hatékonyabb, gazdaságosabb, rationálisabb intézményrendszer jöjjön létre.

Ennek következtében a 2012-ben önkormányzati fenntartásban lévő, **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 **alapellátások** területére koncentrálódik, szakellátási (bentlakásos ellátási) felelőssége a jövőben csak az idős és hajléktalan személyekre terjed ki.

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 a pénzbeli és természetbeni segélyezési** ellátásokat.

Fontos ugyanakkor felhívni a figyelmet arra, hogy **a járáskialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény** alapján 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 eddig megszokott csatornáin keresztül biztosít támogatást: **az egyes jövedelempótló támogatások kiegészítésének** előirányzatával (ez az előirányzat áll a települési önkormányzatok rendelkezésére a Szocvtv. szerinti megosztott finanszírozású különféle segélyeknek differenciált arányú visszaigénylésére), valamint **a pénzbeli szociális ellátásokhoz való hozzájárulásokkal** (a települések szociális helyzetét tükröző differenciált mutatók alapján – az egyes segélyek kifizetéséhez az önkormányzati „önrészéhez”, 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 járul hozzá).

Az **alapszolgáltatások** körében jelentősebb változás nem történt az önkormányzati feladatellátás esetében, a költségvetési törvény az előző évi szabályokhoz hasonló módon,

alapvetően változatlan igénylési feltételek mellett biztosítja a hozzájárulásokat az egyes alapellátásokhoz. Itt még fontos hátralévő feladat mind az ágazati minisztérium, mind a költségvetési tervezésben érintett tárcák számára a feladatalapú finanszírozás felé történő elmozdulás.

A **szakosított ellátás** jelentős része – ahogy korábban utaltunk rá – állami feladattá vált 2013-tól. A települési önkormányzatok 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 juttatott előirányzatból a finanszírozás kételemű: az elismert szakmai dolgozók bértámogatásából és az intézményüzemeltetési támogatásból áll.

A kötött támogatás elismert átlagbér alapú támogatást biztosít a települési önkormányzatok részére a megmaradt szakosított ellátást nyújtó szociális intézményeiben foglalkoztatott intézményvezető, és a segítő – ápoló, gondozó, szociális mentálhigiénés – munkatársak béréhez, valamint az ehhez kapcsolódó, 27% mértékkel számított szociális hozzájárulási adó kifizetéséhez. A szakmai dolgozók átlagkeresetének és közterheinek elismert mértéke – ami a Magyar Államkincstár (továbbiakban: Kincstár) adatbázisa szerint került meghatározásra – éves szinten 2 606 040 forint számított létszámonként. A törvény által elismert foglalkoztatási létszám: 1 fő intézményvezető, valamint minden négy ellátott után 1 fő segítő (ápoló, gondozó, szociális, mentálhigiénés munkatárs).

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.

Az intézményüzemeltetési támogatás összege – *ellenőrzött helyi önkormányzati adat-szolgáltatás alapján – maximum az éves összes várható intézményüzemeltetési kiadás és a személyi térítési díjakból származó bevétel várható éves összegének különbözete lehet.*

2.3.1.6 Kulturális feladatok

A **muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről** szóló 1997. évi CXL. törvény 2012. október 25-én kihirdetett módosítása alapján 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 szerinti illetékes települési önkormányzatok fenntartásába kerülnek.

Az átadás-átvétel során a vagyon tulajdoni helyzete – a megyei könyvtárak működéséhez kapcsolódó ingó vagyont és a dokumentumállományt leszámítva – nem változik (állami vagyon marad).

A 2013. és 2014. évi költségvetésről szóló törvényekben a **települési önkormányzatok kulturális feladatainak** támogatása jelentősen eltér a korábbi évek gyakorlatától. 2012-ben a kultúra támogatása része volt a települési önkormányzatok üzemeltetési, igazgatási, sport-

és kulturális feladatai jogcím előirányzatának. 2013-tól viszont 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.

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

2.4 A feladatfinanszírozási rendszer 2013. év közbeni kiigazítása

A fentiekben nagy vonalakban ismertetett új finanszírozási rendszer alapvetően jól vizsgázott. De mint minden új rendszernek, ennek is kellő – többéves – kifutást kell biztosítani. Az első években a hangsúly a folyamatos monitoringozáson és utánkövetésen van, hiszen az ezekből származó információk kellenek ahhoz, hogy a döntéshozók jó irányba tudják korrigálni a rendszer hiányosságait.

Az új támogatási rendszerrel kapcsolatban az önkormányzatok a 2013. év során különböző fórumokon folyamatosan küldtek visszajelzéseket a tapasztalt gyakorlati nehézségekről. Az önkormányzatok által jelzett főbb problémakörök az alábbiak voltak:

1. Beszámítás

Az alacsony összegű helyi adóbevétellel 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. Gyermekeképzetés

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 oktatás – az óvoda kivételével – állami feladat. A hatályos jogszabályok alapján – fő szabály szerint – a 3000 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 (Megyei Intézményfenntartó Központ) köznevelési intézmények működtetéséhez kapcsolódó kötelezettség okoz gondot az érintett települési önkormányzatok számára, 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:

- beszámítás differenciált visszapótlására 6 milliárd forint összegben,
- gyermekéktetésre 4,2 milliárd forint összegben,
- szociális és gyermekjóléti alapfeladatokra 4 milliárd forint összegben,
- egykori MIK-es köznevelési intézmények működtetésére 1,2 milliárd forint összegben,
- helyi közösségi közlekedés támogatása 2 milliárd forint összegben.

A fenti támogatások – lehetőség szerint már rendszer jelleggel – beépültek a 2014. évi finanszírozás keretei közé.

3. Az államháztartás önkormányzati alrendszere, gazdálkodásának speciális szabályai, különös tekintettel a vagyongazdálkodásra

A helyi önkormányzatok relatív autonómiájának kiemelkedően fontos elemét jelenti az önkormányzatok gazdasági (gazdálkodási, pénzügyi stb.) önállósága. Magyarországon 1990-ben egy rendkívül széles feladat- és hatáskörrel felruházott helyi önkormányzati rendszer került kialakításra.

A helyi önkormányzatok gazdasági önállóságának jogi alapjait – hasonlóan az önkormányzati autonómia többi eleméhez az államok alkotmányai tartalmazzák. Az önkormányzati autonómia elengedhetetlen feltétele a gazdálkodási önállóság, amelynek legfontosabb garanciáit az [Alaptörvény](#) tartalmazza. Az Alaptörvény 32. cikke szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében a törvény keretei között:

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

Az Alaptörvény 32. cikkének (6) bekezdése alapján a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja. A 34. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a helyi önkormányzat részére törvényben előírt kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult. Ugyanezen cikk (4) bekezdése lehetővé teszi, hogy a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kösse.

Magyarország helyi önkormányzatairól az Országgyűlés 2011. évben új törvényt alkotott. E törvény rendelkezéseinek többsége – így a helyi önkormányzatok gazdasági alapjaira vonatkozó rendelkezések is 2013. évtől léptek hatályba. Amellett, hogy az új törvényi szabályozás a helyi önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatban számos újdonságot tartalmaz (pl. a korábban részletesen bemutatott feladatfinanszírozási rendszer, vagy hogy az önkormányzatok 2013. évtől költségvetési rendeletükben működési forráshiányt nem tervezhetnek), külön ki kell emelni, hogy a helyi önkormányzatok vagyonára vonatkozó rendelkezései már 2012. január 1-jétől hatályossá váltak. Ez igazodott ahhoz a jogalkotási folyamathoz, amelynek célja a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás szabályozásának egységesítése volt.

3.1 A helyi önkormányzatok vagyona, vagyongazdálkodása

A helyi önkormányzatok gazdasági önállóságának egyik feltétele, hogy feladataik ellátásához megfelelő vagyonnal rendelkezzenek. A vagyon fogalmába egyrészt ingatlanok (föld és épületek), másrészt ingók (mindaz, ami nem ingatlan, tehát különböző tárgyak, berendezések, gépek, felszerelések stb.) és vagyoni értékű jogok tartoznak (pl. bérleti jog).

Az önkormányzatok vagyonuk meghatározó részét a rendszerváltozást követően kapták. Természetesen az állami tulajdon egy részének az önkormányzatok tulajdonába való átadása nem öncélú folyamat volt, hanem jelentős részben a helyi önkormányzati közfeladat-ellátás

anyagi és infrastrukturális alapjainak megteremtését célozta. A helyi önkormányzatok tulajdonhoz juttatása értelemszerűen a tulajdonosi jogok (birtoklás joga, használat és a hasznok szedésének joga, valamint a rendelkezési jog) gyakorlására is feljogosította az önkormányzatokat. Ugyanakkor e tulajdonosi jogosultságok közül a korlát nélküli biztosítás könnyen az önkormányzati tulajdon célhoz kötöttsége (azaz a közfeladat-ellátás anyagi és infrastrukturális alapjainak megteremtése) ellenében ható tényező lehetett volna.

Magyarország Alaptörvénye rögzíti, hogy a helyi önkormányzat tulajdona – az állami vagyon mellett **nemzeti vagyon**.

A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit, az állam és a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonának körét, a nemzeti vagyon feletti rendelkezési jog alapvető korlátait és feltételeit, valamint az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységeit [a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény](#) szabályozza.

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

Forgalomképtelen törzsvagyonnak minősül, amit

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

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

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

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

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

A **korlátozottan forgalomképes törzsvagyonba** tartozó vagyonelemeket törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete állapítja meg. Ezekről a vagyonelemekről törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni. A törvény valamennyi tulajdonosi rendelkezési jogosítvány gyakorlásához állapíthat meg feltételeket, de az önkormányzat rendeletében is korlátozottan forgalomképes törzs-

vagyoni körbe sorolhatja egyes – törvény szerint törzsvagyonba egyébként nem tartozó – vagyontárgyait.

Fontos követelmény, hogy az önkormányzat rendeletének a rendelkezési jog minden elemét szabályoznia kell. Ha nem határozza meg a rendelet pontosan, hogy milyen feltételekkel lehet a korlátozottan forgalomképes vagyontárggyal rendelkezni (különösen elidegeníteni, megterhelni, használatba adni), akkor a tulajdonosi jogokat gyakorló képviselő-testület nem tehet érvényes jognyilatkozatot.

Az a helyi önkormányzati vagyon, amely nem tartozik a törzsvagyonba, üzleti vagyonnak minősül. Ez a vagyonrész az önkormányzat szabad elhatározása alapján elidegeníthető, megterhelhető, vállalkozásba apportként bevíhető.

Az önkormányzat vállalkozási szabadsága nem korlátlan, a vállalkozási tevékenység a helyi közösségi érdekekkel összhangban lehetséges. A nemzeti vagyonról szóló törvény előírja, hogy a helyi önkormányzat közép- és hosszú távú vagyongazdálkodási tervet köteles készíteni.

A helyi önkormányzatot – az önkormányzati törvényben foglalt eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik. Az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos vagyongazdálkodási feladatok, jogosultságok és kötelezettségek – például a rendeltetésszerű használat, állagmegóvás, bővítés (beruházás, felújítás), a vagyon nyilvántartása, vagyonvédelem, értékesítés, ingyenes elidegenítés – szabályozása önkormányzati vagyonrendeletben történhet.

A helyi önkormányzatok alapfeladata a lakosság részére biztosítani mindazokat az alapvető közszolgáltatásokat, amelyek a település életképességét, fennmaradását, fejlesztését biztosítják. Az önkormányzatok részt vehetnek vállalkozásokban, főleg azért, hogy a vállalkozás remélt hasznából teremtsék elő azokat a forrásokat, amelyek feltétlenül szükségesek feladataik ellátásához. Garanciális szabályt jelent az, hogy az önkormányzat csak olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét. Ez lényegében azt jelenti, hogy az önkormányzat csak a vállalkozásba fektetett vagyonrészét veszítheti el az esetleges vállalkozás kudarca, csődje esetén, de nem felel többi vagyonával a bukás esetén sem.

E fenti alapelveket erősíti meg a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló törvény is. E speciális eljárásrendet az Országgyűlés a helyi önkormányzatok fizetőképességének helyreállítása, a hitelezők követelésének vagyonarányos kielégítése és a helyi önkormányzatok kötelező feladatainak az adósságrendezési eljárás alatti folyamatos teljesítése érdekében alkotta. A törvény külön nevesíti az adósságrendezésbe nem vonható vagyon:

- az állam tulajdonából a helyi önkormányzat tulajdonába került lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek;
- olyan feladat ellátásához kapcsolódó vagyon, melyhez az állam támogatást, hozzájárulást biztosít.

3.2 A vagyonszter nyilvántartás

Az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 147/1992. (XI. 6.) Korm. rendelet (továbbiakban: kataszter rendelet) 1. §-a szerint az önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanvagyonról ingatlanvagyon-katasztert

kell felfektetni, folyamatosan vezetni, és arról minden évben statisztikai adatszolgáltatást nyújtani.

A kataszter ingatlanadatlapjainak, valamint betétlapjainak adatai meg kell hogy egyezzenek a földhivatal ingatlan-nyilvántartásának azonos tartalmú adataival, illetve a közmű üzemeltetőjének nyilvántartásával. A vagyonszázternek elkülönítetten tartalmaznia kell – törzsvagyon és egyéb vagyon szerinti bontásban – az ingatlanra vonatkozó főbb adatokat (bruttó értéket, becsült értéket). A bruttó érték egyezőségét biztosítani kell az ingatlan számviteli nyilvántartás szerinti bruttó értékével.

3.2.1 A vagyonszázter nyilvántartás kialakítása, vezetése

A vagyonszázter kialakítása 1993. január 1-jei hatállyal megtörtént. A vagyon az állami tulajdonból a földhivatali nyilvántartás alapján került az önkormányzat tulajdonába, ez képezte a vagyonszázter felfektetésének alapját, magában foglalta a polgármesteri hivatal és az intézmények által használt vagyont is.

Az ingatlanvagyon-százterben

- a forgalomképtelen (út, híd, járda, parkok, játszóterek, vízfolyások, belvízcsatornák, köztemetők, egyéb ingatlanok),
- a korlátozottan forgalomképes (vízellátás, szennyvíz, csapadékvíz közművei, a közművek védőterületei, intézményi ingatlanok, sportlétesítmények, védett természeti területek, műemlékek, középületek és a hozzájuk tartozó földek),
- a forgalomképes (telkek, zártkerti, külterületi földterületek, épületek) ingatlanok kerültek nyilvántartásba vételre, vezetésre.

A kataszter rendelet előírta a vagyonszázter számviteli nyilvántartásokkal való kötelező egyezőségét, azonban ez a gyakorlatban egyáltalán nem valósult meg, mivel a forgalomképtelen törzsvagyon (utak, járdák, parkok, vízfolyások) 2003. január 1-jéig a számviteli nyilvántartásokban többnyire nem szerepelt, mert nem volt értéke.

A kataszter rendeletet a **48/2001. (III. 27.) Korm. rendelet** módosították, amelyben előírták, hogy a korábban érték nélkül nyilvántartott vagyonelemeket 2003. január 1-jei határidővel bruttó (becsült) értéken értékelni kell.

Nem lehet elégszer felhívni a figyelmet a nyilvántartások pontos vezetésére, annak esetleges hibáinak korrigálására, hiszen ezeknek az új feladatfinanszírozási rendszerben már anyagi konzekvenciái is vannak.

4. A helyi önkormányzatok gazdálkodása

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

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

4.1 Saját bevételek

Szemben az átengedett központi bevételekkel és különösen az állami támogatásokkal, a saját bevételek körében a bevétel nagysága alapvetően a helyi önkormányzat különféle döntéseitől függ. A saját bevételeket az állam csak a törvényi keretek kijelölésével befolyásolja. Így például törvény határozza meg, hogy egy települési önkormányzat milyen helyi adót vezethet be, és a bevezetett helyi adónak mennyi a maximális mértéke. Kizárólagosan a települési önkormányzat képviselő-testülete jogosult azonban a törvényben szereplő helyi adófajták tényleges bevezetésére, illetőleg a törvényi adóplafonon belül a helyi adó mértékének megállapítására.

A helyi önkormányzati **saját bevételek** a következők:

- 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.

4.2 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 tehát függetlenek a helyi önkormányzat döntésétől, ugyanakkor e bevételi körnek sajátos helyi jelleget mégiscsak kölcsönöz az a tény, hogy helyben (az adott önkormányzat működési területén) keletkező bevételek átengedéséről (pl. a gépjárműadó esetében), illetőleg meghatározott hányad visszaosztásáról van szó. További fontos tényező, hogy e bevételek nem járnak felhasználási kötelezettségekkel.

Az **átengedett központi bevételek** körében – összefüggésben az önkormányzati-állami feladatátrendeződéssel – jelentős változások következtek be 2013-ban.

A változás elsősorban a két „klasszikus” átengedett bevételt érintette: a személyi jövedelemadót, illetve a gépjárműadót. 2013-tól az szja-átengedés korábbi formájában teljesen megszűnt, a gépjárműadó átengedett része 40%-ra mérséklődött (a korábbi 100%-hoz ké-

pest). Ugyancsak megszűnt az illetékbevételek megosztása, azonban ez az önkormányzatok egy szűkebb körét (megyei jogú városok és fővárosi önkormányzat) érintette már csak az utóbbi években.

Egyéb, összecszerülésében kisebb arányú átengedett bevételek még a települési önkormányzat jegyzője által jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírság teljes összege, a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség által a települési önkormányzat területén kiszabott és abból befolyt környezetvédelmi bírságok 30%-a.

Állami hozzájárulások és támogatások

Az állami támogatások és hozzájárulások döntő többsége a korábban bemutatott, a IX. Helyi önkormányzatok támogatásai fejezetből a feladatfinanszírozás rendszerén keresztül jut el az önkormányzatokhoz.

A fentiekén kívül jelentős bevételi forrást jelentenek az önkormányzati alrendszerben (melyek a központi költségvetés más fejezetéből kerülnek finanszírozásra) az egészségbiztosítási támogatások, amelyek az Egészségbiztosítási Alapból származnak, és az egészségügyi intézményt (közzolgáltatást) fenntartó helyi önkormányzatokat illetik meg, 2013-tól már csak az egészségügyi alapellátást érintően.

Az önkormányzatok bővíthetik bevételeiket egyéb pályázati úton elnyert fejlesztési támogatásokkal. Ezek egy része teljes egészében a központi költségvetésből származik, más része az Európai Unióból származó támogatás.

4.3 A helyi önkormányzatok kiadásai

Az egyes helyi önkormányzatok kiadási struktúrája értelemszerűen elég heterogén, hiszen egészen más egy kistéleplési önkormányzat helyzete, mint egy nagyvárosi önkormányzaté, egy hátrányos helyzetű térségben lévő önkormányzat helyzete, mint egy fejlett térségben lévőé stb.

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

4.3.1 Az önkormányzati költségvetés

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

A helyi önkormányzatok költségvetéséről szóló önkormányzati költségvetési rendeletben a helyi önkormányzati költségvetési szervek címeket alkotnak. A költségvetési szervekhez nem rendelt bevételeket és kiadásokat szintén címekre kell bontani.

A címrendet a testületnek kell megállapítani költségvetési rendeletében. Az egyes címen belül a központi költségvetéshez hasonlóan elkülönítenek működési és felhalmozási előirányzat-csoportokat, illetve kiemelten terveznek néhány előirányzatot. Szét kell választaniuk a működési és a felhalmozási bevételeket, valamint kiadásokat.

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

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

A helyi önkormányzat költségvetési koncepcióját oly módon kell összeállítani, hogy az megfelelően tükrözze bevételi oldalon a saját, helyben képződő forrásokat, illetőleg kiadási oldalon az ismert feladatellátási kötelezettségeket. Mindezek figyelembevételével a jegyző feladatát képezi a költségvetési koncepció előkészítése. A jegyző által kialakított költségvetési koncepciót az önkormányzati bizottságok, illetőleg ahol ilyen működik, a helyi nemzetiiségi önkormányzat véleményével együtt a polgármester október 31-éig terjeszti a helyi önkormányzat képviselő-testülete elé.

Az önkormányzati bizottsági, illetőleg a helyi nemzetiiségi önkormányzati vélemények beszerzése a polgármester feladata. Azoknál az önkormányzatoknál, ahol működik pénzügyi bizottság (ezt az Mötv. alapján a kétezres lélekszámnál nagyobb településeken kötelező megválasztani), ott ennek a költségvetési koncepciónak az egészéről véleményt kell alkotnia. A többi önkormányzati bizottság esetében a bizottsági véleményt az adott önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint kell kikérni.

A helyi önkormányzati képviselő-testület a beterjesztett költségvetési koncepciót – a bizottsági véleményekkel egyetemben – megvitatja, majd ennek eredményeképpen testületi határozatot fogad el a költségvetés elkészítésével kapcsolatos további munkálatok tárgyában.

A költségvetési rendelet tervezetének elkészítéséről – a költségvetési koncepcióval kapcsolatos testületi határozatban foglaltak figyelembevételével – a költségvetési törvény parlamenti elfogadását követően, az abban foglalt információk megismerése után a jegyző gondoskodik. A jegyző által előkészített költségvetésirendelet-tervezetet a polgármester a központi költségvetésről szóló törvény hatálybalépését követő negyvenötödik napig (rendszerint adott év február 15-éig) nyújtja be a képviselő-testületnek. Ezzel egyidejűleg azokat a rendelettervezeteket is be kell nyújtania, amelyek a költségvetésirendelet-tervezetben javasolt előirányzatokat megalapozzák.

Az önkormányzatoknak a költségvetésüket megalapozó döntéseket is a költségvetés elfogadását megelőzően vagy azzal együtt kell megalkotniuk. A költségvetések testületi elfogadásának mechanizmusában a bizottsági és a testületi tárgyalás közvetlenül a testületi elfogadás előtti eljárások. A költségvetést tárgyaló testületi ülés(ek) előtt, ha az adott közszolgáltatást az önkormányzat másokkal közösen látja el, akkor e közös feladatellátó szervezetek költségvetését kell közösen elfogadniuk (pl. társulásban fenntartott intézmény költségvetését, nemzetiiségi önkormányzatok költségvetését stb.). Ezek nem rendeletek, hanem határozatok.

A társulásos intézmény, mint költségvetési szerv költségvetése beépül az irányítási jogokkal megbízott önkormányzat költségvetésébe. A központi szabályokon túl az önkormányzatoknak a költségvetési szervezetben viszonylag nagy önállóságuk van. A kötelező elemeken túl meghatározhatják, hogy milyen adatok, tények bemutatását kérik.

A költségvetési rendelet tervezetét a polgármester az adott önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában foglaltaknak megfelelően az önkormányzati bizottságok elé ter-

jeszti. Hasonlóan a költségvetési koncepció véleményezési rendjéhez, a rendelettervezet véleményezésében is kiemelkedő szerep jut a pénzügyi bizottságnak. Mindezeken túlmenően az önkormányzati képviselő-testület jogosult még további – az államháztartási jogszabályokban, valamint a költségvetési törvényben elő nem írt, de a testületi döntés meghozatalához szükségesnek ítélt – információkat is kérni.

A költségvetés előterjesztésekor a képviselő-testület részére tájékoztatásul a következő mérlegeket és kimutatásokat kell – szöveges indokolással együtt – bemutatni:

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

Az **államháztartási törvény végrehajtási rendelete** azt is rögzíti, hogy a közvetett támogatásokat minimum milyen részletezettséggel kell bemutatni:

- az ellátottak térítési díjának, kártérítésének méltányossági alapon történő elengedésének összege,
- a lakosság részére lakásépítéshez, lakásfelújításhoz nyújtott kölcsönök elengedésének összege,
- a helyi adónál, gépjárműadónál biztosított kedvezmény, mentesség összege adónemenként,
- a helyiségek, eszközök hasznosításából származó bevételből nyújtott kedvezmény, mentesség összege, és
- az egyéb nyújtott kedvezmény vagy kölcsön elengedésének összege.

A költségvetési rendeletet – az önkormányzati bizottsági vélemények, a könyvvizsgálói jelentés (könyvvizsgálót megbízni 2013-tól nem kötelező), illetőleg az egyéb információk figyelembevételével – az önkormányzati képviselő-testület fogadja el. Az elfogadott költségvetési rendeletről az államháztartás információs és mérlegrendszerének megfelelően a Kormányt tájékoztatni kell.

Helyi önkormányzatokról szóló új törvény alapján megszűnt a korábbi könyvvizsgálati rendszer. 2012. január 1-jét megelőzően az önkormányzatoknak kötelező volt könyvvizsgálót megbízni, ha éven túli hitelt vettek fel, vagy kötvényt bocsátottak ki. Az új rendszer keretei között is lehetőség van könyvvizsgáló alkalmazására, azonban ez kizárólagosan az önkormányzat elhatározásától függ.

Ha a költségvetési rendeletet a képviselő-testület a költségvetési évben legkésőbb március 15-éig nem fogadta el, az átmeneti gazdálkodásról rendeletet alkothat, amelyben felhatalmazást ad, hogy a helyi önkormányzat és költségvetési szervei a bevételeiket folytatólagosan beszedhessék, kiadásaitak teljesítsék. Az átmeneti gazdálkodásról szóló rendeletben meg kell határozni a felhatalmazás időtartamát. A felhatalmazás az új költségvetési rendelet hatálybalépésének napján megszűnik.

Ha a képviselő-testület a költségvetési rendeletet a költségvetési év kezdetéig vagy az átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet hatályvesztéséig nem alkotta meg, és az átmeneti gazdálkodásról rendeletet nem alkotott, vagy az átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet hatályát veszttette, a polgármester jogosult a helyi önkormányzatot megillető bevételek beszédésére és az előző évi kiadási előirányzatokon belül a kiadások arányos teljesítésére. Az átmeneti időszakban – az átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet szerint, vagy annak hiányában – folytatott gazdálkodásról a képviselő-testület részére a polgármester beszámol.

A képviselő-testület az új költségvetési rendeletet az átmeneti időszakban beszedett bevételeket és teljesített kiadásokat abba beépítve fogadja el.

A helyi önkormányzat költségvetésének végrehajtása a tervezett feladatok megvalósítását, a költségvetésben szereplő bevételek realizálását és a kiadási előirányzatok felhasználását jelenti. Míg a bevételi előirányzatok teljesítési kötelezettséget, a kiadási előirányzatok felhasználási jogosultságot jelentenek a költségvetésben szereplő összegre. A kiadási előirányzat tehát nem jár felhasználási kötelezettséggel. Előre nem tervezhető, váratlan körülmények miatt (bevételek tervezettől való elmaradása, év közben jelentkező többletfeladatok) szükségessé válhat az előirányzatok évközi megváltoztatása.

A helyi önkormányzati költségvetés előirányzatainak módosítására, a költségvetési előirányzatok közötti átcsoportosításokra elsősorban a képviselő-testület jogosult. Ez alól az Áht. két kivételt határoz meg:

- a helyi önkormányzat költségvetési rendelete a polgármester számára lehetővé teheti a helyi önkormányzat bevételeinek és kiadásainak módosítását és a kiadási előirányzatok közötti átcsoportosítást,
- a helyi önkormányzati költségvetési szerv bevételi és kiadási előirányzatai a Kormány rendeletében meghatározott esetben a helyi önkormányzati költségvetési szerv saját hatáskörében módosíthatóak, a kiadási előirányzatok egymás között átcsoportosíthatóak.

Ha a helyi önkormányzat év közben a költségvetési rendelet készítésekor nem ismert többletbevételhez jut, vagy bevételei a tervezettől elmaradnak, e tényről a polgármester a képviselő-testületet tájékoztatja.

A képviselő-testületnek a fentiek alapján – az első negyedév kivételével – negyedévenként, a döntése szerinti időpontokban, de legkésőbb az éves költségvetési beszámoló elkészítésének határidejéig, december 31-ei hatállyal módosítania kell a költségvetési rendeletét. Ha év közben az Országgyűlés – a helyi önkormányzatot érintő módon – a központi költségvetési hozzájárulások, támogatások előirányzatait zárolja, azokat csökkenti, törli, az intézkedés kihirdetését követően haladéktalanul a képviselő-testület elé kell terjeszteni a költségvetési rendelet módosítását.

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.

4.3.2 Önkormányzati költségvetési beszámoló

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

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

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

Az éves költségvetési beszámolóhoz szöveges magyarázatot is kell készíteni. Ebben ismertetni kell azokat a tényezőket, amelyek befolyásolták a tárgyidőszakban ellátott alaptevékenységet, az előirányzatok tervezettől eltérő felhasználását. Be kell mutatni azokat a rendkívüli eseményeket vagy azokat a körülményeket, amelyek a pénzügyi helyzetre, az eszközök nagyságára és összetételének alakulására hatással voltak, és a költségvetés összeállításakor még nem voltak ismertek.

A jegyző által elkészített zárszámadási rendeletervezetet a polgármester a költségvetési évet követő negyedik hónap utolsó napjáig terjeszti a képviselő-testület elé. A képviselő-testület a zárszámadásról rendeletet alkot.

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

- a költségvetési rendeletervezethez kapcsolódóan a törvény által előírt mérlegeket, kimutatásokat azzal, hogy az előirányzat felhasználási terven a pénzeszközök változásának bemutatását kell érteni,
- a helyi önkormányzat adósságának állományát lejárát, 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.

4.3.3 Az önkormányzati alrendszer különleges gazdálkodási szabályai

A települési önkormányzatok nem tartoznak a kötelezően a Kincstárnál számlát vezetőkhöz. Az önkormányzat joga a hatályos közbeszerzési és pályázati eljárás eredményeként a számlát vezető hitelintézetet kiválasztani.¹

A folyamatos feladatellátáshoz a központi forrásokat úgy kapják, hogy támogatási igényeiket a Kincstáron keresztül bejelentik. Ebben nagy segítséget jelentenek az utóbbi években bevezetésre került elektronikus rendszerek: a mutatószám-felmérés, ennek évközi adatainak módosításai, a belügyminiszter szabályozási jogkörébe tartozó pályázati támogatások igénylése az ebr42 önkormányzati információs rendszeren keresztül történik, egyebekben az önkormányzatok a Kincstár ÖNEGM rendszerét használják.

Évközben megjelenő feladatra többletigények bejelentésére, valamint feladat megszűnése vagy csökkenése miatti lemondásra is van lehetőségük az [Áht](#)-ban és a [költségvetési törvény](#)-ben szereplő szabályrendszer szerint. Az igénybe vett és elszámolt támogatásokat a Kincstár közigazgatási hatósági eljárás körében vizsgálja, és jogellenesen igénybe vett támogatások esetén visszafizetésre kötelezi őket. Az állami támogatások döntő részét számukra a Kincstár a Belügyminisztérium utalványozása alapján a nettó finanszírozás keretében (havonta) biztosítja. Európai uniós és hazai fejlesztési források finanszírozása leggyakrabban a Kincstár közreműködésével történik.

1 A megyei konszolidációt követően az államháztartási jogszabályok előírták, hogy a megyei önkormányzatok kötelesek fizetési számláikat a Kincstárnál vezetni.

Pénzügyi információs szolgáltatási kötelezettségeiknek is a Kincstáron keresztül tesznek eleget. Annak érdekében, hogy központi szinten a döntések meghozatalához elégséges információk álljanak rendelkezésre, ezen adatszolgáltatási kötelezettségek nem teljesítése komoly szankciókat von maga után. Ha a helyi önkormányzat, helyi nemzetiségi önkormányzat

- a költségvetési évre vonatkozóan nem rendelkezik elfogadott költségvetéssel,
- nem fogadja el a költségvetési évet megelőző évre vonatkozó zárszámadását, illetve
- adatszolgáltatási kötelezettségeit nem teljesíti

a helyi önkormányzatokért felelős miniszter a kötelezettség teljesítésére meghatározott határidő utolsó napját követő hónap első napjától a mulasztás megszüntetéséig a nettó finanszírozás alapján a helyi önkormányzatot, helyi nemzetiségi önkormányzatot megillető összeg folyósítását felfüggeszti.

Az önkormányzatok jelentős számú költségvetési szerv útján biztosítják közszolgáltatási feladataikat. E szervezetben (közsféra) a munkavállalók száma magas. Az állam a Kincstáron keresztül biztosítja az önkormányzat által foglalkoztatott dolgozók bérszámfejtését. A költségvetési szervek és azon szervek, amelyek illetményszámfejtése a központosított illetményszámfejtés keretében történik, a személyi juttatásokat és egyéb kifizetéseket terhelő, továbbá azokkal összefüggésben felmerülő, az állami adóhatóság felé teljesítendő bevallási és befizetési kötelezettségüket a tárgyhónapot követő hónap 20-áig teljesítik.

Az önkormányzati alrendszerben az alrendszerbe tartozó költségvetési szervek közjogi jogállásától függően speciális rendelkezések vonatkoznak a kötelezettségvállalásra és ellenjegyzésre, utalványozásra, érvényesítésére.

A helyi önkormányzat gazdasági autonómiáját több korlátozás is érinti. A nemzeti vagyonról szóló törvény például korlátozza a helyi önkormányzat gazdasági társaság alapításával, illetve gazdasági társaságban való részesedés szerzésével kapcsolatos jogait. Tény ugyanakkor, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogosítványa csak 2011-től terjed ki az önkormányzatok tulajdonában álló gazdasági társaságokra.

A helyi önkormányzat csak olyan gazdálkodó szervezetben vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét (ilyen gazdálkodó szervezet a gazdasági társasági formák közül például a korlátolt felelősségű társaság vagy a részvénytársaság). A helyi önkormányzat vállalkozási tevékenysége kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti. 2012. január 1-jétől számos korlátozás érinti a helyi önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteit (többek között ilyen ügylet a hitelfelvétel, értékpapír kibocsátása). Ezeket a szabályokat a stabilitási törvény tartalmazza. Az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet – kevés kivétellel – érvényesen csak a Kormány előzetes hozzájárulásával köthet. Az önkormányzat működési célra csak likvid hitelt vehet fel, ami egyben azt is jelenti, hogy a működési költségvetésében tervezett hiány külső forrásból (hitellel) nem, csupán belső forrással (például előző években képződött maradványból) finanszírozható. 2013-tól pedig az új törvényi rendelkezések alapján egyáltalán nem tervezhető működési hiány. Ez az első év tapasztalatai alapján számos önkormányzatnál okozott nehézséget, hiszen a szemléletbeli változásnak több átfutási idő kell. Továbbra is jellemzőnek mondható a „minél nagyobb összegű hiány tervezése szemlélet” a nagyobb összegű kiegészítő támogatás elnyerése érdekében. A törvényi előírások megtartása érdekében az önkormányzatok alapvetően két különböző technikát alkalmaznak:

- fejezeti tartalékon eredeti előirányzat tervezése,
- bevételek „felültervezése” (elsődlegesen ingatlanértékesítésből származó bevétel tervezése).

5 . A számviteli rendszer változásának fő jellemzői

A költségvetési szervek számvitelének megújítását és alapvető változását célzó jogszabály a 2014. január 1-jétől hatályos **4/2013. (I. 11.) Kormányrendelet (számviteli rend.)**. A költségvetési szerveknek a 2013. évre vonatkozó beszámolási kötelezettséget a 2013. évben hatályos szabályok szerint kellett teljesíteni.

Célja:

- egységes számviteli szabályok kialakítása az államháztartás egészére,
- a bevételek és kiadások azonos módon történő elszámolása,
- a vagyonváltozás és vagyonerőtelés azonos módon történő elszámolása,
- a költségvetési és a vagyoni tételek konszolidálhatósága,
- egységes kimutatások elkészítése az államháztartás valamennyi bevételeire, kiadására, a nemzeti vagyona,
- egyes tevékenységek teljesítményének, eredményességének, önköltségének mérésére szolgáló eszközök biztosítása,
- középtávú szempontok érvényesítése a követelések és kötelezettségek mérésével, ezáltal felkészülés 2011/85/EU irányelv bevezetésére.

Hatálya: az államháztartás egészére kiterjed:

- költségvetési szervek,
- központi kezelésű előirányzatok, fejezeti kezelésű előirányzatok,
- az elkülönített állami pénzalapok és a tb-alapok kezelő szervei (saját vagyonuktól, költségvetésüktől elkülönített könyvvizetés),
- tulajdonosi joggyakorló szervezetek,
- helyi, nemzetiségi önkormányzat, önkormányzati társulás, térségi fejlesztési tanács,
- a Magyar Államkincstár – a rendelet 1. mellékletében meghatározott központi kezelésű előirányzatokra vonatkozóan (a rendelet 2. mellékletében nevesített szervek által meghatározott gyakorissággal szolgáltatott adatok alapján).

A rendelet az *államháztartásban* mindenre kiterjedő hatályú, tartalmazza a beszámolásra vonatkozó szabályokat, a költségvetési könyvvizetés szabályait, a mellékleteiben pedig részletezi többek között a mérleg, az eredménykimutatás, a rendelet szerinti kötelező kimutatások, nyilvántartások, tájékoztató adatok, az egységes rovatrend tartalmát. Az egységes gyakorlat kialakulását a kötelező kontírozási rendelet segíti, ezáltal az eltérési lehetőségek minimálisak.

A rendelet előírásait kell alkalmazni a **helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, társulás** beszámolási és könyvvizetési kötelezettségeinek teljesítéséhez.

5.1 Az államháztartás számviteli rendszere

Az államháztartás számvitele két részből áll:

1. Költségvetési számvitel

A költségvetési számvitelben vezetett főkönyvi számlák és nyilvántartások biztosítják a

bevételi és kiadási előirányzatok alakulásának, a követelések, kötelezettségvállalások, más fizetési kötelezettségek és ezek teljesítése, az éves költségvetési törvényben a **IX. Helyi önkormányzatok támogatásai** (Áht. 14. § (3) bekezdés) **fejezetből** kapott támogatások felhasználásának a valóságnak megfelelő, folyamatos, zárt rendszerű, áttekinthető rögzítését és az éves költségvetési beszámoló vonatkozó részeinek megbízható, a valós összképet mutató elkészítését.

2. Pénzügyi számvitel

A pénzügyi számvitel keretében készülnek azok a nyilvántartások, melyek zárt rendszerben, áttekinthetően, a valóságnak megfelelően és folyamatosan mutatják a vagyont és annak összetételét, továbbá a tevékenység eredményét. Ezek alapján a költségvetési beszámoló vonatkozó részeinek elkészítése megbízható és a valós összképet mutató lesz.

A költségvetési és a pénzügyi számvitelben a **2000. évi C. törvény (számviteli tv.)** által meghatározott számviteli alapelvek továbbra is bizonyos sajátosságokkal érvényesülnek.

A számviteli tv. rendelkezéseit csak akkor lehet alkalmazni, ha azt a számviteli rendelet elrendeli.

A költségvetési számvitelben a **teljesség elve** oly módon érvényesül, hogy figyelembe kell venni azt, hogy a költségvetés naptári évre készül.

Az **egyedi értékelés elve** sajátosan alkalmazható az egyszerűsített értékelési eljárás alá vont követelések esetében.

Fontos hangsúlyozni, hogy a költségvetési számvitelben az **időbeli elhatárolás elve** nem alkalmazható.

A **költség-haszon összevetésének elve** nem alkalmazható azoknak az információknak az előállításakor, amelyek előállítását jogszabály írja elő.

5.2 A beszámolási kötelezettség

Az éves költségvetésről szóló beszámolót a költségvetési év kezdetétől a mérleg fordulónapjáig terjedő időtartamra kell elkészíteni. A teljesség elve alapján ez a **naptári évet** jelenti. A mérleg fordulónapja a költségvetési év utolsó napja, tehát **december 31-e**.

Kivételt képez az adósságrendezi eljárás alatt álló önkormányzat, mert ott a **helyi önkormányzatok adósságrendezi eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény** 13. § (2) bekezdés b) pontjában megjelölt időpont a mérleg fordulónapja.

Amennyiben a költségvetési szervet év közben alapították, a költségvetési beszámolót az alapítás időpontjától a mérleg fordulónapjáig terjedő időszakra készíti el.

Éves költségvetési beszámolót kell készíteni:

1. a költségvetési szervek elemi költségvetéséről és a mérlegben kimutatható vagyonról költségvetési szervenként;
2. a helyi önkormányzat, nemzeti önkormányzat, társulás a saját tulajdonában álló, a pénzügyi lízing keretében átvett és a vagyonkezelésbe kapott nemzeti vagyonba tartozó befektetett eszközöket és forgóeszközöket, az elvégzett beruházások és felújítások értékét mutatja ki a mérlegben. Ha a tulajdonos a tulajdonában álló eszközre az államháztartáson belüli szervezettel vagyonkezelési jogot létesített, az eszközt nem mutathatja ki a mérlegében;
3. az elkülönített állami pénzalapok és a tb pénzügyi alapjai elemi költségvetéséről és azok mérlegben kimutatható vagyonáról alaponként;

4. a fejezeti kezelésű előirányzatok elemi költségvetéséről és mérlegében kimutatható vagyonáról előirányzatonként;
5. a számviteli rendelet 1. sz. mellékletében felsorolt központi kezelésű előirányzatok elemi költségvetéséről, az ÁKK Zrt. bevételeiről és kiadásairól, azok mérlegben kimutatható vagyonáról;
6. a Nemzeti Földalapba és az MFB Zrt.-ről szóló törvény hatálya alá tartozó vagyonról az azokat kezelő tulajdonosi jogokat gyakorló szervezetek mérlegében kimutatható vagyonról;
7. a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, társulás, térségi fejlesztési tanács elemi költségvetéséről és azok mérlegében kimutatható vagyonról a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, társulás, térségi fejlesztési tanács egészére.

5.3 Az éves költségvetési beszámoló részei

1. A költségvetés végrehajtásának ellenőrzését és a zárszámadás elkészítését a költségvetési számvittel biztosító
 - költségvetési jelentés,
a **költségvetési jelentés, mely az egységes rovatrend szerinti tagolásban tartalmazza az eredeti és módosított előirányzatokat, az azokra vonatkozó követeléseket, kötelezettségvállalásokat, más fizetési kötelezettségeket, valamint az előirányzatok teljesítését és a teljesített bevételek és kiadások kormányzati funkciók szerinti megoszlását,**
 - **maradvány kimutatás,**
a maradványkimutatás az alaptevékenység és a vállalkozási tevékenység bevételeit és kiadásait tartalmazza, bemutatja a kötelezettségvállalással terhelt maradványt, a szabad maradványt és a vállalkozási maradványt terhelő befizetési kötelezettséget,
 - **adatszolgáltatás a személyi juttatások és a foglalkoztatottak, választott tisztségviselők összetételéről,**
a személyi juttatások és a foglalkoztatottak, választott tisztségviselők összetételéről szóló adatszolgáltatás a MÁK által az Áht. 107. § (2) bek. alapján elkészített űrlapon a besorolási osztály és fizetési fokozat szerint tagolva tartalmazza a létszámadatokat, az egységes rovatrend K1101. vagy K121. rovatokon elszámolt juttatások munkajogi jogcím szerinti megoszlását,
 - **adatszolgáltatás a társadalombiztosítás pénzügyi alapjaiból folyósított egyes ellátások és támogatások előirányzatáról és teljesítéséről,**
 - **önkormányzati alrendszer sajátos gazdálkodásához kapcsolódó elszámolások,**
 - **az önkormányzati alrendszer sajátos gazdálkodásához kapcsolódó elszámolásokat a IX. Helyi önkormányzatok támogatásai fejezetből kapott támogatások folyósítása évében a központi költségvetésről szóló törvényben szereplő jogcímek és mutatószámok szerinti bontásban a MÁK által kiadott űrlapokon kell bemutatni.**
2. A vagyoni helyzet és az eredményszámla bevételek, költségek, ráfordítások alakulását, valamint a zárszámadás kiegészítő információinak elkészítését a pénzügyi számvittel biztosító
 - mérleg,
 - eredménykimutatás,
 - költségekről és megtérült költségekről szóló kimutatás és
 - kiegészítő melléklet.

5.3.1 A mérleg

A mérleget a számviteli rendelet 5. sz. mellékletében szereplő tartalommal kötelező elkészíteni. A mérlegben minden tételnél fel kell tüntetni az előző mérleg megfelelő adatát.

5.3.1.1 Eszközök (1–3. számlaosztály)

- A nemzeti vagyont nemzeti vagyonba tartozó **befektetett eszközök és nemzeti vagyonba tartozó forgóeszközök bontásban kell kimutatni.**
- **Nem lehet a mérlegben kimutatni a kulturális javakat és régészeti leleteket, ha azok bekerülési értéke nem állapítható meg.**
- A helyi önkormányzat, nemzeti önkormányzat, társulás, térségi fejlesztési tanács a mérlegben kimutatja a saját tulajdonában álló, pénzügyi lízing keretében átvett, vagyonkezelésbe kapott nemzeti vagyonba tartozó befektetett eszközöket és forgóeszközöket, az általa végzett beruházások és felújítások értékét. Ha a tulajdonos a tulajdonában álló eszközre államháztartáson belüli szervezettel vagyonkezelői jogot létesített, az eszközt a mérlegben nem mutathatja ki.
- A nemzeti vagyonba tartozó befektetett eszköz rendeltetése, hogy a tevékenységet tartósan, legalább egy éven túl szolgálja. A beruházások, felújítások között kell kimutatni a mérlegben nem szerepeltethető eszközökön végzett beruházások, felújítások értékét.
 - immateriális javak
 - vagyoni értékű jogok és szellemi termékek, az immateriális javak értékhelyesbítése
 - tárgyi eszközök
 - befektetett pénzügyi eszközök
 - koncesszióba, vagyonkezelésbe adott eszközök
- A nemzeti vagyonba tartozó forgóeszközök között a tevékenységet nem tartósan, egy éven belül szolgáló eszközöket kell kimutatni.
 - készletek
 - értékpapírok

5.3.1.2 A tárgyi eszközök

- ingatlanok és a kapcsolódó vagyoni értékű jogok;
- gépek, berendezések, felszerelések és járművek: rendeltetésszerűen használatba vett, üzembe helyezett, a tevékenységet szolgáló eszközök, járművek, vízi és légi személy- és áruszállító eszközök, az ilyen eszközökön végzett aktivált beruházások, felújítások, üzembe nem helyezett, használatba nem vett kis értékű tárgyi eszközök;
- tenyésztések;
- beruházások, felújítások;
- tárgyi eszközök értékhelyesbítése.

5.3.1.3 Beruházások

Az ingatlanok, informatikai eszközök, egyéb tárgyi eszközök beszerzéséhez, létesítéséhez kapcsolódóan vezetett nyilvántartási számlákon tartott végleges kötelezettségvállalások, más fizetési kötelezettségek közül ide tartoznak a rendeltetésszerűen használatba nem vett,

üzembe nem helyezett tárgyi eszközök végleges kötelezettségvállalásként, más fizetési kötelezettségként nyilvántartott vételára, kisajátítás útján szerzett ingatlan esetén a kártalanítás összege, a [számviteli tv.](#) 47. § (5)–(6) bekezdés szerinti munkáknak a pénzügyi számvitelben elszámolt költségei, a tárgyi eszközök bővítésének, rendeltetésének megváltoztatását, átalakítását, élettartamának, teljesítőképességének közvetlen növelését eredményező tevékenységek költségei az üzembe helyezésig, rendeltetésszerű használatbavételig.

A saját előállítású tárgyi eszközök és a tárgyi eszközökön saját kivitelezésben végzett tevékenységek közvetlen önköltségét is a beruházások, felújítások között számoljuk el.

5.3.1.4 Felújítások

Felújítások között kell kimutatni az ingatlanok, informatikai eszközök, egyéb tárgyi eszközök felújítása, nyilvántartási számlákon nyilvántartott végleges kötelezettségvállalások, más fizetési kötelezettségek közül a mérlegben szereplő és a mérlegben nem szerepeltethető tárgyi eszközökön végzett, a számviteli tv. szerint felújításként könyvelhető tevékenységek költségeit.

5.3.1.5 Befektetett pénzügyi eszközökön

A **befektetett pénzügyi eszközökön** belül kell kimutatni a tartós részesedéseket, tartós hitelviszonyt megtestesítő értékpapírokat és a befektetett pénzügyi eszközök értékhelyesbítését.

5.3.1.6 Tartós részesedések

Tartós részesedések között mutatjuk ki azokat a befektetéseket, melyeket abból a célból szereztek, hogy tartós jövedelemre tegyenek szert, vagy befolyásolási, irányítási, ellenőrzési lehetőséget érjenek el. Tartós részesedések között kell kimutatni a helyi önkormányzatok, nemzeti önkormányzatok társulásokban való részesedését, valamint a nem gazdasági társaságban lévő más tartós befolyásolási, irányítási, ellenőrzési lehetőségeket biztosító részesedéseket is.

5.3.1.7 Tartós hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok

Tartós hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok között kell kimutatni az olyan hitelviszonyt megtestesítő értékpapírokat, melyek lejáratára, beváltására a mérleg fordulónapját követő költségvetési évben még nem esedékes, és azokat a következő költségvetési évben nem is szándékoznak értékesíteni.

A koncesszióba, vagyonkezelésbe adott eszközök között a tulajdonosnak (a törvényben kijelölt tulajdonosi joggyakorló szervezetnek) azokat a nemzeti vagyonba tartozó befektetett eszközöket és azok értékhelyesbítését kell kimutatni, amelyek üzemeltetését államháztartáson kívüli szervezetnek, személynek koncessziós szerződéssel átadta, vagy amelyre ilyen szervezettel, személlyel vagyonkezelői szerződést kötött.

A nemzeti vagyonba tartozó **forgóeszközök** között kell kimutatni a **készleteket** és az értékpapírokat. A készleteken belül mutatjuk ki a vásárolt készleteket, átsorolt követelés fejében átvett készleteket, egyéb készleteket, a befejezetlen termelést, félkész termékek, késztermékek értékét és a növendék-, hízó- és egyéb állatokat.

A **vásárolt készletek** közé tartoznak az anyagok és áruk.

Az **anyagok** között mutatjuk ki a tevékenységet legfeljebb egy évig szolgáló, de még használatba nem vett, vásárolt, csere útján kapott, térítés nélkül átvett és a gazdasági társaságban lévő tulajdoni részesedést jelentő befektetés névértéke fejében a jegyzett tőke leszállításakor átvett anyagi eszközöket.

Az átsorolt, követelés fejében átvett készletek között kell kimutatni az értékesítésre szánt eszközöket, a végelszámolási, felszámolási vagy vagyonrendezési eljárásból állami, helyi önkormányzati tulajdonba került eszközöket, az immateriális javak és tárgyi eszközök közül értékesítés céljából átsorolt eszközöket. Kötelező az immateriális javak, tárgyi eszközök átsorolása, ha azokat a használatból kivonták, de az értékesítés három hónapnál hosszabb időszakot vesz igénybe.

A **forgatási célú hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok** között kell kimutatni a kárpótlási jegyeket, a kincstárjegyeket, az olyan államkötvényeket, helyi önkormányzatok kötvényeit és más hitelviszonyt megtestesítő értékpapírokat, melyek lejáratá, beváltása a mérleg fordulónapját követő költségvetési évben esedékes, vagy azokat a következő költségvetési évben értékesíteni szándékoznak.

A **pénzeszközök** között kell kimutatni a hosszú lejáratú betéteket, a pénztárákat, csekket, betétkönyveket, a forintban és devizában vezetett számlákat és az idegen pénzeszközöket.

A **pénztárák, csekkek, betétkönyvek** között kell kimutatni a készpénzforgalmat, a pénzforgalmi betétkönyvekben kezelt pénzeszközök állományát és azok változásait, valamint az elektronikus pénzt.

A **forintszámlák és devizaszámlák** között kell kimutatni a számlatulajdonosnak a Kincstárban és a Kincstáron kívül forintban és devizában vezetett, olyan fizetési számlák egyenlegét, amelyek változását a költségvetési számvitelben költségvetési vagy finanszírozási bevételként vagy kiadásként nyilván kell tartani. Itt kell kimutatni a KESZ egyenlegét is.

A **követelések** között az egységes rovatrend szerinti rovatokhoz vezetett nyilvántartási számlákon kimutatott követeléseket kell kimutatni addig, amíg azokat pénzügyileg vagy egyéb módon nem rendezték, el nem engedték, vagy behajthatatlan követelésként le nem írták. A követeléseket meg kell bontani költségvetési éven belül, illetve költségvetési évet követően esedékes követelésekre, ezen belül költségvetési bevételek kiemelt előirányzatai és finanszírozási bevételek szerinti tagolásban kell kimutatni. A besorolás a költségvetési gazdálkodáshoz igazodik. Az adott előlegeket a követelések között elkülönítetten kell kimutatni.

- követelések működési célú támogatások bevételeire államháztartáson belülrőlkövetelések felhalmozási célú támogatások bevételeire államháztartáson belülrőlkövetelések közhatalmi bevételekre követelések működési bevételekre követelések felhalmozási bevételekre követelések működési célú átvett pénzeszközökre követelések működési célú visszatérítendő támogatások, kölcsönök visszatérülésére államháztartáson kívülről követelések finanszírozási bevételekre
- Aktív időbeli elhatárolások**hoz tartoznak azok az eredményszemléletű bevételek, melyek csak a mérleg fordulónapja után esedékesek, de a mérleggel lezárt időszakra számolhatók el.
- eredményszemléletű bevételek aktív időbeli elhatárolásak költségek, ráfordítások időbeli elhatárolásaa mérleg fordulónapja előtt felmerült, elszámolt költségeket, melyek ráfordításként a mérleg fordulónapját követő időszakra számolhatók elhalasztott ráfordítások [számviteli tv. 33. § (1) bekezdés]
- véglegesen átvállalt és pénzügyileg nem rendezett kötelezettségek szerződés szerinti összege
- Eszközök bekerülési értéke**

- bekerülési érték meghatározásának korlátozása (jelentős összeg)
- bekerülési érték részét képező tételek időpontjára általánosan a [számviteli tv.](#) 47. § (9) bekezdését kell alkalmazni
- társulás alapítása, a társulási szerződés módosításával vagyonának növelése esetén az átvett eszközök bekerülési értéke a társulási szerződésben, illetve annak módosításában szereplő bruttó érték, az átvételt követően az átadónál az átadásig elszámolt értékcsökkenést, értékvesztést az átvevő társulásnak nyilvántartásba kell vennie immateriális javak bekerülési értéke saját előállításnál – közvetlen önköltség ([számviteli tv.](#) 51. §-a)
- vásárolt és saját előállítású tárgyi eszközök bekerülési értékét aktiválásig a beruházások között kell elszámolni
- bekerülési érték és az egységes rovatrend kapcsolata (nyilvántartási számlákon végleges kötelezettségvállalásként, más fizetési kötelezettségként nyilvántartott összegek)

Eszközök értékcsökkenése, értékvesztés, értékhelyesbítés lehetősége

- kötelező értékcsökkenési kulcsok (hasonlóan a jelenlegi rendszerhez) kis értékű immateriális javak, kis értékű tárgyi eszközök (200 ezer forintot meg nem haladó egyedi bekerülési érték) terv szerinti értékcsökkenésének elszámolása,
- maradványérték meghatározása (ingatlanok és 25 millió forint bekerülési érték fölötti gépek, berendezések, felszerelések, járművek esetében),
- terven felüli értékcsökkenés és annak visszairása,
- értékvesztés elszámolása,
- általánosan a [számviteli tv.](#) 54–56. §-ai alapján
 - nemzeti vagyonba tartozó befektetett eszközök és források között kimutatott részesedések, értékpapírok és készletek értékvesztésének elszámolása
 - közhatalmi bevételek értékvesztése (egyszerűsített értékelési eljárás)
 - *értékvesztés és a rovatrend kapcsolata*
- értékhelyesbítés
 - *általánosan a [számviteli tv.](#) 57. § (3) és 58. § (1) és (5)–(9) bekezdései alapján*
 - a követelések működési és felhalmozási célú támogatások bevételeire államháztartáson belülről, és a Kincstárnál vezetett fizetési számlák után értékvesztést nem lehet elszámolni. A **források** között (4. számlaosztály) kell kimutatni a saját tőkét, a kötelezettségeket, a sajátos forrásoldali elszámolásokat, a kincstári számlavezetéssel kapcsolatos elszámolásokat és a passzív időbeli elhatárolásokat.
- a) A saját tőke meghatározásakor új tagolás és új tartalom érvényesül:
 - nemzeti vagyon induláskori értéke,
 - az alapítószer által tartósan a tevékenységhez tulajdonba vagy vagyonkezelésbe adott vagyon,
 - nemzeti vagyon változásai,
 - az alapítást követően vagyonkezelésbe vett, a tulajdonosnak vagyonkezelésbe adott nemzeti vagyonba tartozó befektetett eszköz és forgóeszköz,
 - egyéb eszközök induláskori értéke,
 - felhalmozott eredmény (lehet negatív is),
 - előző költségvetési évek felhalmozott eredménye,
 - eszközök értékhelyesbítésének forrása,
 - elszámolt értékhelyesbítés összege,
 - mérleg szerinti eredmény,

- az eredménykimutatás *mérleg szerinti eredmény sorával megegyezik*. Kötelezettségek költségvetési számvitelben az egységes rovatrend szerinti rovatokhoz kapcsolódóan vezetett nyilvántartási számlákon nyilvántartott végleges kötelezettségvállalások, más fizetési kötelezettségek azok pénzügyi rendezéséig.

A besorolás nem a számviteli tv.-hez, hanem a költségvetési gazdálkodáshoz igazodik:

- kötelezettségek személyi juttatásokra,
- kötelezettségek munkaadókat terhelő járulékokra és szociális hozzájárulási adóra,
- kötelezettségek dologi kiadásokra,
- kötelezettségek egyéb működési célú kiadásokra,
- kötelezettségek működési célú visszatérítendő támogatások, kölcsönök törlesztésére államháztartáson belülre,
- kötelezettségek beruházásokra,
- kötelezettségek felújításokra,
- kötelezettségek egyéb felhalmozási célú kiadásokra,
- kötelezettségek finanszírozási kiadásokra. Kapott előlegek. Egyéb sajátos forrásoldali elszámolások. Kincstári számlavezetéssel kapcsolatos elszámolások, kizárólag a Kincstár mutathatja ki. Passzív időbeli elhatárolások:
- eredményszemléletű bevételek passzív időbeli elhatárolása,
- B16 és B63 rovatokban nyilvántartott bevételek [[számviteli tv.](#) 44. § (2)],
- költségek, ráfordítások passzív időbeli elhatárolása,
- halasztott eredményszemléletű bevételek,
 - fejlesztési célú támogatások eredményszemléletű bevételei,
 - elengedett, harmadik személy által átvállalt kötelezettség összege (eszközhöz kapcsolódó),
 - térítés nélküli átvett eszközök, ajándékként, hagyatékként kapott, többletként fellelt eszközök piaci értéke.

Eszközök és források értékelése

- általánosan a [számviteli tv.](#) 46. §-át kell alkalmaznicsoportos nyilvántartás lehetősége-értékelési szabadság korlátozása devizás tételeknél (MNB árfolyam) **Mérleg alátámasztása leltárral**
- leltározás végrehajtása általánosan a [számviteli tv.](#) 69. §-a szerinta koncesszióba, vagyongkezelésbe adott eszközök leltárát a vagyongkezelő készíti és hitelesítettetihaszna lt, de a mérlegben értékkel nem szereplő eszközök leltározására vonatkozóan a leltározási és leltárkészítési szabályzatban kell rendelkezni

5.3.2 Eredménykimutatás (számviteli rend. 6. melléklet)

- célja a mérleg szerinti eredmény megállapítása a vállalkozások számviteléhez hasonló felépítésűszokásos és rendkívüli eredményből álla tevékenység eredménye a tevékenység nettó eredményszemléletű bevétele, az aktivált saját teljesítmények értéke és az egyéb eredményszemléletű bevételek összege, csökkentve az anyagjellegű ráfordítások, a személyi jellegű ráfordítások, az értékcsökkenési leírás és az egyéb ráfordítások összegével a pénzügyi műveletek eredménye a pénzügyi műveletek eredményszemléletű bevételei és a pénzügyi műveletek ráfordításai különbsége a rendkí-

vüli eredmény a rendkívüli eredményszemléletű bevételek és rendkívüli ráfordítások különbsége.

Mérleg szerinti eredmény

<i>Szokásos eredmény</i>	<i>Rendkívüli eredmény</i>
1. Tevékenység eredménye	+ Rendkívüli eredményszemléletű bevételek
+ Nettó eredményszemléletű bevételek	– Rendkívüli eredményszemléletű kiadások
+ Aktivált saját teljesítmények értéke	
+ Egyéb eredményszemléletű bevételek	
– Anyagjellegű ráfordítások	
– Személyi jellegű ráfordítások	
– Értékcsökkenési leírás	
– Egyéb ráfordítások	
2. Pénzügyi műveletek eredménye	
+ Pénzügyi műveletek eredményszemléletű bevételei	
– Pénzügyi műveletek ráfordításai	

A költségekről és megtérült költségekről szóló kimutatás (számviteli rend. 7. melléklet)

– szakfeladatonkénti bontásban készül.

Kiegészítő melléklet (számviteli rend. 8–10. mellékletek)

– beszámoló űrlapok számának jelentős csökkenésértesztelő nyilvántartások kötelező tartalmának meghatározása immateriális javak, tárgyi eszközök, koncesszióba, vagyonkezelésbe adott eszközök állományának alakulása (8. melléklet) az eszközök értékvesztésének alakulása (9. melléklet) kiegészítő tájékoztató adatok (10. melléklet)

Önkormányzati vagyonkimutatás

– a zárszámadáshoz csatolt vagyonkimutatásban a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat és az általa irányított költségvetési szervek eszközeinek és kötelezettségeinek adatait mutatják betagolása – a mérleg tagolását követitartalmazza a „0”-ra leírt eszközök, használatban lévő kis értékű immateriális javak, tárgyi eszközök, készletek, a 01.–02. számlacsoportban nyilvántartott eszközök, a **nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény.** 1. § (2) bekezdés g) és h) pontja szerinti kulturális javak és régészeti leletek állományát,

– az ingatlanvagyon számviteli nyilvántartási bruttó értékének az ingatlan vagyonkataszteri nyilvántartásban szereplő ingatlanvagyon bruttó értékével kötelező egyezni.

Konszolidálás

- a Kincstár feladata, kivéve a [helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény](#) 13. § (2) bekezdés b) pontjában előírt beszámoló esetén összevont (konszolidált) beszámoló készítése
- helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, társulás és az általa irányított szervek beszámolóiból
- az önkormányzati alrendszert alkotó államháztartási szervek beszámolóiból
- *államháztartási központi alrendszert alkotó államháztartási szervek beszámolóiból*
- *államháztartás egészére valamennyi beszámolóiból*
- részei
- konszolidált mérleg
- konszolidált költségvetési jelentés
- konszolidált eredménykimutatás

Az összevont beszámolók elkészítését követően a Kincstár elkészíti a [stab. tv.](#) szerinti államadósságról szóló kimutatást a számviteli rend. 13. melléklete szerint.

5.3.3 Számviteli politika

- [számviteli tv.](#) 14. § (5) szerinti szabályzatok elkészítése elkészítéséért, módosításáért a helyi önkormányzatok, nemzetiségi önkormányzatok, társulások, térségi fejlesztési tanácsok esetén a beszámolási feladatokat ellátó szerv vezetője felelős eszközök és források értékelésének szabályzata önköltség-számítás rendje a készpénz napi záró állomány (eltérés az Szt.-tól) maximális mértékét úgy kell meghatározni, hogy a készpénz napi záró állományának naptári hónaponként számított napi átlaga ne haladja meg a módosított kiadási előirányzatok főösszegének 1-2%-át, vagy az 500 000 forintot rögzíteni kell az általános költségek szakfeladatokra és az általános kiadások tevékenységekre történő felosztásának módját, a felosztáshoz alkalmazott mutatókat, vetítési alapokata költségvetési évet követő év február 28-áig kell elkészíteni, és helyi önkormányzatok, nemzetiségi önkormányzatok, társulások, térségi fejlesztési tanácsok esetén a február 28-át követő tíz napon belül a Kincstárnak megküldeni.

5.3.4 Számviteli bizonylatok

A bizonylati elvre, bizonylati fegyelemre, számviteli bizonylatokra, szigorú számadási kötelezettségre és a bizonylatok megőrzésére vonatkozóan a [számviteli tv.](#) 165. § (1)–(2) és (4) bekezdések, valamint a 166–169. §-ok rendelkezéseit kell alkalmazni.

5.3.5 Könyvviteli zárlat

Célja: a költségvetési könyvviteli számlák lezárása, főkönyvi kivonat elkészítése.

Havi zárlati munkák:

- az egységes rovatrend rovataihoz kapcsolódóan vezetett nyilvántartási számlákon rögzített követelések, kötelezettségvállalások, más fizetési kötelezettségek egyeztetése a részletező nyilvántartásokkal,
- az egységes rovatrend rovataihoz kapcsolódóan vezetett nyilvántartási számlákon rögzített gazdasági események összesített bizonylatokon történő feladása a könyvviteli számlákra,
- a használatból kivont immateriális javak, tárgyi eszközök átsorolása az átsorolt, követelés fejében átvett készletek közé,
- az áfa megállapításával kapcsolatos elszámolások, egyeztetések elvégzése,
- az adó-, járulék- és más közteher-kötelezettségek egyeztetése a bevallásokkal.

Negyedéves zárlati munkák:

- a havi zárlat keretében elvégzendőkön túl,
- az immateriális javak, tárgyi eszközök, készletek állományváltozásainak – saját előállítás, anyagfelhasználás, selejtezés, hasznosítható hulladék készletre vétele, aktiválás, térítés nélküli átadás, átvétel elszámolása, ide nem értve az átsorolást, a követelések, kötelezettségek fejében történő átadást, átvételt,
- a befektetett eszközök és a forgóeszközök téves besorolásának helyesbítése,
- a terv szerinti és a terven felüli értékcsökkenés elszámolása,
- az egyszerűsített értékesítési eljárás alá vont követelések esetén az értékvesztés elszámolása az egységes rovatrend rovataihoz kapcsolódóan vezetett nyilvántartási és a könyvviteli számlákon,
- az előző évek éves költségvetési beszámolóit esetleges helyesbítésének elszámolása,
- a könyvviteli számlákon kimutatott adó-, járulék- és más közteher-kötelezettségek egyeztetése az adófolyószámlával,
- a 0033. Általános kiadások ellenszámlán nyilvántartott általános kiadások felosztása a 0031. Alaptevékenység kiadásai ellenszámla vagy 0032. Vállalkozási tevékenység kiadásai ellenszámla nyilvántartási számlákra,
- a 6. számlaosztályban könyvelt általános költségek felosztása a 7. számlaosztály könyvviteli számláira (691. általános költségek átvezetési számlán keresztül),
- a főkönyvi kivonat alapján a könyvelés helyességének ellenőrzése.

Éves zárlati munkák:

- a havi és negyedéves zárlati munkák keretében elvégzendőkön túl,
- a leltári különbsétek elszámolása, az eltérések okainak kivizsgálása,
- az eszközök értékelése, az értékvesztés elszámolása, terven felüli értékcsökkenés viszáírása, értékhelyesbítés elszámolása,
- a külföldi pénzeszközre szóló eszközök, kötelezettségek, kötelezettségvállalások, más fizetési kötelezettségek mérleg fordulónapján történő ártértékelése, a követelések és a kötelezettségvállalások, más fizetési kötelezettségek esetén az egységes rovatrend rovataihoz kapcsolódóan vezetett nyilvántartási számlákon és könyvviteli számlákon,

- a behajthatatlan követelések elszámolása,
- az időbeli elhatárolások elszámolása,
- a záró befejezetlen termelés készletre vétele,
- az 5. számlaosztály 51–57. számlacsoport könyvviteli számláinak átvezetése a 8. számlaosztály számláira,
- az 571. és 572. könyvviteli számlák átvezetése a 492., Mérleg szerinti eredmény elszámolása számlára,
- a 8. és 9. számlaosztály számláinak lezárása a 492. sz. könyvviteli számlával szemben,
- a 6-os számlaosztály számláinak lezárása a 691., Általános költségek átvezetési számlával, a 7. számlaosztály számláinak lezárása az 591., Költségnem átvezetési számlával szemben,
- az 1–4. számlaosztály számláinak lezárása a 493., Zárómérleg számlával szemben,
- a 492., Mérleg szerinti eredmény számla átvezetése a 416., Mérleg szerinti eredmény számlára,
- az egységes rovatrend rovataihoz kapcsolódó előirányzatok nyilvántartási számláinak lezárása a 001. Előirányzat nyilvántartási ellenszámlával szemben, a teljesítés nyilvántartási számláinak lezárása és a követelések vagy kötelezettségvállalások, más fizetési kötelezettségek nyilvántartási számláinak korrigálása a megfelelő nyilvántartási ellenszámlával szemben.

Nyitó rendező tételek:

- a bevételi és kiadási előirányzatok nyilvántartási számláinak megnyitása az elemi költségvetés jóváhagyását követően,
- 1–4 számlaosztály számláinak megnyitása a 491. nyitómérleg számlával szemben,
- a 416. mérleg szerinti eredmény átvezetése a 414. felhalmozott eredményre,
- az előző évi maradvány bevételeként történő nyilvántartásba vétele,
- időbeli elhatárolások visszavezetése,
- a befejezetlen termelés költségeinek visszavezetése,
- a költségvetési évben esedékes és költségvetési évet követően esedékes követelések, kötelezettségek közötti átvezetések elvégzése.

A számviteli rendelet mellékletei:

1. sz. melléklet	A kincstár beszámolási és könyvvezetési körébe tartozó központi kezelésű előirányzatok
2. sz. melléklet	A kincstár beszámolási és könyvvezetési körébe tartozó központi kezelésű előirányzatokkal kapcsolatos nyilvántartási feladatokat ellátó szervek
3. sz. melléklet	Maradványkimutatás
4. sz. melléklet	Adatszolgáltatás a társadalombiztosítás pénzügyi alapjaiból folyósított egyes ellátások és támogatások előirányzatáról és teljesítéséről
5. sz. melléklet	Mérleg

6. sz. melléklet	Eredménykimutatás/konszolidált eredménykimutatás
7. sz. melléklet	A költségekről és megtérült költségekről szóló kimutatás
8. sz. melléklet	Kimutatás az immateriális javak, tárgyi eszközök, koncesszióba, vagyionkezelésbe adott eszközök állományának alakulásáról
9. sz. melléklet	Az eszközök értékvesztésének alakulása
10. sz. melléklet	Kiegészítő tájékoztató adatok
11. sz. melléklet	Konszolidált mérleg
12. sz. melléklet	A konszolidálás során elvégzendő feladatok
13. sz. melléklet	Kimutatás az államadósságról
14. sz. melléklet	A részletező nyilvántartások tartalma
15. sz. melléklet	Egységes rovatrend a költségvetési és finanszírozási bevételekhez, kiadásokhoz
16. sz. melléklet	Egységes számlatükör
17. sz. melléklet	Kötelező egyezőségek

Kérdések

1. Milyen részekből áll az államháztartás számvitele?
2. Mik a számviteli alapelvek, mondjon néhány példát! Mire vonatkozóan kell elkészíteni az éves költségvetési beszámolót?
3. Mik a költségvetési beszámoló részei?
4. Mit tartalmaz a költségvetési jelentés (nem tételesen, hanem tartalmi szempontból)?
5. Mit tartalmaz a maradványkimutatás (nem tételesen, hanem tartalmi szempontból)?
6. Mit tartalmaz a mérleg (nem tételesen, hanem tartalmi szempontból)?
7. Mit tartalmaz az eredménykimutatás (nem tételesen, hanem tartalmi szempontból)?
8. Mit tartalmaz a költségekről és megtérült költségekről szóló kimutatás (nem tételesen, hanem tartalmi szempontból)?
9. Mit tartalmaz a kiegészítő melléklet (nem tételesen, hanem tartalmi szempontból)?

Irodalom

1. Az államháztartás számvitelének 2014. évi megváltozásával kapcsolatos feladatokról szóló **36/2013. (IX. 13.) NGM rendelet**
2. Az államháztartásban felmerülő egyes gyakoribb gazdasági események kötelező elszámolási módjáról szóló **38/2013. (IX. 19.) NGM rendelet**

6. Az önkormányzati humánerőforrás-gazdálkodás

6.1 Az önkormányzati hivatal működésének támogatása a feladatfinanszírozás rendszerében

6.1.1 Az önkormányzat hivatala

A 2010. évi választásokat követően megalakult új Kormány programjának kiemelt céljai közé emelte a közfeladat-ellátás központi, területi és helyi rendszerének teljes áttekintését a közszolgáltatások magasabb és kiegyensúlyozottabb szinten történő biztosítása, valamint az önkormányzatok újbóli csódhullámának megakadályozása érdekében.

Az önkormányzati rendszermegújítás az állami és önkormányzati kötelező feladatok és közigazgatási hatáskörök elosztásának újragondolásával indult, majd a struktúraváltást követően 2013. január 1-jétől, a korábbi normatív alapú támogatáselosztást felváltó feladatalapú finanszírozási rendszer bevezetésével teljesedett ki.

Bár az állami feladatkörök bővítésének, és az önkormányzati feladatszemléletű finanszírozás kialakításának időszerűsége vitathatatlan, az új támogatási rendszer az állam és önkormányzatok közötti feladatátrendeződéseket, és az átengedett bevételek körének szűkülését is szem előtt tartva került kialakításra.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) rendelkezik a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzat hivatala, illetve a közös önkormányzati hivatal (a továbbiakban: hivatal) létrehozásáról, rendeltetéséről, működésének legfontosabb szabályairól. A hivatal a képviselő-testület szerve, melynek elsődleges rendeltetése a döntés-előkészítés, illetve a döntések végrehajtásának szervezése. Mindkét funkció kiterjed mind az önkormányzati, mind pedig az államigazgatási döntésekre, függetlenül attól, hogy azok a képviselő-testület, a polgármester vagy a jegyző hatáskörébe tartoznak-e. A korábbi szabályozással összhangban a hivatalnak továbbra sincs önálló döntési jogköre, ugyanakkor szerepe az önkormányzati működés szempontjából meghatározó, az adott önkormányzat színvonalas, tervszerű működésének, a közszolgáltatások színvonalas biztosításának záloga a felkészült, magas szakmai szinten működő apparátus.

A hivatal fenntarthatja egy önkormányzat önállóan, vagy több önkormányzat közösen. A 2000 fő lakosság szám alatti települések nem működtethetnek önálló hivatalt, az Mötv. rendelkezéseinek megfelelően kötelező közös önkormányzati hivatal létrehozniuk. A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság számának el kell érnie a kétezer főt, vagy a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések számának a hetet. E szigorú rendelkezéseknek az a célja, hogy mindenütt rendelkezésre álljanak a minőségi önkormányzati működés hivatali feltételei, a gazdaságosság követelményeinek figyelembevételével.

A hivatalok jó működéséhez a szerteágazó önkormányzati feladatokhoz értő, szakértő ügyintézőkre van szükség, ez azonban csak tagolt, a minimális szakosodást biztosító apparátussal lehetséges, ahol a szakértelem kihasználásához folyamatosan elegendő mennyiségű feladat áll rendelkezésre. A törvényben meghatározott lakosság számú települések, illetve a feltételeknek megfelelő közös hivatalok esetén ez már biztosítható.

A hivatal létszámát a képviselő-testület határozza meg. Közös önkormányzati hivatal esetén a létrehozó önkormányzatok képviselő-testületei (városi székhelyű közös önkormányzati hivatal esetén az érintettek megállapodásának hiányában a városi

önkormányzat képviselő-testülete) döntenek a hivatal létszámáról. A hivatal létszámát szabadon állapítják meg, de döntésüknél tekintettel kell arra lenniük, hogy az Mötv. szerint a hivatal működési költségét az állam az éves költségvetési törvényben meghatározott mértékben finanszírozza. A működési költségek meghatározó részét a személyi kiadások teszik ki, ezért lényeges, hogy a hivatali működéshez szükséges elismert létszámot az állam milyen nagyságrendben állapítja meg.

A közös hivatalokat a 2013. január 1-jét követő hatvan napon belül kellett megalakítani. Amennyiben az önkormányzat a határidőn belül nem tudott közös hivatalt létrehozni, vagy nem tudott csatlakozni közös hivatalhoz, akkor a kormányhivatal vezetője kijelöli a közös hivatalhoz tartozó településeket a határidő lejártát követő hónap első napjától. A kijelölésről szóló döntés ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete – jogszabálysértésre hivatkozással – a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz fordulhat [Mötv. 85. § (3)].

A hivatal létszámát elsődlegesen az önkormányzat típusa, továbbá a település (a közös hivatalt alkotó települések), illetve az önkormányzat lakosság száma határozza meg és az, hogy a hivatal egy vagy több települést szolgál ki. Az egyes kategóriákban meghatározható, hogy átlagos adottságokkal, körülményekkel, átlagos feladatellátással számolva hány fő képes a hivatali teendők ellátására. A hivatalok által ellátandó feladatcsoportokat számba véve, azokhoz rendelhető az elvégzésükhöz szükséges létszám. Ez adja a településkategória lakosság szám függvényében megállapított elismert hivatali létszámát.

Az elismert hivatali létszám meghatározását követően azokat a korrekciós tényezőket szükséges számba venni, melyek lehetőséget adnak az egyes önkormányzatok egyedi sajátosságainak figyelembevételére. E tényezők felfelé korrigálják az elismert létszámot, többletlétszámot biztosítanak és módot adnak több sajátosság egyidejű érvényesítésére is.

A községek polgármesteri hivatalai elismert köztisztviselői létszáma meghatározásához figyelembe vett legfontosabb hivatali feladatok:

1. A képviselő-testület és szervei működése:
 - a testületi ülések előkészítése, a rendeletalkotás,
 - a bizottságok működésével kapcsolatos hivatali feladatok ellátása,
 - a testületi ülések adminisztrációs tevékenységével kapcsolatos feladatok,
 - egyéb általános működési feladatok, pl. közérdekű adatok közzététele.
2. A **hatósági (önkormányzati és államigazgatási) feladatok:**
 - az önkormányzati hatósági ügyek,
 - a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyek,
 - az anyakönyvi ügyek,
 - a szociális ügyek,
 - a katasztrófaelhárítási referens foglalkoztatása,
 - az általános lakossági tájékoztatás.

A gazdasági, pénzügyi feladatok:

- a költségvetés, a beszámoló, a hivatal gazdálkodási feladatai,
- a helyi adóval kapcsolatos feladatok.

Egyéb feladatok:

- az önkormányzati intézményekhez kapcsolódó feladatok (egészségügyi alapellátás, óvoda-, településüzemeltetés stb.),
- az önkormányzati önként vállalt feladatokkal kapcsolatos igazgatási tevékenység (bölcsőde, kulturális feladatok, gazdaságfejlesztés, sport).

A városok polgármesteri hivatalainak elismert köztisztviselői létszáma meghatározásához figyelembe vett legfontosabb hivatali feladatok:

A városi önkormányzat által fenntartott polgármesteri hivatal létszámának meghatározásakor a községi önkormányzat polgármesteri hivatalához képest figyelembe kell venni a város vonzáskörzete számára biztosítandó feladatokat, a gyakoribb testületi üléseket, valamint a gazdálkodással kapcsolatos növekvő létszámgigényt.

A települések városias jellege egyben igényli a településüzemeltetéshez, kommunális feladatokhoz kapcsolódó önálló szervezet, illetve magasabb hivatali létszám biztosítását is.

1. A képviselő-testület és szervei működése

A községi polgármesteri hivatal létszámához képest a képviselő-testület és szervei működéséhez kapcsolódó létszám növekedése figyelembe veszi a vonzáskörzetből, esetleges társulási kapcsolatokból adódó feladatokat is. A 10 000 lakos fölötti városokban figyelembe kell venni a tagoltabb bizottsági struktúrát, az ülések gyakoriságának növekedését.

2. A hatósági (önkormányzati és államigazgatási) feladatok

Figyelembevételre került a községi szinthez képest magasabb ügyiratforgalomhoz szükséges létszám. A hatósági feladatokhoz szükséges létszám már lehetővé teszi tagoltabb szervezeti struktúra (osztály) kialakítását. A létszámnövekedés biztosítja az önkormányzati térségi együttműködésből fakadó feladatokhoz kötődő (társulási feladatok) létszámszükségletet. A 10 000 lakos fölötti városokban az ügyfélfogadási szervezet tagoltabb, nagyobb létszámú.

3. A gazdasági, pénzügyi feladatok

A gazdálkodási, költségvetési, beszámolási, belső ellenőrzési feladatok ellátásához szükséges nagyobb létszám biztosítása.

4. Egyéb feladatok

Ide tartozik a városüzemeltetési, zöldterület-gazdálkodási feladatok ellátását biztosító, továbbá a vagyonvédelemhez, a közbiztonság önkormányzati feladataihoz szükséges létszám biztosítása. Nagyobb létszámra van szükség a megnövekedett szociális és egészségügyi feladatok ellátásához is. A nagyobb városokban pluszlétszám biztosítja az idegenforgalom és turizmus, a katasztrófavédelem és polgári védelem, valamint a helyi (helyközi) közlekedés szervezéséhez szükséges feladatok ellátását.

A 20 000 lakos fölötti városoknál figyelembe kell venni az önkormányzati vagyonvédelemmel, a közterülettel és a hajléktalanellátással kapcsolatos feladatok biztosításához szükséges létszámot is.

A megyei jogú városok, fővárosi kerületek polgármesteri hivatalai elismert köztisztviselői létszáma meghatározásához figyelembe vett hivatali feladatok:

A megyei jogú város, a fővárosi kerület feladatai, a képviselő-testület munkája, valamint a lakosság szám nagysága igényli, hogy ezeken a települési szinteken az önkormányzat hivatala szervezeti egységekre tagolódjon, mind a munka hatékony elvégzése, mind a szervezeti egységek közötti eredményes koordináció érdekében. Erre tekintettel a kisebb létszámú hivatalok esetében a szervezeti egységek vezetése – a jegyző irányítása mellett – osztályvezetői szinten, a nagyobb hivatalokban főosztály és azon belül osztályszintű tagolással oldható meg.

A **hatósági** (önkormányzati és államigazgatási) feladatok terén a hatósági ügyintézéshez tartoznak egyes önkormányzati hatósági, anyakönyvi, adóigazgatási, jegyzői hatáskörbe tartozó államigazgatási ügyek, valamint az ügyfélszolgálati (kirendeltség vagy kijáró ügyintéző) ügyintézés biztosítása, melyek ellátása nagyobb létszámot igényel.

A település-üzemeltetési feladatok ellátása terén tekintetbe kell venni a közterület-használattal kapcsolatos pluszban jelentkező feladatokat, így pl. a parkolás-üzemeltetést, a parkolási és közterület-használati díjak megállapításának előkészítését, a közterület-felügyelet megszervezését, koordinálását. A fővárosi kerületnek a fővárossal összehangoltan kell megalkotnia a helyi településrendezési szabályokat. A fővárosi kerületek feladata továbbá az ipari és kereskedelmi tevékenység szabályozása is, és az ezzel összefüggő rendeletalkotás. A fővárosi kerületekre a megyei jogú városhoz viszonyítva többletfeladatot ró a hajléktalanellátás is.

A **gazdasági, pénzügyi feladatokhoz** kapcsolódó hivatali létszám a gazdálkodási, pénzügyi, és belső ellenőrzési feladatokon túl biztosítja az önkormányzati tulajdonhoz kapcsolódó feladatok ellátását, a lakás- és helyiséggazdálkodást, valamint az intézményfenntartást is.

A **főváros** olyan önkormányzat, amely települési és területi feladat- és hatásköröket is ellát. Törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet egyes államigazgatási ügyeket a főváros egészére kiterjedő illetékességgel a főpolgármester hatáskörébe utalhat. A feladatokra és a hivatal létszámára tekintettel osztályok, főosztályok létrehozása szükséges a hasonló profilú ágazati feladatok végrehajtására.

A képviselő-testület létszámára, a főváros egészét érintő nagy mennyiségű rendelet előkészítésére külön szervezeti egységet indokolt létrehozni, amely biztosítja a képviselők számára szükséges jogszabályokat, előterjesztéseket, elkészíti az ülések jegyzőkönyvét.

A gazdálkodási, pénzügyi, és belső ellenőrzési feladatok ellátása mellett külön szervezeti egységként célszerű biztosítani az önkormányzati tulajdonhoz, saját lakás- és helyiséggazdálkodáshoz kapcsolódó hatáskörök, valamint a nagyszámú intézmény fenntartásával kapcsolatos feladatok ellátását.

A településüzemeltetés terén külön szervezeti egység létrehozása szükséges a helyi közösségi közlekedés biztosítására, amely a fővárosnál kötelezően ellátandó feladat. A főváros területén kötelező továbbá forgalomszervezés, közterület-felügyelet működtetése, főútvonalak, közutak, kiemelt tömegközlekedési csomópontok kezelése, fejlesztése, üzemeltetése és a parkolás biztosítása.

Különálló osztály létrehozása indokolt a kerületek határain átnyúló településrendezés, terület- és településfejlesztés, településtisztaság (közutak locsolása, síkosságmentesítése) feladatainak ellátására.

Fővárosi feladat azoknak a szakosított ellátásoknak a megszervezéséről gondoskodni, ahol az állam a megyei fenntartó útján ezt nem látja el. A főváros hangsúlyos feladata a hajléktalanellátás.

A főváros feladatait képezi az állategészségügyi ellátás megszervezése is.

A főváros feladata a kiemelt sport és szabadidősport biztosítása. Különös figyelmet kell fordítani a turizmusra tekintettel arra, hogy Budapest a külföldről érkező turisták kiemelt utazási célpontja. A főváros jelentős, országos hatókörű kulturális szolgáltatást is biztosít intézményrendszerén keresztül (nyilvános könyvtár, közművelődési tevékenység, filmszínház, előadó-művészeti szervezet). Mindemellett fontos és kiemelt feladat a kulturális örökség védelme.

6.1.2 Az önkormányzati hivatal működésének támogatása a 2014. költségvetési évben

forrás: Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény
A feladatfinanszírozási rendszer keretében az önkormányzati hivatalok és közös önkormányzati hivatalok állami támogatásának alapja az **elismert hivatali létszám**. A helyi önkormányzatok lakosságszáma a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEKKH) adatai alapján kerül figyelembevételre. Az elismert létszámhoz az adott önkormányzat sajátosságainak figyelembevételével **korrekciós tényezők** kapcsolódnak:

- a közös hivatal fenntartó önkormányzatok száma és együttes lakosságszáma szerint,
- a közös hivatal fenntartó településeken működő nemzetiségi önkormányzatok 2013. április 15-ei állapotának megfelelő száma alapján,
- a közös hivatal székhelye járási székhely is egyben.

Az önkormányzati hivatal működési kiadásaihoz a központi költségvetés az Mőtv. szerint 2014. január 1-jén működő hivatali struktúrának megfelelően nyújt támogatást. Amennyiben az általános önkormányzati választásokat követően vagy bírósági döntés alapján év közben változik a közös hivatali struktúra, azt az érintett székhely önkormányzatok egymás között pénzeszköztáradással rendezik.

A támogatás összegének meghatározása az elismert hivatali létszám alapján történik a **személyi és dologi kiadások 4 580 000 Ft/fő** elismert átlagos költségeinek figyelembevételével. A közös önkormányzati hivatal esetében a támogatásra a székhely önkormányzat jogosult. A közös hivatal esetében a közös hivatalt alkotó hetedik és minden további település után, az elismert hivatali létszám településenként 1 fővel nő. A járási székhely önkormányzat, illetve az 5000 fő lakosságszám feletti község, nagyközség önkormányzata esetében az elismert hivatali létszám 2 fővel emelkedik függetlenül attól, hogy önállóan vagy közös hivatal útján gondoskodik a hivatali feladatok ellátásáról. Budapest Főváros Önkormányzata esetében az elismert hivatali létszám 470 fő.

Az elismert hivatali létszám a számított alaplétszám korrekciós tényezők figyelembevételével kiszámított összege.

A számított alaplétszám (SZAL) kiszámításának képlete a következő:

$SZAL = c + (\ddot{O}L - a) / (b - a) \cdot (d - c)$, két tizedesjegyre kerekítve, ahol

$\ddot{O}L$ = az önkormányzat lakosságszáma, amennyiben a közös hivatal fenntartó önkormányzatok együttes lakosságszáma nem éri el a 2000 főt, úgy 2000 főként kell figyelembe venni

a = az elismert hivatali létszám táblázatban a település típusa szerint adott lakosságszám-kategória alsó határa

b = az elismert hivatali létszám táblázatban a település típusa szerint adott lakosságszám-kategória felső határa

c = az elismert hivatali létszám táblázatban a település típusa szerint adott lakosságszám-kategóriához tartozó elismert köztisztviselői létszám minimuma

d = az elismert hivatali létszám táblázatban a település típusa szerint adott lakosságszám-kategóriához tartozó elismert köztisztviselői létszám maximuma

A közös hivatal esetében az elismert létszámot a korrekciós tényezők figyelembevételével kell meghatározni, a következő képlet alapján:

EHL = SZAL · (1 + Ka + Kb + Kc), két tizedesjegyre kerekítve, ahol

EHL = elismert hivatali létszám

Ka = korrekciós tényező a közös hivatalt fenntartó önkormányzatok száma és együttes lakosság száma alapján

Fenntartó önkormányzatok együttes lakosság száma	Fenntartó önkormányzatok száma	Korrekciós tényező
3000 fő alatt	2–5 önkormányzat	0,13
	6–7 önkormányzat	0,15
	8–9 önkormányzat	0,17
	10 vagy több önkormányzat	0,19
3000–5000 fő között	3–5 önkormányzat	0,12
	6–7 önkormányzat	0,14
	8–9 önkormányzat	0,16
	10 vagy több önkormányzat	0,18
5000 fő felett	3–5 önkormányzat	0,06
	6–7 önkormányzat	0,08
	8–9 önkormányzat	0,10
	10 vagy több önkormányzat	0,12

2. számú ábra: Korrekciós tábla

Kb = korrekciós tényező a közös hivatalt fenntartó településeken működő nemzetiségi önkormányzatok 2013. április 15-ei állapotnak megfelelő száma alapján

2–3 nemzetiségi önkormányzat: 0,04

4 vagy több nemzetiségi önkormányzat: 0,07

Kc = ha a közös hivatal székhelye járási székhely önkormányzat: 0,04

Szám	Lakosság szám alsó és felső határa		Elismert köztisztviselői létszám	
			minimum	maximum
	A	B	C	D
A.	Községek			
A.1.	2 000 – 3 000		6	8
A.2.	3 001 – 5 000		8	14
A.3.	5 001 – 11 000		14	23
B.	Városok			
B.1.	1 125 – 5 000		10	19
B.2.	5 001 – 10 000		19	26

B.3.	10 001 – 20 000	26	40
B.4.	20 001 – 41 500	40	66
C.	Megyei jogú városok		
C.1.	34 500 – 60 000	76	135
C.2.	60 001 – 100 000	135	200
C.3.	100 001 – 205 200	200	282
D.	Fővárosi kerületek		
D.1.	21 840 – 60 000	64	112
D.2.	60 001 – 100 000	112	131
D.3.	100 001 – 134 400	131	157

3. számú ábra: Településkategóriánként elismert köztisztviselői létszám

6.2 A humánerőforrás-gazdálkodás gyakorlati kérdései

A közszolgálati jogviszony a köz szolgálata és munkavégzés céljából létrejött különleges jogviszony az állam, valamint az állam nevében foglalkoztatott köztisztviselő között.

A helyi önkormányzat mint munkáltató a közszolgálati jogviszony egyik alanya, a másik pedig a munkavállaló, a közszolgálati tisztviselő. Közszolgálati tisztviselő a köztisztviselő, illetve a közszolgálati ügykezelő. A közszolgálati jogviszony tartalmát, alanyait részletesen szabályozza **a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény** (a továbbiakban: Kttv.).

A közszolgálati tisztviselő vezető és ügyintéző lehet. A vezetői beosztás – a korábbiaktól eltérően – nem megbízást, hanem munkakört jelent. Vezető az a közszolgálati tisztviselő, aki munkakörében közigazgatási szerv, illetve a munkamegosztás szempontjából elkülönült szervezeti egység vezetését látja el. A törvény alapján a vezetői szintek a következők: osztályvezető, főosztályvezető-helyettes, főosztályvezető. Vezetői kinevezést csak felsőfokú iskolai végzettségű, jogi vagy közigazgatási szakvizsgálással, vagy a szakvizsga alól adott mentességgel rendelkező közszolgálati tisztviselő kaphat.

A közszolgálati jogviszony kinevezéssel jön létre. Az általános alkalmazási feltételek a következők:

- magyar állampolgárság,
- büntetlen előélet,
- legalább középiskolai végzettség (érettségi)
- cselekvőképesség.

A kinevezés a munkáltató részéről tett **egyoldalú jognyilatkozat, ezért** a jogviszony létrejöttéhez a munkavállalónak írásban el kell azt **fogadnia**. A jogviszony **határozatlan időre** létesül. A kinevezési okmányhoz csatolni kell a közszolgálati tisztviselő **munkaköri leírását**. A kinevezéskor a közszolgálati tisztviselőnek **esküt kell tennie** a munkáltatói jogkör gyakorlója előtt, mivel ez a kinevezés érvényességi kelléke. Az esküt szóban kell elmondani és írásban megerősíteni.

A közigazgatás átláthatósága, a korrupció megelőzése érdekében a közszolgálati jogviszony létesítése előtt **vagyonynyilatkozatot kell tenni**. A vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettséget külön törvény írja elő.

Az összeférhetetlenség **intézménye**, mint **a közszféra egyik sajátossága** különböző jellegű tilalmakat, korlátozásokat ró a közszolgálati tisztviselőkre: tartózkodniuk kell bizonyos tevékenységektől és magatartásoktól. Az összeférhetetlenségnek a következő öt típusát különböztetjük meg.

1. Gazdasági összeférhetetlenség:

- munkavégzésre irányuló további jogviszony csak a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélyével létesíthető, kivéve az ún. gyakorolható tevékenységek; például a tudományos, oktatói, művészeti tevékenység,
- vezetői munkakört betöltő közszolgálati tisztviselő csak gyakorolható tevékenységet végezhet,
- közszolgálati tisztviselő nem lehet gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, felügyelőbizottsági tag, kivéve, ha a gazdasági társaság önkormányzati többségi tulajdonban van.

2. A politikai összeférhetetlenség:

- pártban tisztséget nem viselhet, viszont párttag lehet,
- párt nevében vagy érdekében közszereplést nem vállalhat, kivéve az országgyűlési, az európai parlamenti, illetve a helyi önkormányzati választásokon való jelölti részvétel.

3. A hatalmi ágak megosztásának elve miatti tilalom:

A közszolgálati tisztviselő nem lehet:

- országgyűlési képviselő,
- bíró, ügyész, és
- helyi önkormányzati és nemzetiségi önkormányzati képviselő sem (kivéve, ha az őt alkalmazó szerv illetékességi területén kívüli helyi vagy nemzetiségi önkormányzatnál történik a képviselői poszt betöltése).A hozzátartozói összeférhetetlenség:

A közszolgálati tisztviselő saját hozzátartozójával nem állhat irányítási, felügyeleti, ellenőrzési vagy elszámolási viszonyban.

4. **A közszolgálati hivatás presztízséből** adódóan a közszolgálati tisztviselő nem folytathat olyan tevékenységet, nem tanúsíthat olyan magatartást, amely hivatalához méltatlan, vagy amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné.

Amennyiben a közszolgálati tisztviselővel szemben a fentiek közül bármelyik összeférhetetlenségi ok felmerül, illetve ha összeférhetetlen helyzetbe kerül (pl. megválasztják országgyűlési képviselőnek), ezt **köteles haladéktalanul írásban bejelenteni**. Ezt követően a munkáltatói jogkör gyakorlója írásban köteles felszólítani a közszolgálati tisztviselőt az összeférhetetlenség megszüntetésére (utóbbi történhet pl. az országgyűlési képviselői mandátumról való lemondással). **Ha erre harminc napon nem kerül sor, a közszolgálati tisztviselő szolgálati jogviszonya a jogszabály erejénél fogva megszűnik.**

6.2.1 Hatékony gazdálkodás az emberi erőforrással

A humánerőforrás-gazdálkodás az emberi erőforrások hatékony felhasználását segíti elő, ami egyrészt a szervezeti, másrészt az egyéni célok megvalósítását is szolgálja. Az emberi erőforrás gazdálkodás **hosszú távra** történő tervezéssel biztosítja a szervezet számára a

szervezeti célok elérését megvalósító alkalmazottak, munkatársak rendelkezésre állását. Ennek elérését szolgálja a szervezet stratégiai céljaihoz illeszkedő, annak végrehajtását biztosító **humán erőforrás stratégia.** A **közzszolgáltatban** az emberi erőforrás gazdálkodás **sajátos vonásokkal rendelkezik** abban a tekintetben, hogy az állam a munkáltatói szerepéből adódóan egységes, azonos szempontok szerint meghatározott jogokat és kötelezettségeket határoz meg valamennyi alkalmazottjával szemben, és ezeket a közzszolgálati jogviszonyra vonatkozó törvényben írja elő.

A közzszolgáltatásban ebből fakad az a sajátosság is, hogy az emberi erőforrás gazdálkodás lehetőségei – a versenyszféra szereplőivel összehasonlítva – korlátozottak, hiszen **a vonatkozó jogszabály(ok) részletesen szabályozzák a közzszolgálati jogviszony minden elemét.**

Az emberi erőforrás biztosítása a közzszolgáltatásban is kulcsfontosságú tényező. Fontos követelmény, hogy a közzszolgáltatás szervezetei **optimális létszámmal lássák el feladataikat.**

A helyi önkormányzatoknál **a jegyző gondoskodik az önkormányzat működésével és a gazdálkodással kapcsolatos feladatok ellátásáról.** A szabályszerű gazdálkodás fenntartása alapvetően a polgármesteri hivatal és a jegyző feladata. E tekintetben a legfőbb követelmény az, hogy szakértői gárda irányítsa az önkormányzat gazdálkodását.

Mind az önkormányzat hivatala, mind az irányított költségvetési szervek által a hatályos jogszabályokban előírt feladataik ellátásának biztosításához rendelkezésre kell álljon a kitűzött célok eléréséhez szükséges humán erőforrás-kapacitás. **Alapelv, hogy minden munkakörben a megfelelő ismerettel, szaktudással, gyakorlattal rendelkező munkatárs dolgozzon.**

A belső kontroll rendszerben **a kontrollkörnyezet részeként kell kiadni azokat a belső szabályzatokat, irányelveket, amelyek a humán erőforrás-gazdálkodáshoz kapcsolódnak.** Ilyenek lehetnek többek között a munkaerő-felvétel, továbbképzés, személyi juttatások eljárásrendje, a teljesítményértékelés szabályzata.

A humán erőforrás-kapacitás biztosítása során egyrészt figyelemmel kell lenni az adott munkakörökre vonatkozó **szakmai képzési előírásokra,** másrészt az anyagi lehetőségekre.

Minden egyes munkakör esetén **meghatározható a betöltéséhez szükséges elvárt tudás és képesség, a szakmai kompetenciák összessége.** A foglalkoztatásra vonatkozó jogszabályi előírások alapján kell meghatározni az adott munkakör betöltéséhez szükséges iskolai végzettséget, szakmai képzettséget, gyakorlatot. Ezeket a feltételeket **a munkaerő-felvétel során alkalmazni kell a pályázati kiírásokban is.**

Az új belépőket el kell látni a szervezettel kapcsolatos **minden fontos információval, jogosultsággal és technikai eszközzel,** elő kell segíteni a munkakörbe történő gyors be tanulást. Az információval történő ellátás fontos elemei a **belső szabályzatok, ügyrendek és ellenőrzési nyomvonalak,** melyekben mind a szervezetre, mind az adott szervezeti egységre, mind az adott munkakörre vonatkozóan a szükséges és megfelelő információk állnak rendelkezésre. Fontos ezért megemlíteni a belső szabályzatok, ellenőrzési nyomvonalak rendszeres aktualizálásának szükségességét.

A humán erőforrás-gazdálkodás nem fejeződik be a munkaerő felvételével. A munkaerő-ellátottságra ható általános és helyi társadalmi-gazdasági hatások befolyásolják, hogy milyen minőségű, felkészültségű munkatársakat sikerül felvenni. Függetlenül attól, hogy a felvett munkatárs mennyire képzett, gondoskodni kell **a munka színvonalának javítását szolgáló képzési, és a folyamatos továbbképzést biztosító lehetőségek rendelkezésre állásáról.** Az éves továbbképzési munkaterv összeállításához számba kell venni a dolgozó munkaköréhez kapcsolódó kötelező képzéseket, az **egyéni képzési tervek** alapján a nem

kötelező, de a munkavégzés hatékonyságának növelését szolgáló, illetve az egyéni fejlődést elősegítő képzéseket. A Kttv. által előírt közigazgatási alapvizsga- és szakvizsga-kötelezettséget a köztisztviselőknek a törvény által előírt időben kell teljesíteniük.

6.2.2 A munkateljesítmények értékelése

A költségvetési szerv valamennyi munkatársával szemben követelményként fogalmazódik meg, hogy munkáját a jogszabályokban és belső szabályzatokban, valamint a munkaköri leírásában foglaltaknak megfelelően és egyre javuló színvonalon végezze. A munkáltatónak is érdeke a munkatársak magas színvonalú munkavégzése, ezért folyamatosan nyomon kell követnie és értékelnie a dolgozók munkateljesítményének alakulását. A közszolgálatban a Kttv. által előírt **teljesítményértékelés** keretében a dolgozók munkateljesítményét a munkáltatói jogkör gyakorlója írásban értékeli. A kormánytisztviselők és köztisztviselők egyéni teljesítményének értékelésére és minősítésére vonatkozó szabályokat a közszolgálati tisztviselőkről szóló **2011. évi CXCV. törvény** 130. §-a, a **közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet** és a **közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékeléséről szóló 10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet** szabályozza. A közszolgálati tisztviselő **egyéni teljesítményértékelése** egy évente ismétlődő vezetői tevékenység, melynek kereteit és szabályait a fenti jogszabályok írják elő. Az értékelést végző vezető a közszolgálati tisztviselő teljesítményének értékelését az általa meghatározott kötelező, illetve ajánlott (ennek alkalmazását, valamint az alkalmazott elemek körét a közigazgatási szerv vezetője dönti el és belső szabályzatban rögzíti) elemek kijelölésével, mérésével, értékelésével és a dolgozó felé történő visszajelzéssel végzi el. A közszolgálati tisztviselő **minősítése** a tárgyévben elvégzett teljesítményértékelések százalékban megadott átlaga. Az egyéni teljesítményértékelés és minősítés (együtt teljesítményértékelés) elektronikus formában történik.

A teljesítményértékelés az önkormányzatok vonatkozásában **nem terjed ki** az önkormányzati tanácsadóra és főtanácsadóra, közszolgálati ügykezelőkre, valamint a közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállalókra (közszolgálati szabályzatban elő lehet írni a teljesítményértékelés munkavállalókra történő alkalmazását is).

A teljesítményértékelést végző vezető a munkáltatói jogkör gyakorlója, aki ezt a jogát átruháztatja. Egy értékelő vezetőhöz legfeljebb húsz fő hozzárendelése történhet meg.

A munkavállalói érdekképviselői szervet az értékelő megbeszélés lefolytatásába be kell vonni. Az érdekképviselői szerv képviselőjében eljáró a teljesítményértékelésre írásban észrevételt tehet.

A teljesítményértékelés **helyi szintű lebonyolítását** egy, praktikusán a humánpolitikai szakterületen dolgozó **támogató munkatárs** kijelölésével célszerű indítani. Az ő feladata lesz – többek között – a közszolgálati tisztviselők nyilvántartása, az értékelő vezetők és értékelt személyek összerendelése, a szervezeti egységek hierarchikus összeállítása és az értékelő vezetők teljesítményértékelési folyamatainak módszertani támogatása. Ő készíti el az eredménylistákat, a statisztikai lekérdezéseket, és ezekről tájékoztatja a szerv vezetőjét. Összegyűjti az informatikai rendszer használatával kapcsolatos tapasztalatokat, és azokat továbbítja a személyügyi központ felé.

A teljesítményértékelés elektronikus lebonyolítását az arra kijelölt **informatikai munkatárs** támogatja. Az ő feladata az informatikai rendszer zavartalan működtetésének

biztosítása, a felhasználók támogatása, informatikai segítségnyújtás. Ha a közigazgatási szerv a személyügyi központ által üzemeltetett „TÉR Centrum” webszerverhez csatlakozott, nem szükséges külön informatikai munkatárs kijelölése.

A teljesítményértékelésre, a minősítésre vonatkozó szabályok és módszertani előírások betartását a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) – a helyi önkormányzatok tekintetében a megyei, fővárosi kormányhivatalok útján – ellenőrzi.

A Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal (a továbbiakban: személyügyi központ) látja el a teljesítményértékeléshez kapcsolódó operatív feladatokat, melyek főleg a következők: a teljesítményértékelések elvégzéséhez szükséges módszertani támogatás, a folyamat monitoringja, informatikai háttértámogatás, valamint a miniszter által meghatározott szempontrendszer alapján minden év március 31-ig a tárgyévvel megelőző év teljesítményértékelésének tapasztalatairól szóló jelentés elkészítése.

A teljesítményértékelésnek **kötelező és ajánlott elemei** vannak. A teljesítményértékelés két komponense: **a mérés, illetve az értékelés.**

Egy adott teljesítménykövetelményt akkor tekintünk **mérhetőnek**, ha konkrét eredményekkel, határidőkkel, mérőszámokkal, illetve indikátorokkal jellemezhető, és azok teljesítésének szintje, mértéke, foka megállapítható. Csak olyan esetekben lehet a mérést alkalmazni, ha az adott feladat elvégzését a közszolgálati tisztviselő tevékenysége, munkavégzése közvetlenül befolyásolja, és ha pontosan meghatározható mérőszámokat, mennyiségi mutatókat, indikátorokat lehet előírni.

Amikor nem lehet mérhető mutatókkal dolgozni, minőségi mutatókat használunk, melyeket kategorizálunk, egyértelmű fogalmi meghatározáshoz, mérőskálához kötünk, és ezek alapján végezzük el a teljesítményértékelést.

A teljesítményértékelés folyamata a következő elemekből áll:

1. Egyéni teljesítménykövetelmények meghatározása (legalább három, legfeljebb négy, a munkaköri leírásban rögzített állandó vagy időszakos feladatok közül).
 - Az egyéni teljesítménykövetelmények között lehet olyan, amely mérhető, és lehet olyan, amely értékelhető.
 - Amennyiben a teljesítménykövetelmény mérhető, meg kell határozni annak elvárt eredményét, határidejét, mérőpontját.
2. A mérést egy 0%-tól 100%-ig terjedő, öt teljesítményfokozatra bontott skálán kell elvégezni. A teljesítménykövetelmények részeredményeinek számtani átlaga alapján összegzett eredményt az informatikai rendszer – százalékos értékben kifejezve – automatikusan kiszámolja, rögzíti, és hozzárendeli a teljesítményfokozatot.
3. Kompetenciaalapú munkamagatartás értékelése.
4. A hat tényezőt és ezen belül tizenöt értékelési tényezőt tartalmazó kompetenciaalapú munkamagatartás értékelőlap átfogó képet ad a közszolgálati tisztviselő szakmai munkájáról, rendezettségéről, teherbírásáról, munkaidő-kihasználásáról, személyes és szociális kompetenciáiról, és – vezetők esetében – az erőforrásokkal való gazdálkodásáról is.
5. A teljesítményértékelés ajánlott elemeinek meghatározása, valamint mérése, illetve értékelése. Ide tartozik az év közbeni többletfeladatok kijelölése, mérése, értékelése is.

A teljesítményértékelés eredménye az egységes szempontok és egyező mérőskála segítségével elvégzett értékelés. Valamennyi teljesítményértékelési elem esetében öt teljesítményfokozat lett kialakítva, százalékban kifejezett értékhatárok, illetve értéksávok megadásával.

A	szint	=	kivételes teljesítmény	100–91%
B	szint	=	jó teljesítmény	90–71%
C	szint	=	megfelelő teljesítmény	70–51%
D	szint	=	átlag alatti teljesítmény	50–41%
E	szint	=	elfogadhatatlan teljesítmény	40–0%

A teljesítményértékelés eredményének megállapításakor – amennyiben a közigazgatási szerv vezetője nem döntött a teljesítményértékelés ajánlott elemeinek alkalmazásáról – a teljesítményértékelés két kötelező eleme értékelésének, illetve mérésének a részeredményeit egyenlő mértékben (50–50%-ban) kell figyelembe venni. Ajánlott elemek alkalmazása esetén a teljesítményértékelés két kötelező eleme értékelésének, illetve mérésének a részeredményeit 70%-os mértékben kell figyelembe venni úgy, hogy a két kötelező elem értékelésének, illetve mérésének a részeredményeit egyenlő mértékben (35–35%-ban) kell figyelembe venni.

Az éves teljesítményértékelési időszak alatt elvégzett és dokumentált teljesítményértékelések súlyozott eredménye az informatikai rendszer támogatása révén automatikusan megjeleníti a közszolgálati tisztviselő év végi minősítésének végeredményét. A minősítés szintjei azonosak a teljesítményértékelés szintjeivel.

6.2.3 A teljesítményértékelés folyamata a következő szakaszból áll:

Tárgyév **január 1-je és 31-e között** meg kell határozni az értékelt személy első félévre, illetve tárgyévre szóló munkaköri egyéni teljesítménykövetelményeit. Az értékelést végző vezető tájékoztatja az értékelt dolgozót a részére meghatározott, valamint előírt kötelező, illetve ajánlott teljesítményértékelési elemekről, valamint a kompetenciaalapú munkamagatartás tényezőiről.

Ebben az időszakban történik az **előző év évzáró teljesítményértékelése** és minősítése is.

Június 15-e és július 15-e között történik a **féléves teljesítményértékelés és a második féléves teljesítményértékelési elemek meghatározása.** Ennek során egyrészt értékelik az előző félév eredményeit, másrészt kijelölik a következő félév egyéni teljesítménykövetelményeit.

Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy az értékelésről készülő értékelőlapok tartalmát két példányban nyomtatott formában is elő kell állítani és nyilvántartásba kell venni, hiszen a papír alapú értékelőlapot mind az értékelő vezető, mind a közszolgálati tisztviselő az aláírásával hitelesíti. Ezt követően **a papír alapú dokumentum tekintendő hiteles teljesítményértékelési és minősítési eredménynek.**

A teljesítményértékelés alapján jutalom fizethető. Az értékelés során arra is érdemes ki térni, hogy milyen módon lehet növelni az adott kolléga munkateljesítményét, illetve segíteni kell a gyenge teljesítményt nyújtók fejlesztését is.

Mindezekén túl meg kell teremteni annak a lehetőségét is, hogy a jól, tartósan magas színvonalon teljesítők anyagi elismerése se maradjon el.

A célok kitűzése, a beszámoltatás, valamint teljesítményértékelés és a motiválás módszereinek és eszközeinek egy egymással összehangolt rendszert kell alkotniuk. Ezt a követelményt a stratégiából kiinduló célok felülről lefelé történő kibontása biztosíthatja, és a teljesítményértékelésen keresztül visszacsatolást ad a célok végrehajtását, a szervezet hatékony és megfelelő működését illetően.

Kérdések

1. Milyen alapelvek szerint határozták meg a hivatali létszám költségvetési támogatását a feladatfinanszírozás rendszerében?
2. Röviden jellemezze a közszolgálati jogviszony tartalmát!
3. Hogyan épül fel a közszolgálati tisztviselők teljesítményértékelésének rendszere?

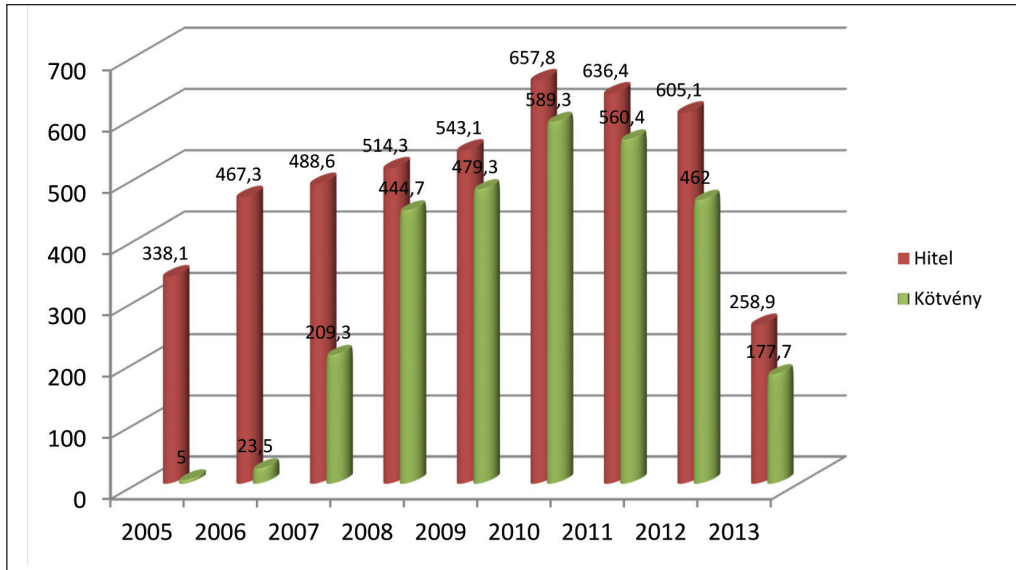
Irodalom

1. Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló [2013. évi CCXXX. törvény](#)A közszolgálati tisztviselőkről szóló [2011. évi CXCV. törvény](#)A közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló [10/2013. \(I. 21.\) Korm. rendelet](#)A közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékeléséről szóló [10/2013. \(VI. 30.\) KIM rendelet](#)

7. Az önkormányzatok adósságállományának alakulása, az adósságkonszolidáció folyamata, részletei

7.1 A helyi önkormányzatok adósságállománya

Az államadósság szerkezetében a központi kormányzati eladósodás a meghatározó, ugyanakkor az önkormányzatok a 2000-es évek közepétől egyre nagyobb arányt képviselnek a maastrichti értelemben vett államadósságból.



4. számú ábra: A helyi önkormányzatok hitel- és kötvényállományának évenkénti alakulása az önkormányzatok beszámolója alapján 2005–2013 (Mrd forint)

Adatok Mrd forintban:

Év	Hitel és váltó	Kötvény	Összesen
2005	338,1	5	343,1
2006	467,3	23,5	490,8
2007	488,6	209,3	697,9
2008	514,3	444,7	959
2009	543,1	479,3	1 022,4
2010	657,8	589,3	1 247,1
2011	636,4	560,4	1 196,8
2012	605,1	462	1 067,1
2013*	258,9	177,7	436,6

*adatok 2013. III. negyedéves mérleg jelentés alapján

Településkategóriánként elemezve a fenti – konszolidáció előtti – adósságállományt, megállapítható, hogy a legnagyobb tartozásállománnyal az egyéb városok, illetve a megyei jogú városok rendelkeztek. A helyi önkormányzatok 2011. év végéig megfigyelhető hitelfelvételi hulláma elsősorban a hiány finanszírozását szolgálta, másrészt a jövőbeli finanszírozási helyzetük övezte bizonytalanság okozta. Ezt támasztja alá, hogy a MNB információi szerint az önkormányzatok a felvett hitelek, kibocsátott kötvények nagy részét betétként helyezték el a bankrendszerben, másik hányadát fejlesztési elképzeléseik megvalósítására és csak kis hányadban működésre fordították.

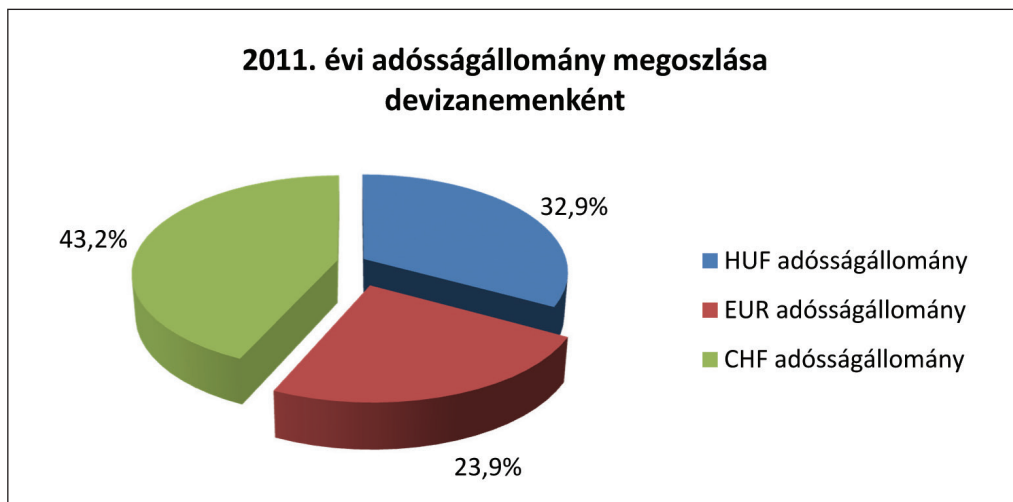
A pénzügyintézetek által nyújtott hitelkonstrukcióknak és a kötvénykibocsátás feltételeinek vizsgálata során az látható, hogy a helyi önkormányzatok fejlesztési elképzeléseik megvalósítása mellett likviditási gondjaik kiküszöbölésére is hajlandóak voltak akár 15-20 évre eladósodni.

A **konszolidáció előtti adósságállomány** vizsgálata több szempontból is értékes információkkal szolgál: ehhez elsődlegesen a **2011. év adatai** szolgáltatnak megfelelő alapot. Ekkor az önkormányzati **adósságállomány** a megyei önkormányzatok adósságállománya nélkül (konszolidálásra került) összesen: **1196,8 milliárd forint** volt, ebből

- hitelállomány: 636,4 milliárd forint
- kötvényállomány: 560,4 milliárd forint
- váltótartozás: 2,2 milliárd forint (3 önkormányzatot érint).

Az adósságállomány jellemzően fejlesztési célokat szolgált. A **működési** célú állomány a hitelek esetében 5%, a kötvények esetében 10% volt.

A kötelezettségvállalás jellemzően devizaalapú kötelezettségvállalás volt (közel 70%), azon belül is a legnagyobb mértékben svájci frank alapú.



5. számú ábra

Forrás: 2011. évi költségvetési beszámoló

A helyi önkormányzatok adósságállományának változására – figyelemmel a devizában fennálló kötelezettségek magas arányára – jelentős befolyással bírt a **forint** árfolyamváltozása. A 2009–2010–2011. évi beszámolóban szereplő információk alapján az árfolyamváltozásból adódó adósságállomány-növekedés mértéke kb. 100 milliárd forint volt.

Az Állami Számvevőszék a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének évenkénti ellenőrzése során tett megállapításai is alátámasztották az önkormányzati adósságállomány kialakulásának fentiekben leírt körülményeit. Az önkormányzatok kötelezettségvállalási gyakorlatának bemutatása és elemzése mellett az *ÁSZ „a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének 2011. évi ellenőrzéseiről”* szóló összegzésében kitért az önkormányzatok nyilvántartásai vezetésének, valamint a számviteli és információs rendszerek problémáira is.

Az ÁSZ vizsgálatai alapján az önkormányzatok többsége nem fordított kellő figyelmet a tartozások lejárat szerinti megkülönböztetésére, hitelek átütőerejének kihasználására. Gyakori probléma volt, hogy az önkormányzati beruházások olyan adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásokat eredményeztek, amelyek esetén a visszafizetés jövőbeni fedezetét, annak kockázatait nem kellő körülményekkel mérték fel. A beruházásokhoz kapcsolódóan létrehozott tárgyi eszközök működtetése, jövőbeni fenntarthatósága is gyakori kockázati tényező volt, mivel ezek állagromlása, a pótlási kötelezettség elhalasztása rejtett adósság felhalmozásához vezethet.

Az ÁSZ felhívta a figyelmet a számviteli és információs rendszer hiányosságaira is, mivel az akkori formájában nem felelt meg a transzparencia és az átláthatóság követelményének, a pénzügyi kockázatokat nem mutatta be teljes körűen. Az önkormányzati gazdasági társaságok kötelezettségvállalásai nem jelentek meg az önkormányzati beszámoló rendszerben, így a költségvetési beszámolókból nem volt megítélhető a kötelezettségvállalásokkal kapcsolatos kockázatok összessége.

A helyi önkormányzatok gazdasági helyzetének elemzésekor fontos vizsgálni az önkormányzatok **betéteinek, befektetett pénzügyi eszközeinek és bankszámláinak nagyságát is.**

Megnevezés	2009. év	2010. év	2011. év	2012. év
Pénzeszközök állománya (Mrd forint)	520,4	389,7	409,9	425,3
Változás az előző évhez képest %-ban	99,3	74,9	105,1	103,8

6. számú táblázat: A pénzeszközök állományának alakulása 2009–2012 között

Forrás: éves költségvetési beszámolók

Az önkormányzatok hitelfelvétele **túlnyomórészt a hazai bankrendszeren keresztül** történt, ugyanakkor rendelkeztek kötelezettséggel az **Európai Beruházási Bank (EIB)** felé is (pl. metróberuházás, Pécs kulturális főváros projekt).

A helyi önkormányzatok alkupozíciója a pénzintézetekkel szemben a hitelezés tekintetében 2007–2008-ban kedvező volt, tekintettel a bankok közötti éles versenyre. Ezt az állapotot az önkormányzatok tudatosan saját hasznukra fordították (pl. a hitelyújtás feltételeinek meghatározásában – lejárat, hitelcél, biztosíték – aktívan közreműködhettek).

A kötvénykibocsátás önkormányzati körökben való nagyfokú elterjedésének legnagyobb ösztönzője volt, hogy az önkormányzatoknak nem kellett ez esetben közbeszerzési eljárást kiírniuk. Míg a bankok a hitelek tekintetében általában 10 éves futamidővel számoltak, addig a kötvények jellemző futamideje 20-25 év volt, így a pénzintézeteknek az önkormány-

zati kötelezettségek átlagidejének hosszabbodásával kellett számolniuk (MNB adat szerint az önkormányzati adósságállomány több mint 50%-a 15 évnél hosszabb futamidővel rendelkezett).

Ugyan a bankhitelek nagy része beruházási projektekhez nyújtott hitel, a kötvényforma elterjedése a hitelcélok meghatározását is bizonytalanabbá tette.

A hitelek esetében a bankok egyértelmű törekvése volt, hogy a kölcsönnyújtást meghatározott projekt célhoz kösse, azonban kötvények esetében ennek megvalósítása problematikus volt a bankok számára a hosszú lejárat miatt is (ennek ellenére a pénzüzetek próbálták ellenőrizni a kölcsön felhasználását, pl. csak aláírt fővállalkozói szerződés bemutatása esetén utaltak).

7.2 Az adósságkonszolidációhoz vezető okok, annak folyamata

A helyi önkormányzatok az elmúlt húsz évben egyre nehezedő körülmények között tartották fenn és működtették a helyi közszolgáltatások rendszerét, melyet sokszor fiskális kapacitásokat meghaladó mértékben fejlesztettek is, így tartalékaik kimerültek.

Ennek legfőbb oka a helyi önkormányzatok feladatai és az azokhoz társuló finanszírozási források közötti összhang hiánya volt. Az adósságállomány keletkezésének döntő többsége a helyi önkormányzati kötelező feladatok ellátásával kapcsolatban merült fel. Ezért mindenképpen indokolt volt az önkormányzati rendszert megszabadítani az adósságtól, annak érdekében, hogy az új rendszerben lehetővé váljon a kiegyensúlyozott gazdálkodás.

A rendkívül széles feladat- és hatáskörrel létrejött önkormányzati rendszerrel kapcsolatban számos esetben előtérbe került a megújítás szükségessége. Szinte valamennyi kormányzat célkitűzései között szerepelt a rendszer megújítása. Azonban erre a megfelelő politikai támogatottság és konszenzus hiányában egészen 2011-ig nem kerülhetett sor. Az akkor elfogadott új törvények teljesen új rendszer alapjait fektették le.

A 2010-es kormányváltást követően is egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy az addigi rendszer számos nehézséggel küzd, az önkormányzati adósságállomány „időzített bombaként” ketyeg. Nagy kockázattal fenyegetett a deviza adósságállomány kiugró mértéke, illetve a hosszú türelmi idők.

A rendszerjellegű átalakításokkal egy időben döntést kellett hozni az önkormányzatoknál felgyülemlett adósságállomány kezeléséről is. Az önkormányzati feladatváltozás a településeket eltérő mértékben érinti. A legtöbb feladat a kis népességű településektől került átvállalásra, melyek költségvetését e feladataik ellátása nagyon leterhelte. A differenciált feladatátvétel miatt indokolt volt az adósságkonszolidációt is az átvételre kerülő feladatok arányában megvalósítani. Ezért a teljes önkormányzati alrendszert érintő adósságkonszolidáció több lépésben, differenciáltan zajlott.

Az adósságállomány kezelése négy lépésben történt:

- megyei önkormányzatok teljes körű adósságkonszolidációja 2011 végén,
- 5000 fő alatti önkormányzatok teljes körű adósságkonszolidációja 2012 végén,
- 5.000 fő feletti önkormányzatok részleges adósságkonszolidációja 2013. június 28-ig;
- a teljes önkormányzati alrendszer pénzüzeti adósságkonszolidációja 2013. december 31-ei fordulónappal.

Az Országgyűlés döntése alapján, a közszolgáltatások hatékony átszervezésének és a területi közigazgatási rendszer átstrukturálásának érdekében 2012. január 1-jétől valósult meg a

megyei önkormányzatok konszolidációja, a megyei önkormányzati intézmények és egyes fővárosi egészségügyi intézmények állami átvétele.

Az átvétel szabályait rögzítő törvény és végrehajtási rendelete értelmében a megyei önkormányzatok és intézményeik vagyonának, vagyoni értékű jogainak, folyószámla-, betét- és értékpapír-állománya mellett az állam vállalta a kötelezettségek teljesítését is. A költségvetési szervek szállítói tartozásukkal együtt kerülnek átvételre.

A konszolidációba bevont adósságállomány mindösszesen 197,6 milliárd forint volt, amelyből az állam által átvállalt hitelállomány 22,6 milliárd forint, a működési hitelek 32,7 milliárd forint, a kötvények 142,3 milliárd forint összeget tettek ki.

2012-ben törlesztési célú állami támogatásként az **5000 fő lakosságszámot meg nem haladó települések** települési önkormányzatainak és a többcélú kistérségi társulásoknak a 2012. december 12-én fennálló adósságállománya, és annak a december 28-ig számított járulékaik előtörlesztésére szolgáló állami támogatást fizette ki az állam, közvetlenül a bankok felé. Ennek során mintegy **73,7 milliárd forint** – ezen belül 50,5 milliárd forint forintban, 22,3 milliárd forint svájci frankban és 0,9 milliárd forint euróban fennálló – adósságtól mentesült összesen 1710 érintett önkormányzat és többcélú kistérségi társulás.

A Kormány az **egyes csökkentett mértékű törlesztési célú támogatásban részesülő 5000 fő lakosságszám alatti települések meghatározásáról szóló 1674/2012. (XII. 28.) Korm. határozatban** döntött arról, hogy **14 önkormányzat esetében érvényesül a Kvtv. 76/C. § (11) bekezdése szerinti alacsonyabb mértékű konszolidáció**. Esetükben a Kormány a **1172/2013. (IV. 5.) Korm. határozatban** döntött az adósságkonszolidáció mértékéről, melynek megfelelően **10,6 milliárd forint** összegű adóssághoz nyújtott az állam törlesztési célú támogatást.

2013-ban az **5000 fő feletti önkormányzatok** feladatainak jellemzően kisebb részét vette át az állam, ezért ebben a körben az adósság – első körben – részlegesen került átvállalásra. Figyelembe véve azt, hogy 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.

Az önkormányzatok gazdasági teljesítőképessége az önkormányzati rendszerben a leggyakrabban alkalmazott módszerrel a legfőbb saját bevételi forrásul szolgáló helyi iparüzési adóbevételeik alapján került meghatározásra. Azoknál az önkormányzatoknál, ahol az egy főre jutó, potenciális helyi iparüzési adóbeszedési lehetőség az átlagnál kevesebb volt, ott az állam nagyobb segítséget nyújtott.

Ennek megfelelően, amennyiben egy 5000 fő feletti önkormányzat egy főre jutó – fentiek alapján képzett – mutatószáma a településkategória átlagának:

- 100%-ával egyezett meg, vagy meghaladta azt, adósságállománya 40%-os mértékben került konszolidálásra. E kategóriában szerepeltek a Fővárosi Önkormányzat és a kerületi önkormányzatok is,
- 75 és 100%-a közé esett, adósságállománya 50%-os mértékben került konszolidálásra,
- 50 és 75%-a közé esett, adósságállománya 60%-os mértékben került konszolidálásra,
- 50%-át sem érte el, adósságállománya 70%-os mértékben került konszolidálásra.

A fenti átvállalási mértékek az átvállalás alapjául szolgáltak. Az önkormányzatokkal folytatott egyedi egyeztetések alapján lehetőség volt ettől magasabb átvállalási mértéket is meghatározni.

Az 5000 fő feletti önkormányzatok részleges adósságátvállalására 2013 első felében került

sor. Az önkormányzatoknak az átvállalással érintett adósságuk 2012. december 31-ei állományáról 2013. január 11-éig kellett adatot szolgáltatniuk a Kincstár felé. Természetesen a pénzintézetek ezen adatszolgáltatás teljesítésében is aktív közreműködők voltak.

Az állam által átvett egészségügyi fekvőbeteg-szakellátó intézményekhez és egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézményekhez kapcsolódó adósságállomány is átvállalásra került, ezen adósságelemek tekintetében teljes mértékű konszolidálással. Az 5000 fő feletti önkormányzatok adósságkonszolidációja mindösszesen – az utalással való konszolidációt is egybeszámítva **277 önkormányzatot** érintett, eredményeként pedig **610 milliárd forint** összegű adósságtehertől szabadultak meg.

Azon átvállalással érintett önkormányzat esetében, amellyel szemben 2012. december 31-én a helyi önkormányzatok **adósságrendezési eljárásáról** szóló törvény alapján adósságrendezési eljárás volt folyamatban, vagy amellyel szemben 2012. december 31-e és 2013. június 28-a között adósságrendezési eljárás indult, 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. Ebben az esetben az államháztartásért felelős miniszter az adósságrendezési eljárás befejezését követő 60 napon belül gondoskodott az átvállalásról. Ennek megfelelően **az adósságrendezési eljárások befejezését** követően 6 önkormányzat összesen **2350,3 millió forint adósságtól mentesült.**

	Települések száma (db)	Konszolidált összeg (forint)
5000 fő alatti települések	1710	73 679 807 322
5000 fő alatti települések (külön Korm. hat. alapján)	14	10 637 688 190
5000 fő feletti települések	277	610 269 972 879
Lezárult adósságrendezési eljárással érintett önkormányzatok	6	2 350 261 386
Összesen:	2007	696 937 729 777

7. számú ábra: Adósságkonszolidáció

7.2.1 Az adósságkonszolidációban nem részesült önkormányzatok kompenzációja

Az adósságkonszolidációval összefüggésben nem kerülhető meg az adósságkonszolidációban nem részesült települések kérdése sem, hiszen az adósságkonszolidáció tényének bejelentése óta folyamatosan visszatérő elem volt ezen önkormányzatok kompenzációjának kérdése. Megítélésük szerint takarékos és példamutató gazdálkodásuk elismerése indokolt valamilyen formában.

Első lépésként 2013 áprilisában a helyi önkormányzatokért felelős miniszter levélben kereste meg az érintett önkormányzatok vezetőit. Kérte, hogy jelezzék azokat a települést

számára fontos fejlesztési igényeket, amelyek megvalósítása a lakosság érdekeit szolgálná és hozzájárulhatna a település önfenntartó képességének javításához. A megkeresésre alig az érintett önkormányzatok fele válaszolt. A válaszokból azonban jól körvonalazódtak az önkormányzatok igényei: alapvetően kisebb összegű, az elmúlt években forráshiány miatt elmaradt/elhalasztott, a lakosság számára fontos fejlesztési igényeket jeleztek (pl. út- és járdaépítés, kötelező feladatellátást szolgáló intézmények felújítása, korszerűsítés).

A [Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló törvény](#) 3. mellékletének 10. a) pontja 10 milliárd forint támogatást biztosít az adósságkonszolidációval nem érintett települési önkormányzatok fejlesztéseire. A támogatás felhasználásának részletszabályait „[Az adósságkonszolidációban részt nem vett települési önkormányzatok fejlesztési támogatásáról](#)” szóló 10/2014. (II. 19.) BM rendelet tartalmazta.

A támogatásra jogosult önkormányzatok száma 1176, melyből 1018 önkormányzat 2000 fő lakosságszám alatti, 158 önkormányzat 2000 fő feletti lakosságszámmal rendelkezik.

A támogatást 2014. március 6-ig benyújtott igénylés alapján kérhették az érintett önkormányzatok az alábbi célokra:

- a település belterületén út, híd vagy járda építésére, felújítására, karbantartására,
- vízrendezési és csapadékelvezetési rendszer kiépítésére, felújítására,
- településrendezési terv készítésére,
- önkormányzati tulajdonban lévő épületek fejlesztésére, amelyek
 - igazgatási tevékenységet,
 - óvodai nevelést,
 - kulturális tevékenységet, vagy
 - szociális vagy egészségügyi ellátást szolgálnak.

A támogatásokról a belügyminiszter döntött 2014. március 24-éig. A döntés meghozatala során elsőbbséget élveztek a 2000 lakos alatti települések, melyek igénylésük alapján megkaphatták a településkategóriájuk szerint nekik jutó támogatást. A kormányzati elképzelések szerint ez egy többéves program, melynek a 2014. évi támogatás a kezdeti lépését jelenti.

7.2.2 Adósságkonszolidáció 2014. évi záró üteme

A Kormány 2013 végén megvizsgálta az önkormányzati adósságkonszolidáció újabb ütemének lehetőségét, és meghozta azt a döntést, amely lehetővé tette a fennmaradó adósság teljes átvételét, illetve bővíti az átvállalással érintett adósságelemek körét. [A Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló törvény](#) alapján a települési önkormányzatok és társulásaik **2013. december 31-én** meglévő, **pénzügyi intézmény felé fennálló** adósságelemeinek (kölcson- vagy hiteljogviszonyon, hiteljogviszonyt megtestesítő értékpapíron, váltókibocsátáson, pénzügyi lízingen, valamint szerződésben kapott legalább 365 nap futamidejű halasztott fizetésen, részletfizetésen alapuló tartozás) átvállalására **2014. február 28-ig** került sor.

Ügylettípus	Érintett ügyletek száma	Érintett ügyletek összege* (ezer forint)
Törlesztési célú támogatás (Kincstár)	1436	66 660 232
Átvállalás (ÁKK Zrt.)	438	389 415 077
Összesen	1874	456 075 309

8. számú ábra: A 2014. évi önkormányzati adósságkonszolidáció előzetes számadatai
**devizában fennálló ügyletek 2013. december 31-ei árfolyammal számítva*

7.2.3 Adósságkeletkeztetés

Az egyik legfontosabb változást az [Alaptörvény](#) 34. cikk (5) bekezdésében foglaltak jelentik, amely szerint a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti. Az államadósságnak az önkormányzatok adóssága is a része, így az Alaptörvény szerinti államadósság-korlát releváns az önkormányzatok szempontjából is.

A 2012. évtől jelentős változás következett be az önkormányzatok kötelezettségvállalása tekintetében. A stabilitási törvény szabályozásának köszönhetően az önkormányzati hitel-felvétel, kötvénykibocsátás folyamata átláthatóbb, felelősségteljesebb lett. Ezt tovább erősíti az önkormányzati költségvetés tervezésére vonatkozó 2013. január 1-jétől hatályba lépő [új önkormányzati törvény \(Mötv.\)](#) előírása ^{is}.

Az önkormányzatok működési célra a jövőben csak likvid hitelt vehetnek fel. A fejlesztési célú eladósodás pedig akképpen kerül korlátozásra, hogy – bizonyos kivételektől eltekintve – előzetes kormányzati engedéllyel csak akkor keletkeztethet az önkormányzat fejlesztési célú adósságot, ha az adósságot keletkeztető ügyletéhez kapcsolódó korábbi évekről fennálló és a tárgyévi összes fizetési kötelezettsége az ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladja meg az önkormányzat saját bevételének 50%-át és az adósságot keletkeztető ügylet törvényben meghatározott feladatellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi, a későbbi fenntartási kötelezettségek biztosíthatósága mellett.

A hozzájárulás megadására vonatkozó kérelemmel kapcsolatos eljárás önkormányzatok számára legfontosabb elemeit az alábbi jogszabályok rögzítik:

- a [stabilitási törvény](#), ezen belül különösen: 1–2.§ (1) bekezdés a) pontja és (3) bekezdése, 3. § és 10. §,
- [353/2011. \(XII. 30.\) Korm. rendelet](#) (továbbiakban: Korm. rendelet) az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól,
- az [államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény](#) 23. § (2) f) és g) pontok, 29. § (3) bekezdése és 96. §-a.

A Kormány **hozzájárulása nélkül** csak korlátozott számban köthetők ügyletek. Ezek az alábbiak:

- az ország költségvetését érintő, az európai uniós 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,
- az önkormányzat által az EU-tól vagy más nemzetközi szervezettől elnyert pályázat önérejét biztosító és a megnyert támogatás előfinanszírozását szolgáló ügyletekre vonatkozó kezesség-, illetve garanciavállalás,
- önkormányzatok által az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelre vállalt kezesség, illetve garancia,
- bármely jogi személy (önkormányzat, gazdasági társaság, civil szervezet) likvid hitelére vonatkozó kezesség, illetve garanciavállalás.

A jogszabály azt is rögzíti, hogy az ügylethez a Kormány mely **feltételek fennállása esetén járul hozzá**:

- 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 uniós 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 iparűzési 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 módosított stabilitási törvény lehetőséget ad a Kormánynak arra, hogy amennyiben a tervezett ügylet nem kötelező önkormányzati feladat ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi, úgy az ügylethez történő hozzájárulást megtagadja akkor is, ha az engedély megadásához szükséges valamennyi fenti feltételt teljesíti az önkormányzat.

A rendelet rögzíti azt is, hogy a számítások elvégzése során mely önkormányzati bevételek minősülnek saját bevételnek:

- 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.

A kormányzati eljárás két részre tagolódik:

- az önkormányzatok (előzetes) adatszolgáltatása a fejlesztési célú adósságkeletkeztetési szándékukról, illetve
- az önkormányzatok adott ügylethez való kormányzati hozzájárulás iránti kérelme.

Az **adatszolgáltatási és engedélyezési eljárás kizárólag elektronikus úton**, a Kincstár ÖNEGM rendszerén keresztül zajlik. Az elektronikus úton benyújtott adatszolgáltatási és engedélyezési dokumentumok hitelesítése az ÖNEGM rendszerből kinyomtatott, a szervezet vezetői által aláírt nyilatkozatnak az ÖNEGM rendszerbe való feltöltésével történik.

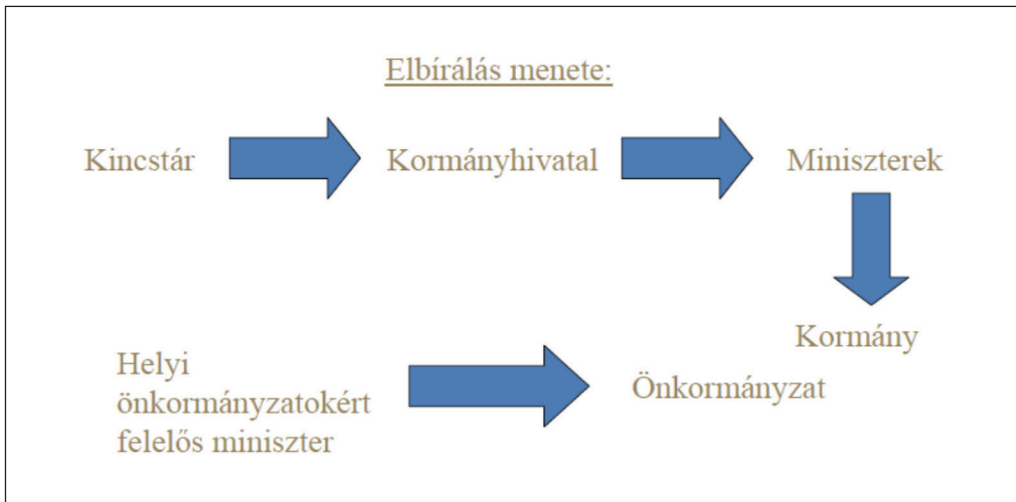
7.2.4 Előzetes adatszolgáltatás

Az önkormányzatok **legkésőbb március 16-áig** benyújtják az ÖNEGM rendszerben szereplő adatlapon a tárgyévben tervezett adósságot keletkeztető ügyleteikre vonatkozó főbb adatokat, úgy, mint

- a fejlesztés célját,
- a fejlesztés alapjául szolgáló önkormányzati feladatot,
- a fejlesztéssel létrejövő kapacitást,
- a fejlesztés bruttó forrásigényét,
- ügylet várható egybeszámított értékét,
- a már fennálló ügyletekből, kezesség-, illetve garanciavállalásokból eredő, jogosult által érvényesített fizetési kötelezettségeik értékét,
- tárgyévre tervezett saját bevétel összegét,
- ha az adatszolgáltatás benyújtásakor ismert, az ügylet típusát, futamidejét, devizanevét, az adósságállomány keletkezésének ütemezését és az ügyletből eredő várható fizetési kötelezettséget.

A stabilitási törvény 2013. évben elfogadott módosításának eredményeként az **előzetes adatszolgáltatást minden**, az önkormányzat év végi adósságállományát növelő ügylet esetén teljesíteni kell, akkor is, ha azok nem engedélykötelesek. Így csak a likvid, reorganizációs és adósságmegújító hitelek, valamint a kezesség- és garanciavállalásokra vonatkozóan nem kell előzetes adatszolgáltatást teljesíteni.

7.2.5 Kérelem



9. számú ábra

Az önkormányzatok – az adósságmegújító hitelek és a kezesség-, illetve garanciavállalásra vonatkozó ügyletek kivételével – csak az előzetes adatszolgáltatási kötelezettségük teljesítését követően nyújthatják be az ügyletre vonatkozó kormányzati hozzájárulás iránti kérelmüket.

Az adott évben megkötni tervezett ügyletekre vonatkozó kérelmeknek legkésőbb december 10-éig meg kell érkezniük a minisztériumokhoz, hogy a Kormány döntése után még lehetőség legyen az év vége előtt megkötni a tervezett ügyleteket. Az adott évben leadott kérelmekben szereplő ügyletek megkötését csak az adott évben tudja jóváhagyni a Kormány (mivel abban az adott évi önkormányzati költségvetési adatok szerepelnek).

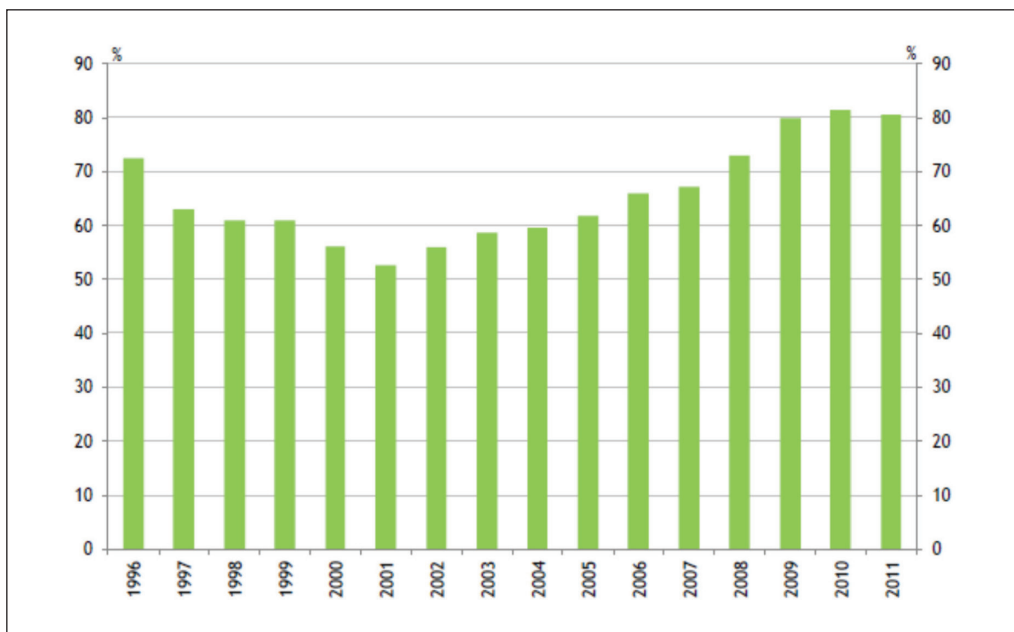
A Kormány az adott hónap 16. napjáig – decemberben 10-éig – a kormányhivatal véleményezésén átesett kérelemről az adott hónap végéig dönt. Amennyiben az önkormányzat különleges elbírálást kért (az előzetes adatszolgáltatási kötelezettség alóli felmentést, az adatszolgáltatástól jelentősen eltérő tartalommal beadott kérelmek esetén az eltérés jóváhagyását vagy adósságmegújító hitel esetén az 50%-os adósságlimit alóli felmentést), úgy a Kormány ennek megadásáról az ügylethez való hozzájárulásról való döntéssel egy időben dönt.

Irodalom

1. Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatási szakvizsga, Általános közigazgatási ismeretek III. modul: Általános államháztartási ismeretek (jegyzet, 2013)
2. Magyarország Alaptörvénye
3. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
4. Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény
5. Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény
6. Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény
7. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
8. Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet
9. A Nemzetgazdasági Minisztérium és a Belügyminisztérium Hírlevél 2013. című kiadványa
10. A Belügyminisztérium és a Nemzetgazdasági Minisztérium útmutatója az adósságkeletkeztető ügyletek engedélyezési folyamatáról
11. www.parlament.hu

8. Adósságrendezés

Magyarország növekvő adósságpályára állt az utóbbi tíz évben. A gazdasági világválság begyűrűzésével, 2008 óta a felduzzadt államadósság jelentősége felértékelődött, hiszen minden eddiginél drágább lett az európai államok szuverén államadósságának finanszírozása.² Az adósságspirál veszélyére mutat rá, hogy az ország 2001 óta egyre jobban növekvő költségvetési hiányát a tervek szerint csak 2012-ben, illetve 2013-ban tudja elfogadható mértékűvé tenni. A 2001-ben GDP-arányosan 51%-os államháztartási hiány 2011-re 80% fölé emelkedett.³



10. számú ábra: A GDP-arányos bruttó államadósság alakulása⁴

A folyamatosan duzzadó államháztartási hiány növekedésében közrejátszott annak a piacról történő egyre dráguló finanszírozása is.

² Ez alól csak Németország kivétel, melynek állampapírai a legkedvezőtlenebb piaci környezetben is menedékként szolgáltak a befektetőknek. Olyannyira, hogy a német állampapírok népszerűsége az eddig végső mentsvárként szolgáló svájci állampapírokat is megelőzte.

³ A Belügyminisztérium adatai alapján.

⁴ Magyar Nemzeti Bank (2012. május): Elemzés az államháztartásról, 11. oldal

8.1 Az önkormányzati eladósodás folyamata és tapasztalatai

Az önkormányzatok 2007–2008-ban sorra bocsátották ki a – döntően devizaalapú, jellemzően svájci frankban jegyzett – kötvényeket, s bár az így bevont források egy részéből a korábbi, rövid lejáratú hiteleket váltották ki, a tartozásállomány így is rövid idő alatt a duplájára nőtt. A tavaly decemberben közel ezermilliárd forintos hitel- és kötvényállomány ráadásul a helyhatóságok alig tizedénél, mintegy 300 önkormányzatnál, a nagyobb településeken, a megyei jogú városokban, a fővárosnál, illetve a kerületeknél összpontosul.⁵

„A Helyi Observatórium tanulmánya szerint az indokolatlan mértékű eladósodás (a nonprofit szervezet adatai alapján a pénzügyi kötelezettségek növekedését sem a szektor deficitje, sem az uniós támogatások intenzitása, a brüsszeli források mellé szükséges önerő mértéke nem indokolta) azonban eddig nem okozott különösebb problémát. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) adatai szerint szeptember végén az önkormányzati hitelek mindössze 1,5 százalékát nem törlesztették 90 napnál régebben, míg a lakossági jelzáloghiteleknel ez az arány 10 százalék volt, a vállalkozásoknál pedig meghaladta a 14 százalékot.”⁶

A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Har.tv.), valamint a 95/1996. (VII. 4.) számú Korm. rendelet megteremtette annak lehetőségét, hogy az adósságrendezés alatt lévő önkormányzatok visszterhes kamattámogatást, működési célú támogatást, továbbá a pénzügyi gondnok díjának megtérítését igényelhessék a központi költségvetésből.

Egy önkormányzat (Bakonszeg) esetében három, három önkormányzat (Bátorliget, Nágocs, Sata) esetében már két alkalommal indult eljárás.

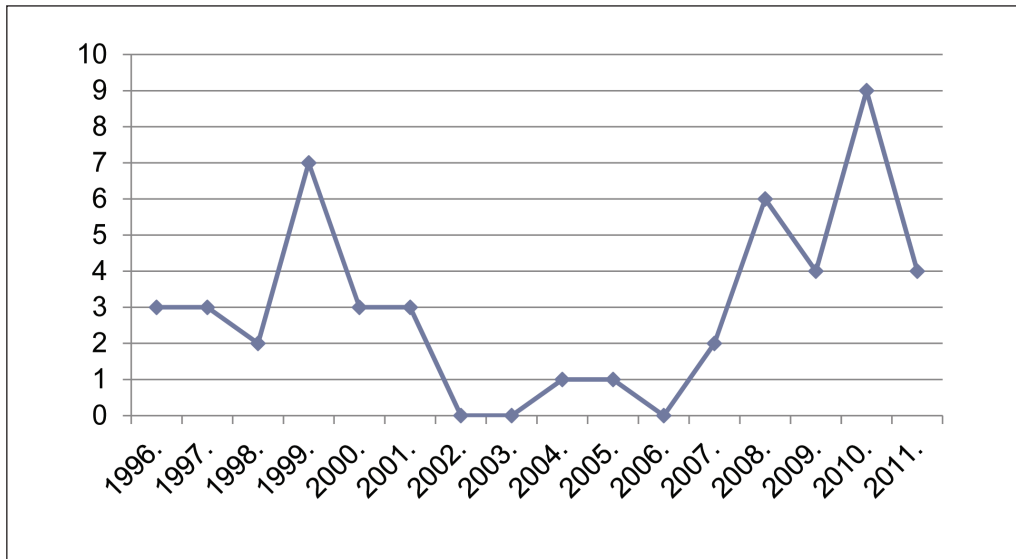
Az eladósodásokhoz több tényező is hozzájárult. A kötvényállomány közel 90 százalékát devizában, tehát euróban és svájci frankban bocsátották ki, miközben a települések bevételei forintban keletkeznek. Ezzel gyakorlatilag a háztartásokhoz hasonló kockázatokat vállaltak, vesztekre, hiszen a kamat és főként az árfolyamveszteségekkel nem kalkuláltak.

Az eladósodásban az önkormányzatok megszorítása is szerepet játszott. A költségvetés megszorításai miatt csökkentek a központi költségvetésből érkező önkormányzati bevételek, miközben a feladatkörök sokasodtak, ráadásul a fejlesztésekhez szükséges európai uniós pályázatokhoz az önerőt is maguknak kellett biztosítaniuk.⁷

5 Belügyminisztérium adatai alapján.

6 Az önkormányzatok adóssághelyzete. Összeállította: dr. Kovács Róbert, Helyi Observatórium, 2012

7 http://www.pszaf.hu/data/cms2352521/Hirlevel_2012.05_majus.pdf Letöltés dátuma: 2013. 01. 22.



11. számú ábra: Új, induló adósságrendezési eljárások 1996 óta

Forrás: <http://www.asz.hu/kereses?csearch=%C3%B6nkorm%C3%A1lnyza-tok+ad%C3%B3ss%C3%A1g%C3%A1llom%C3%A1nya> Letöltés dátuma: 2012. 12. 21.

Önkormányzatok finanszírozási és pénzügyi gondjai, Tállai András önkormányzati államtitkár, Belügyminisztérium, 2011. április 7.

A helyi önkormányzati alrendszer adósságállománya 2005 és 2010 között meredek emelkedést mutatott. A 2002-től 2005-ig tartó időszakban az önkormányzatoknak összességében viszonylag állandó, 250 milliárd forint mértékű adósságállománya volt. Ezt követően azonban, a 2006. év végére, már 491 milliárd forintos (szállítói tartozás nélküli) adósságot halmoztak fel, azzal, hogy ennek még 94%-a volt hitel, és csupán 6%-a kötvény. A 2010. év végére 1247,5 milliárd forintra duzzadt az adósságállomány, s ebből a kötvényállomány már elérte a 47%-ot (591,4 milliárd forint).⁸

Mint azt már több helyen is jeleztem, a nagymértékű eladósodást számos tényező okozta. Az önkormányzatok pénzügyi helyzete évről évre romlott a sorozatos forráskivonások, valamint a gazdasági válság következményeként a saját bevételek csökkenése miatt. Az önkormányzatok tömegesen estek a halasztott visszafizetéssel kecsegtető kötvénykibocsátás „csapdájába”, hiszen a kibocsátás után következő néhány évben még nem keletkezett többletkiadásuk. Többségüknek nem volt hosszú távú pénzügyi törlesztési terve sem.

A 2008-ban bekövetkezett válság ugyancsak arra ösztönözte az önkormányzatokat, hogy pénzügyi gondjaikat további kötvénykibocsátással és hitelfelvétellel oldják meg. A kialakult helyzet súlyosságát tükrözi, hogy az addig jellemzően felhalmozási céllal kibocsátott kötvények mellett 2010 végére mintegy 52 milliárd forint összegű működési célú kötvénykibocsátásra is sor került (2006-ban ilyen adóssággal még szinte egyáltalán nem rendelkeztek). A kialakult problémát tovább súlyosbította, hogy a 2008. évet követően a főként svájci frankban és euróban lévő kötvényhitel adósság már a hosszú lejáratú adósságnak mintegy 70%-át

8 A számadatok a Belügyminisztériumtól és a Nemzetgazdasági Minisztériumtól kapott adatok alapján kerültek kimutatásra

tette ki. A növekményben jelentős hatása volt az infláció okozta kamatemelkedésnek és az árfolyam-emelkedésnek.

Az önkormányzati rendszer átalakításának első lépéseként a Kormány átalakította a megyei önkormányzatok feladatstruktúráját, és ennek kapcsán a 2011. év végén megtörtént a megyei önkormányzatok konszolidációja. Részben ennek következményeként a helyi önkormányzatok adósságállománya 2011. december 31-én 1196,8 milliárd forintra csökkent, ami mintegy 51 milliárd forinttal, 4,1%-kal kevesebb az előző évhez viszonyítva.

Jelentős változás volt a [Har. tv.](#) 2011. július 13-án hatályba lépett módosítása. Majd a változások átvezetése miatt szükségessé vált a [95/1996. \(VII. 4.\) Korm. rendelet](#) (végrehajtási rendelet) módosítása is.

A módosítás a nagyobb településeken megindult adósságrendezési eljárás lefolytatása alatt felmerült gyakorlati problémák, akadályok megszüntetésére irányult. A módosítás elfogadásával a folyamatban lévő eljárások zökkenőmentes lefolytatására és a hitelezők igényeinek mielőbbi kielégítésére nyílt lehetőség.

A felhalmozódott adósság reorganizációs hitellel történő rendezését és ehhez visszatérhes kamattámogatás nyújtását a vonatkozó jogszabályok eddig is lehetővé tették.

A módosítás elősegítette az adósság reorganizációs hitellel való rendezésének lehetőségét azzal, hogy a javaslat a helyi önkormányzatokért felelős miniszter (az államháztartásért felelős miniszter véleményének kikérése mellett) jogkörébe rendelte a kamattámogatásra vonatkozó ígervény intézményét, lehetővé téve ezzel a kamattámogatás későbbi folyósítását, illetve a kamattámogatás ismeretében a sikeres hitelezői egyeztetéseket, egyezségeket.

Az adósságrendezési eljárás alatt álló nagyobb önkormányzatok esetében több, európai uniós forrásból megvalósuló fejlesztési beruházás is folyamatban van. A módosított törvénnyel a helyi önkormányzatért felelős miniszter engedélyével lehetőség nyílik ezen beruházások folytatására, befejezhetőségére, a fenntartási kötelezettségek teljesítésére az eljárás alatt is, így az önkormányzatoknak az unió felé vállalt kötelezettségeik nem teljesítése miatt nem keletkezik támogatás-visszafizetési kötelezettsége.

8.1.1 A magyar önkormányzatok adósságállománya

„A helyi önkormányzatok adósságállománya szállítókkal együtt 1340 milliárd Ft – nemzetgazdasági szinten a GDP közel 1/20-a (4.7%/GDP, 2011). Ez a szektor Saját Bevételeihez képest jelentős volumen (697 milliárd Ft, 2011). Ha az adósságot a kamatokkal korrigált Működési Egyenlegükhöz (Működési Bevételek és kamatkiadással korrigált Működési Kiadások különbsége: 163 Mrd Ft, 2011) mérjük, a Szektor több mint 10 év alatt tudná adósságát visszafizetni, úgy, hogy közben nem hajt végre új beruházást.”⁹

9 Századvég Alapítvány: Államadósság-finanszírozás lehetőségei, Szakpolitikai tanulmány, 23–24. oldal

8.1.2 Okok és problémák, amelyek az eladósodáshoz vezettek

Az önkormányzatok az Önkormányzati Charta ([Helyi Önkormányzatok Európai Chartája](#)) értelmében nagyfokú szabadságot élveznek, ugyanakkor adósságuk része az államadósságnak, így működésük rendszerszintű kockázatot jelent, és az adósságszolgálatát teljesíteni nem tudó önkormányzati kör már rövid távon rendszerszintű problémát generál. A rendszer arra a feltételezésre épül, amit már korábban is jeleztük, hogy az önkormányzat nem mehet csődbe.

Véleményünk szerint az eladósodás okai a következő csoportokba sorolhatóak:

1. Az önkormányzati szektorból 2006 és 2012 között reálértékben közel 650 Mrd Ft-os forráskivonás történt.
 - a) A kötelező feladatok ellátásához szükséges állami normatívák részaránya a feladatok finanszírozásában jelentős mértékben csökkent. Az „állami hozzájárulások és támogatások” költségvetési sor főösszege 2006 és 2011 között folyó áron lényegében nem változott.
 - b) A gazdasági válság hatására az önkormányzatok saját bevételei sem növekedtek.
2. A helyi önkormányzatok döntő többsége nem rendelkezett saját forrásokkal az EU-s fejlesztési pályázatok önrészenek finanszírozására. (Tapasztalható, hogy az ivóvízminőség-javító programok kapcsán, a Környezet és Energia Operatív Programba pályázatukat benyújtó önkormányzatok sok probléma mellett a saját forrás biztosításával is küzdenek.)
3. A főként CHF alapú hitelek és kötvények árfolyamváltozás miatti átértékelődése, és a törlesztési moratórium lejárta egyszerre érezteti hatását az adósságszolgálati terhek megnövekedésében. (A 2007-ben kibocsátott kötvényekre jellemzően 3–5 év adósságfizetési moratóriumot kaptak az önkormányzatok.)
4. A fejlesztési pályázatok önrésze gyakran indokolatlan mértékben növekedett a projekt kivitelezése során, amelyben jelentős szerepet játszott a fejlesztési projektek nem hatékony projektellenőrzése.

A legfőbb problémák a következők:

2012-ben az önkormányzati szektor hosszú lejáratú hitelekkel történő finanszírozását a bankrendszer gyakorlatilag szinten tartotta, nem voltak rugalmasak a hitelek átstrukturálásában, mivel tisztázatlan volt az önkormányzatok jövőbeli vagyoni és jövedelmi helyzete.

Tovább csökkent a hitelezési aktivitás abból adódóan, hogy hosszú, bonyolult, és túlzottan magas szintre delegált a hitelfelvétel engedélyezése. *(A konszolidációs tárgyalásokon elhangzott több önkormányzati vezetőtől, hogy egy beadott kérelmet hónapokig bírált a bank, majd legtöbbször elutasításra került.)*

Nem ellenőrzött és nem kötött engedélyhez az önkormányzati vállalatok eladósodása és az önkormányzatok ezzel kapcsolatos garanciavállalása. Nem állnak rendelkezésre az önkormányzatok és közfeladat-ellátást végző társaságaik konszolidált beszámolóit, így az ebből fakadó kockázatok értékeléséhez szükséges információk sem állnak rendelkezésre.

Nem ellenőrzött és nem kötött engedélyhez az EU-s projektek előfinanszírozására vonatkozó hitelek felvétele.

(Kormányzati intézkedésnek köszönhetően vannak olyan beruházások, amelyhez 100%-ban igényelhetnek az önkormányzatok önerőt (EU Önerő Alap), és előlegként is igénybe vehetik egy részét, tehát nem szükséges a költségek megelőlegezése. Pl.: ivóvízminőség-javító programok, szennyvízberuházások.)

- A pályázati kiírások döntően nem jövedelemtermelő beruházásokra szóltak. Mivel bevétel nem volt várható ezektől a projektektől, az adósságszolgálat fedezésére elsősorban a működési költségvetésben kell az önkormányzatoknak mozgásteret találniuk.
- A fejlesztési döntések során a magas támogatási arány bizonyult döntőnek szemben a megtérüléssel. Ez azért jelent az állam számára különösen jelentős problémát, mert a kötelező feladatok ellátását szolgáló projektek fenntartása közvetetten az állam felelőssége. (Szintén említhetem az ivóvíz- és szennyvízberuházással kapcsolatos projekteket.)

Az önkormányzatok saját bevételei a gazdasági visszaesés következtében – adóemelés nélkül – szintén tovább csökkennek a következő években. *(Az önkormányzatok az adósságrendezzéssel kapcsolatos tárgyalássorozaton főleg az építőiparral kapcsolatos – cementgyár, téglagyár, cserépüzem – tevékenységeket folytató ipari üzemek csökkenő árbevétele miatt az iparüzési adóbevétel jelentős kieséséről számoltak be.)*

Az önkormányzati szektor eladósodásának korlátozásában a **stabilitási törvény** rendelkezései jelentős javulást hoztak, részben e rendelkezéseinek következtében erőteljesen visszaesett az önkormányzatok hosszú lejáratú hitelfelvétele.

Hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy a lejárt szállítói állomány 50%-át az Országos Egészségbiztosítási Pénztár finanszírozási körébe tartozó kórházak által felhalmozott szállítói tartozások jelentették, amelyek a kórházak központosítása révén a továbbiakban nem az önkormányzatokat terhelik, továbbá a lejárt szállítói állományból nem történt/történik meg az EU-s támogatások szállítói finanszírozásából adódó tételek elkülönítése. A szállítói tartozások ugyanakkor azért jelentettek rendszerszintű problémát, mert a szállítói finanszírozás esetén az állam volt a kötelezett és nem az önkormányzat.

A hitelképesség csökkenése vagy megszűnése az uniós fejlesztési források lehívását is veszélyeztetheti (önerő és likvid Cash Flow hiány). A bankszektor lényegében leállt az EU-s fejlesztések önerejének finanszírozásával. *(Az önerő biztosítására, a probléma orvoslására kezdeményezte a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség az Önerő Alap létrehozását.)*

„Az adósságkonszolidáció miatt 2012 végén átmenetileg lehetőség nyílt a likvid hitelek évek közti átvitelére, és a likvid hitelek futamidejét kormányzati hozzájárulás nélkül meg lehetett hosszabbítani 2013. június 30-áig. Az adósságkonszolidáció miatt és az önkormányzati adósság újrakeletkeztetésének megakadályozása érdekében

- az adósságkonszolidáció után az adósságot keletkeztető ügyletekre vonatkozó szabályozás szigorodni fog,
- a konszolidációs tárgyalások zavartalan lefolytatása érdekében a fejlesztési célú ügyletekre moratórium került bevezetésre 2013. március 31-éig, a kezesség, illetve garanciavállalás is engedélykötelessé vált,
- a fejlesztési célú hitel felvételének előkövetelménye lesz a helyi adók elvárható mértékkel történő bevezetése,
- a kis összegű (10 millió forint alatti) fejlesztési célú ügyletek is engedélykötelessé válnak, ha az ügylet összege meghaladja az önkormányzat éves saját bevételeinek 20%-át,

- *minden adósságot keletkeztető ügyletről adatot kell szolgáltatni, a nem engedélykötelesekről is (2014-től).*¹⁰

Szükséges arra is figyelemmel lenni, hogy az adósságkonszolidáció következtében jelentős mértékű kötelezettségtől mentesültek ugyan az érintett önkormányzatok, de az egyéb – állammal és szállítókkal szembeni – adósságok rendezése sem jelent kisebb feladatot.

10 http://www.bgf.hu/pszk/szervezetiegysegeink/oktatasiszervezetiegysegek/PENZUGYITANSZEK/dokumentumok/segedanyagok/sagedanyagok/onkormanyzatokpenzugyei/%C3%96nk_p%C3%BC_Berczik%20_A.pdf Letöltés dátuma: 2013. 03. 20.

9. Közzolgáltatások finanszírozása

A közzolgáltatások körébe minden olyan szolgáltatás beletartozik, ami az emberek közös érdekét, folyamatos szükségleteinek ellátását szolgálja. Ezekért az állam, valamilyen állami szerv vagy a helyi önkormányzat felelős.

Mi tartozik a közzolgáltatások körébe? Pl.:

- közösségi közlekedés biztosítása: a településeken belüli és a települések közötti összeköttetések megteremtése buszokkal, vonatokkal, villamossal, metróval stb.,
- hulladékkezelés: az önkormányzat gondoskodik róla, hogy az emberek házából a szemétteltelepre jusson a háztartási hulladék,
- közoktatás biztosítása: általános és középiskolák,
- idősek otthona, fogyatékos emberek gondozóházai,
- gyermekvédelmi szolgálatok működtetése,
- egészségügyi ellátás, háziorvosi szolgálat működtetése,
- művelődési házak működtetése, múzeumok és könyvtárak fenntartása,
- ivóvíz-ellátás és szennyvízkezelés biztosítása,
- energiaellátás biztosítása (áram, földgáz, hő),
- elektronikus hírközlés (pl. telefon, internet, mobilkommunikáció) és postai szolgáltatások biztosítása,
- köztemetők fenntartása,
- közterületek (parkok, utcák stb.) takarítása.

Jellemző, hogy ezeket a szolgáltatásokat csak nagyon szigorú szabályok mellett bízzák magánvállalatokra. Egyrészt azért, mert biztosítani kell, hogy a szolgáltatással mindenkinek legyen lehetősége élni (egy magáncégnek lehet, hogy nem érné meg buszokat küldeni a legeldugottabb településekre), másrészt azért, mert figyelni kell, hogy az embereket ne veszélyeztesse a szolgáltatás.

Felmerül az a kérdés, hogy kell-e ezekért a szolgáltatásokért fizetni? Igen. Az állampolgárok egyrészt adóikkal és egyéb befizetéseikkel járulnak hozzá ezekhez, másrészt vannak példák, amikor ezen felül még meghatározott díjat kell fizetni (gondoljuk csak a szemét elszállításáért és elhelyezéért fizetendő díjra). Mivel az állam, valamely állami szerv vagy a helyi önkormányzat felel ezekért a szolgáltatásokért, odafigyelnek, hogy a díjak semmiképp se haladhassák meg a szolgáltatás költségeit, és tekintettel vannak a befizető helyzetére (különbféle díjkedvezmények vannak, például engedményes buszjegy a diákoknak, nyugdíjasoknak, vakoknak stb.).

A globális „jó kormányzás” felvetését a magyar „jó állam” koncepció a közös érdekében és keretei között igyekszik megválaszolni. Hazánkban a polgári kormány egyszerre 3 jelentős államigazgatási programot indított el: az igazságügyi reformot, az önkormányzati reformot és a [Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programot](#).

Akár az „egyszerű állam”, akár az önkormányzati reform, akár a Magyary-program ösztönzi az embereket arra, hogy aktívabban vegyenek részt az állam működésében, azt érdemben véleményezzék, javaslatokkal segítsék.

A közzolgáltatások nyújtását az állam vállalta magára, melynek kereteit a közgazdaság-

tan közjavak kategóriája szolgáltatta. Az állam feladatait és a közjavak szolgáltatását több tényező befolyásolja: ilyenek a társadalmi-gazdasági rendszer, az állami beavatkozásról vallott eszmék, a szociális érzékenység, a gazdasági lehetőségek stb. A szocialista államokban a közjavak szolgáltatását az állam teljesen saját hatáskörébe vonta, míg a piacgazdaságokban vegyes vagy tisztán piaci megoldások helyettesítik a kormányzati működést. A rendszerváltás után hazánkban a közjavak nyújtásának egy részét az állam az önkormányzatok feladatai közé sorolta be. A korábbi, szocialista berendezkedésből való átmenet részeként egyes egészségügyi szolgáltatások nyújtásához engedélyezte a piaci szereplők közreműködését.

„A helyi közszolgáltatások szervezésében, a településüzemeltetés biztosításában meghatározó megrendelői, finanszírozói és tulajdonosi szerepet játszó közhatalom eddig a helyi önkormányzatok voltak Magyarországon. A helyi közügyek intézésének alkotmányos garanciákkal védett letéteményeseiként mind a területi (megyei), mind a települési önkormányzatok széles körű felhatalmazással rendelkeztek a helyi humán és anyagi közszolgáltatások biztosításában. E széles felhatalmazottság alatt – a részletek mellőzésével – azt értem, hogy a lakosság alap- és középfokú közszolgáltatásokkal való ellátásának felelőse az önkormányzat, amely e felelősséggel adekvát, ezzel összhangban álló közhatalmi hatáskörökkel (szabályozás, árhatóság, engedélyezés, ellenőrzés), továbbá szervezeti-alkotmányos jogszabályokkal rendelkezett. A helyi közszolgáltatások szervezésében betöltött, alkotmányosan védett elsődleges szerepe – e helyen igazolás nélküli állításként rögzítve – a központi végrehajtó hatalom horizontális ellensúlyává, korlátozott hatalmi ágga transzformálta a helyi önkormányzatokat. Az önkormányzati rendszer ugyanakkor – szinte létrejötte pillanatától kezdve – nem rendelkezett a felelősségével arányos, a központi végrehajtó hatalomtól nem, vagy csak részben függő pénzügyi és más anyagi forrásokkal feladatai ellátásához. A forráshiány-kényszer jelentősen mérsékelte az önálló hatalmi ágga fejlődést és a jogi lehetőségek ellenére az önkormányzati rendszer „megrekedt” a korlátozott autonómiával rendelkező közhatalom minőségben.”¹¹

A közszolgáltatás a szolgáltatások azon sajátos típusa, melynek legfőbb jellemzője a közösségi jelleg. Közszolgáltatás mindazon – az állam, a helyi önkormányzatok vagy más szervezetek által nyújtott – szolgáltatás, amely a lakosok széles körének nyújt valamilyen ellátást, és nem minősül az állam egyoldalú közhatalmi aktusának. A közszolgáltatás olyan szolgáltatás, amelynek megszervezéséért végső fokon az állam vagy a helyi önkormányzat felel, és amely mindenki számára azonos feltételek mellett vehető igénybe.

Az **Mötv.** elhatárolja egymástól a községi önkormányzatot, a járásszékhely városi és a városi önkormányzatot, valamint a megyei jogú városi önkormányzatot a közszolgáltatási kötelezettségeik alapján.¹²

Az **Mötv.** 41. § (6) bekezdése szabályozza a közszolgáltatások nyújtásának módját, melyet a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására – jogszabályban

11 <http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2368>

12 „20. § (1) A községi önkormányzat köteles ellátni mindazokat a törvényben meghatározott feladatokat, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit biztosítják.” [Mötv. 20. § (1) bek.]

„21. § (1) 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.

(2) A megyei jogú városi 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.” [Mötv. 21. § (1)–(2) bek.]

meghatározottak szerint – költségvetési szerv, gazdálkodó szervezet, nonprofit szervezet és egyéb szervezet alapításával, továbbá természetes és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel szerződés kötésével láthat el. 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 az 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. [Mötv. 41. § (8) bek.]

A feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak 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. [Mötv. 117. § (1) bek. a) pont]

9.1 Az önkormányzati közszolgáltatások

Településüzemeltetési és más technikai jellegű közszolgáltatások:

1. Kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása
2. Közvilágításról való gondoskodás
3. Köztemetők kialakítása és fenntartása
4. A helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása
5. Közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása
6. Gépjárművek parkolásának biztosítása
7. Helyi közösségi közlekedés biztosítása
8. Hulladékgyűjtés
9. Távhőszolgáltatás
10. Víziközmű-szolgáltatás
 - a) Közműves ivóvízellátás és közműves szennyvízelvezetés
 - b) A nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésére vonatkozó közszolgáltatás (korábban folyékony hulladék)

1. Kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása

[Kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 2012. évi XC. tv. \(Kt.\)](#)

Kötelező feladat: megyei jogú város

Önként vállalhatja: települési önkormányzat

Az ellátásért felelős önkormányzat rendeletben állapítja meg

- a) a közszolgáltatás díját a fogyasztóvédelmi hatóság és a szakmai érdekképviseltek véleményének kikérésével,
- b) a közszolgáltatás helyi ellátásának, igénybevételeinek részletes szabályait,
- c) a közszolgáltatást végző közszolgáltató megnevezését.

A törvény hatálybalépését megelőzően kötött közszolgáltatási szerződéseket a felek a törvény hatálybalépését követő egy éven belül felülvizsgálják, és szükség szerint módosítják annak érdekében, hogy a szerződés megfeleljen a törvényben meghatározott, a közszolgáltatás

ellátására vonatkozó szabályoknak.

A törvény hatálybalépését megelőzően kötött közszolgáltatási szerződéseket a lejáratuk előtt felmondani csak közös megegyezéssel vagy abban az esetben lehet, ha a szerződött gazdálkodó szervezet az e törvény hatálybalépését követő egy éven belül nem teljesíti a közszolgáltatás ellátásához szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeket.

Kormányrendelet állapítja meg a közszolgáltatási díj megállapításának elveit és a díj leg-
alacsonyabb és legmagasabb mértékét.

347/2012. (XII. 11.) Korm. rendelet (Vhr.) 3. § (2) bekezdés 2013. január 1-től:

A Vhr. 1. melléklet 2. pontjában megadott sormunka tevékenységek esetében 1 egységnyi munkaráfordítást a 2013. évi díjak kialakításánál legfeljebb nettó 4000 forinttal lehet figyelembe venni. A tevékenységek munkaráfordításai az égéstermék-elvezető típusának jele szerint kerülnek meghatározásra, a jelölések magyarázatát az 1. melléklet 1. pontja tartalmazza.

166/2013. (V. 28.) Korm. rendelet 2013. július 1-jei hatállyal a Vhr. 3. § (2) bekezdés szerint: a 2013. évi díjak kialakításánál legfeljebb nettó 2000 forinttal lehet figyelembe venni. A kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 2012. évi XC. törvény (a továbbiakban: Kstv.) 5. alcíme a következő 10/A. és 10/B. §-sal egészül ki:

„10/A. § A természetes személy tulajdonában lévő, lakhatás célját szolgáló ingatlanok és természetes személy tulajdonában lévő, időlegesen használt ingatlanok esetében a közszolgáltatás díját úgy kell megállapítani, hogy az alacsonyabb legyen a 2012. december 31-én alkalmazott közszolgáltatási díj 90%-nál és a 2013. június 30-án alkalmazott közszolgáltatási díj 90%-nál.

„16. Az ellátásért felelős önkormányzat a közszolgáltatási díjakat tartalmazó rendeletét felülvizsgálja, és szükség szerint módosítja annak érdekében, hogy az 2013. július 1-jén megfeleljen a 10/A. §-ban foglaltaknak és az e törvény végrehajtására vonatkozó jogszabályoknak.”

2. Közvilágításról való gondoskodás

A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény határozza meg településméret-től függetlenül a feladatokat, mely szerint az önkormányzat mint közvilágításra kötelezett (a továbbiakban: közvilágításra kötelezett), továbbá az e kötelezettséget átvállaló személy jogosult közvilágítási berendezést az elosztóhálózat tartószerkezetén és létesítményeiben elhelyezni és üzemben tartani. Az elosztó köteles ezt tűrni és együttműködni. Az elosztó az e rendelkezés szerinti tűrésért és együttműködésért a közvilágítási elosztási díjon felül külön ellenszolgáltatásra nem jogosult. [2007. évi LXXXVI. törvény 34. § (1) bek.]

3. Köztemetők kialakítása és fenntartása

A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény határozza meg településméret-től függetlenül a feladatokat. Ebből kiemelendő, hogy a köztemető fenntartója a települési önkormányzat, a fővárosban a fővárosi önkormányzat. A temető fenntartásáról a települési önkormányzatok társulás, illetőleg együttműködés útján is gondoskodhatnak. [1999. évi XLIII. törvény 5. § (3) bek.] A fenntartásba a létesítés, a bővítés, a lezárás és a megszüntetés is beletartozik.

A temető üzemeltetését a kegyeleti közszolgáltatási szerződésben és a jogszabályokban meghatározott rendelkezések szerint kell ellátni [1999. évi XLIII. törvény 16. §], amelyre gazdálkodó szervezettel lehet kegyeleti közszolgáltatási szerződést kötni. A díjmegállapítás önkormányzati hatáskörben történik, melyet önkormányzati rendeletben kell megállapíta-

ni, mint ahogy a temető használatának szabályait is, melyeket évente felül kell vizsgálni. [1999. évi XLIII. törvény 40. § (3) bek.]

4. A helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása

[A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény](#) 8. § (1) bekezdése szerint a közúti közlekedéssel összefüggő állami és önkormányzati feladatok a közúti közlekedés tervezése, fejlesztése, szabályozása és ellenőrzése; a közúti közlekedés szervezeti és működési feltételeinek meghatározása; a közúthálózat fejlesztése, fenntartása, üzemeltetése.

5. Közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása

Központi jogszabály nem rendelkezik róla, helyi önkormányzati rendelettel szabályozható terület. A közterületek fenntartásához kapcsolódó központi jogszabály [a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény](#), melynek 42. § (1) bekezdése szerint a közszolgáltató a közterületen elhagyott hulladékot összeszedi, elszállítja és kezeli, ha erre a települési önkormányzattal megkötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés kiterjed. Felhatalmazást kapnak a települési önkormányzatok képviselő-testületei, hogy rendeletben állapítsák meg a közterület tisztán tartására vonatkozó részletes szabályokat. [2012. évi CLXXXV. törvény 88. § (1) bek.]

6. Gépjárművek parkolásának biztosítása

A helyi közúton, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánúton, valamint téren, parkban és egyéb közterületen közúti járművel történő várakozás (parkolás) biztosítása [a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény](#) alapján történik.

A helyi közutakon, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, tereken, parkokban és egyéb közterületeken járművel történő várakozás biztosítását célzó közszolgáltatást a helyi önkormányzat vagy az [Mötv. 16/A. §-a](#) szerinti szolgáltató látja el. [1988. évi I. törvény 9/D. § (2) bek.] A parkolás mint polgári jogi jogviszony alapján a parkolási szolgáltatást igénybe vevő által megfizetett várakozási díj és pótdíj összege a helyi önkormányzatot illeti meg. A szolgáltató legalább a szolgáltatás ellátásához szükséges költségekre jogosult. [1988. évi I. törvény 9/D. § (6) bek.] A várakozási díjból és pótdíjból eredő bevételeket és azok felhasználását a helyi önkormányzatnak nyilván kell tartania. A nyilvántartást az önkormányzat honlapján közzé kell tenni. [1988. évi I. törvény 15/E. § (2) bek.] Az adatok közzétételéért, folyamatos hozzáférhetőségéért és hitelességéért az önkormányzat polgármestere felel. [1988. évi I. törvény 15/D. §] A törvény 15/A. § (4) bekezdése szerint a várakozási díj mértékét a helyi önkormányzat (a fővárosban a fővárosi önkormányzat) rendeletében egy órára vonatkozó várakozási díjként határozza meg. A várakozási díj mértékének meghatározása során figyelemmel kell lenni a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűségére.

A fentiekből kitűnik, hogy a magánterületekre, azaz parkolóházakra, mélygarázsokra nem terjed ki a jogszabály hatálya, függetlenül attól, hogy az is állhat önkormányzati tulajdonban, csak akkor magánterületként. Ez esetben tulajdonosi joggyakorlásként tud az önkormányzat díjat megállapítani, de azt nem rendeletben teszi, mivel akkor magánjogviszonyt szabályoz. A szolgáltató és az önkormányzat kiadásai és bevételei nagyon hasonlóak, hiszen a feladatot általában az önkormányzat cége látja el, amelynek így juttatható vissza a bevétel adómentesen, mivel a költségeket, habár külön tételes kimutatást kell vezetni, ellenőrizni igazából senki sem tudja külső szervként.

7. Helyi közösségi közlekedés biztosítása

A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény szerint a települési önkormányzat, valamint önkormányzatok társulásának önként vállalt feladata lehet. A fővárosban a Fővárosi Önkormányzat kötelező feladata a közszolgáltatások megszervezésével kapcsolatos intézményi és szabályozási keretek kialakítása, a helyi személyszállítási közszolgáltatások megszervezése, a közlekedési szolgáltató kiválasztása, a helyi személyszállítási közszolgáltatások – a személyszállítási közszolgáltatási szerződések megkötésével történő – megrendelése, a helyi közlekedés díjainak szerződés keretében történő megállapítása, a helyi személyszállítási közszolgáltatások bevételekkel nem fedezett, indokolt költségeinek megtérítése, valamint a szolgáltatások teljesítésének ellenőrzése. [2012. évi XLI. törvény 4. § (4) bek.]

2012. április 1-jéig az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény szerint az önkormányzat rendeletben állapította meg a díjakat. Ezt követően a 2012. évi XLI. törvény 2012. július 1-jei hatálybalépésével a díj megállapítása a közszolgáltatási szerződésben történik. [2012. évi XLI. törvény 4. § (1) bek. g) pont]

A városi önkormányzat és a megyei jogú város települési önkormányzata közszolgáltatási feladatai között különbség alapvetően nincs, de a helyi személyszállítási közszolgáltatási szolgáltatások esetében alkalmazott alapellátás szintjének rendeletben történő megállapítására a megyei jogú város képviselő-testülete felhatalmazással rendelkezik (az egyéb települési önkormányzat nem) a 2012. évi XLI. törvény 49. § (4) bekezdése alapján. Az elővárosi személyszállítási szolgáltatásról a főváros és a megyei jogú város esetében szó lehet, az egyéb települési önkormányzatoknál nem [2012. évi XLI. törvény 2. § 6. pont].

8. Hulladékgazdálkodás

A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény értelmében 2014. január 1-jétől hatályos szabályozása:

2. § 37. közszolgáltató: az a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedéllyel rendelkező és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló törvény szerint minősített nonprofit gazdasági társaság, amely a települési önkormányzattal kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés alapján hulladékgazdálkodási közszolgáltatást lát el;

továbbá:

81. § (1) A környezetvédelmi hatóság hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedélyt csak annak a hulladékgazdálkodási engedéllyel rendelkező gazdálkodó szervezetnek adhat, amelyben az állam, a települési önkormányzat vagy a települési önkormányzatok társulása a szavazatok többségével tulajdoni hányada alapján közvetlenül vagy közvetve rendelkezik, és a társaság tulajdonosaként jogosult arra, hogy a vezető tisztségviselők és a felügyelőbizottság tagjai többségét megválassza vagy visszahívja.

90. § (4) A törvény hatálybalépésekor működő hulladékgazdálkodási közszolgáltatást ellátó gazdálkodó szervezet a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedélyt e törvény hatálybalépését követő 6 hónapon belül beszerzi.

(5) Ha a törvény hatálybalépésekor működő hulladékgazdálkodási közszolgáltatást ellátó gazdálkodó szervezet hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedéllyel a (4) bekezdésben meghatározott határidőn belül nem rendelkezik, a települési önkormányzat a (4) bekezdésben meghatározott határidőt követő 30 napon belül a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási

szerződést 6 hónapos határidővel felmondja. A települési önkormányzat e kötelezettségét a fővárosi és megyei kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgálja.

A közzolgáltatás			
Hulladékgazdálkodási közzolgáltatói engedélyek 2013.			
engedély kiadása	közzolgáltató	település	ellátott lakos
március	1	1	19 980
május	1	3	121 002
június	12	266	623 994
összesen	14	270	764 976
július	9	285	538 785
augusztus	21	269	1 233 601
mindösszesen	44	824	2 537 362
2013. június 30.	14	207	764 976
%-os arány	7	7	8
2013. augusztus 30.	44	824	2 537 362
%-os arány	22	26	25

Az engedéllyel nem rendelkező közzolgáltatókkal az önkormányzatoknak fel kellett mondani közzolgáltatási szerződést.

Ez 183 közzolgáltatót, és 2884 települést, 7.432.638 lakost érint.

Ezek a településeken új közzolgáltatót kell kijelölni – közbeszerzései, vagy in haus eljárás – keretében és velük új közzolgáltatási szerződést kötni.

12. számú ábra

Forrás: Nagy György Köztisztasági Egyesülés, Tájékoztató a rezsicsökkentés eredményéről, hatásairól a települési hulladékkezelési közzolgáltatás területén. A közzolgáltatásban be-következett és várható további változások. Településüzemeltetési Tanács 2013. október 10.

A közzolgáltatók minősítését a 2013. július 4-én [kihirdetett a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről 2013. évi CXXV. törvény](#) szabályozza.

Minősített közzolgáltatók 2013. szeptember 23-án:

Remondis Tisza Hulladékgazdálkodási Korlátolt Felelősségű Társaság

Minősítési osztály: C/I.

Fővárosi Közterület-fenntartó Zártkörűen Működő Részvénytársaság

Minősítési osztály: C/III.

KÖZSZOLG Pápai Köztisztasági és Szolgáltató Kft.

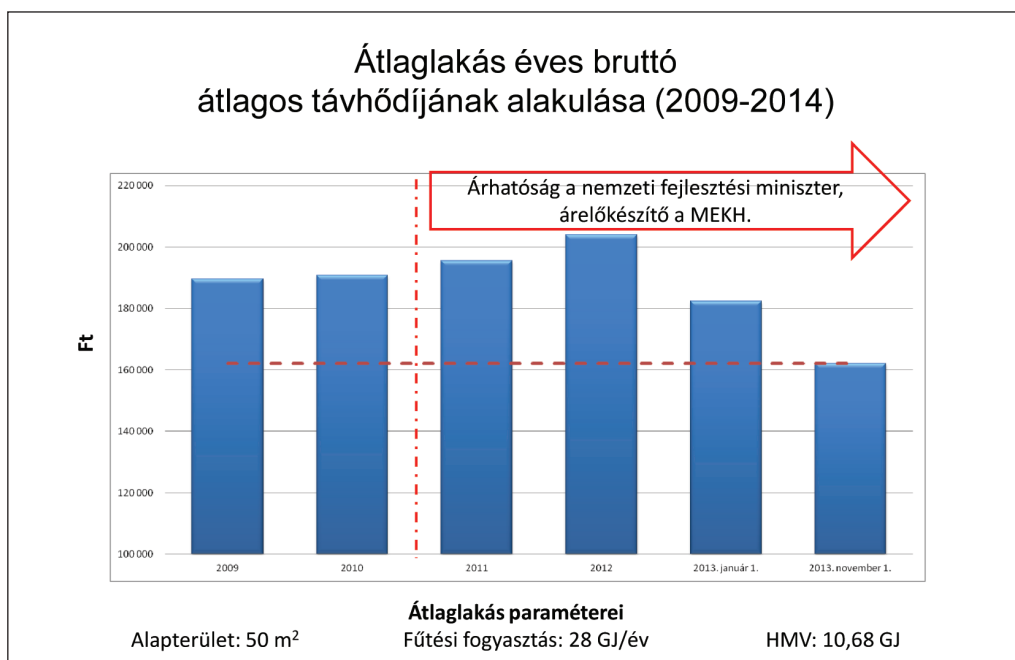
Minősítési osztály: A/II.

A minősítés megszerzésének feltétele a közzolgáltatói engedély megléte. Az év hátralévő részében – ha minden közzolgáltató megszerzi az engedélyt, akkor 194 engedélyezési eljárás kell az [Országos Hulladékgazdálkodási Kft](#)-nek lefolytatnia, s az okiratot kiadnia.

9. Távhőszolgáltatás

A távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény szerint a területileg illetékes települési önkormányzat, a fővárosban a fővárosi önkormányzat az engedélyes vagy engedélyesek útján köteles biztosítani a távhőszolgáltatással ellátott létesítmények távhőellátását. Az önkormányzat képviselő-testülete rendeletben határozza meg a távhőszolgáltató és a felhasználó közötti jogviszony részletes szabályait, valamint a hőmennyiségmérés helyét, ideértve a mérés technológiai helyét is; a távhő-szolgáltatási csatlakozási díjat, a távhő-szolgáltatási csatlakozási díj fizetési feltételeit; azokat a területeket, ahol területfejlesztési, környezetvédelmi és levegő-tisztaságvédelmi szempontok alapján célszerű a távhőszolgáltatás fejlesztése; a távhőszolgáltatás szüneteltetésének és a felhasználók korlátozásának feltételeit, a korlátozás szabályait és sorrendjét, valamint a távhőszolgáltató azzal kapcsolatos jogait és kötelezettségeit stb. [2005. évi XVIII. törvény 6. §]

A díjmegállapítás a vonatkozó NFM rendelet alapján történik, amit a rezsicsökkentés érint. [2013. évi LIV. törvény] A díjat kéttényezős rendszerben: rendelkezésre állási díjként és fogyasztás mennyisége vagy átalány alapján kell megállapítani.



13. számú ábra

Forrás: Fekete Csaba: Magyar Távhőszolgáltatók Szakmai Szövetsége, Tájékoztató a rezsicsökkentés eredményéről, hatásairól a távhő-szolgáltatási közszolgáltatás területén. A közszolgáltatásban bekövetkezett és várható további változások: Településüzemeltetési Tanács, 2013. október 10.

10. Víziközmű-szolgáltatás

a) Közműves ivóvízellátás és közműves szennyvízelvezetés

A víziközmű szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény szerint az állam vagy a települési önkormányzat kötelessége és joga gondoskodni a közműves ivóvízellátással és a közműves szennyvízelvezetéssel és -tisztítással kapcsolatos víziközmű-szolgáltatási feladatok elvégzéséről. [2011. évi CCIX. törvény 1. §] Víziközmű kizárólag az állam és települési önkormányzat tulajdonába tartozhat. [2011. évi CCIX. törvény 6. §] E törvényhely értelmében a víziközmű-szolgáltatóknak 2013. január 1-jével a víziközmű vagyont a fekvése szerinti települési önkormányzat tulajdonába kellett adnia. Ez azt jelenti, hacsak nem trükköznek a számviteli lehetőségekkel az önkormányzatok és a cégek, akkor többmilliárdos veszteséggel, azon felül áfafizetési kötelezettséggel kell számolniuk az idei esztendőben, melyhez járul még a vezetékek után fizetendő új adó. A közigazgatási területén lévő felhasználási helyekre és az azokat közvetlenül ellátó víziközmű-rendszerre nézve a települési önkormányzatot – a fővárosban a fővárosi önkormányzatot – illetik az ellátásért felelős jogai és terhelik annak kötelezettségei. [2011. évi CCIX. törvény 9. §]

A feladat ellátásához szükséges víziközmű-üzemeltetési jogviszony az ellátásért felelős és a víziközmű-szolgáltató között létrejöhét vagyionkezelési szerződéssel, koncessziós szerződéssel vagy bérleti-üzemeltetési szerződéssel. [2011. évi CCIX. törvény 15. § (2.) bek.]

A díjmegállapítást a közműves ivóvízellátás, valamint a közműves szennyvízelvezetés és -tisztítás vonatkozásában a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal javaslatának figyelembevételével a víziközmű-szolgáltatásért felelős miniszter rendeletben határozza meg.

A rezsicsökkentés érinti a vízdíjakat is. A díj rendelkezésre állási részből és mért fogyasztás alapján számított részből áll. A jogalkotó célja a törvény megalkotásával az volt, hogy a mintegy négyszáz szolgáltatóból legfeljebb 40 maradjon, melyek díjai hosszú távon egységesítésre kerülnek. A módszer az, hogy 2015-ig el kell érni egy meghatározott számú felhasználói egységet, ha nem, akkor nem láthat el víziközmű-szolgáltatói feladatokat a társaság, ezért is kellett a vagyont átadni, hogy ne okozzon problémát, ha szolgáltatót kell váltani. Az egységesítéssel a probléma az, hogy mind az ivóvíz, mind a szennyvíz szolgáltatásának eltérőek a költségei attól függően, honnan kell kinyerni vizet, milyen távolságra, milyen domborzati viszonyok közt kell szállítani, milyen a kinyert víz, illetve begyűjtött szennyvíz minősége, mennyit kell őket tisztítani, kezelni.

b) A nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésére vonatkozó közszolgáltatás (korábban folyékony hulladék)

A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 44/C. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat vagy azok társulása kötelezően ellátandó közszolgáltatásként a közüzemi csatornahálózatba vagy a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló kormányrendeletben meghatározott módon engedélyezett egyedi szennyvízkezelés után befogadóba nem vezetett háztartási szennyvíz begyűjtésére közszolgáltatást szervez és tart fenn. A települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg a közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatással ellátott terület határait; a közszolgáltató megnevezését, valamint annak a működési területnek a határait, amelyen belül a közszolgáltató a közszolgáltatást rendszeresen ellátni köteles és az ártalmatlanítás céljából történő átadási helyet; a közszolgáltatás ellátásának rendjét, módját és időtartamát, a közszolgáltató és az

ingatlantulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a közszolgáltatásra vonatkozó szerződés egyes tartalmi elemeit; a közszolgáltatás igénybevételére vonatkozó kötelezettséget, a közszolgáltatás igénybevételének módját és feltételeit; az ingatlantulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények és a szolgáltatás ingyenességének eseteit; az üdülőingatlanokra, az időlegesen használt és a nem használt ingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat stb. [1995. évi LVII. törvény 44/C. § (2) bek.] A települési önkormányzat képviselő-testülete a közszolgáltatás ellátására írásban szerződést köt. [1995. évi LVII. törvény 44/G. § (1) bek.]

A közszolgáltatás igénybevételéért a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz mennyiségével arányos díjat kell fizetni. A díjmegállapítás az önkormányzat hatásköre, önkormányzati rendeletben. A díjmegállapításnál figyelembe kell venni azt a jogszabályi előírást, hogy azoknak, akik ráköthetnének a csatornarendszerre és nem teszik, ösztönzőleg az év elejétől mintegy tízszeres, és a környezeti adottságtól függően további eltérítésként akár harmincszoros díjat kell fizetni, mint korábban. A pár évvel korábbi díjmegállapítási előírást az önkormányzatok egy-két esettől eltekintve elszabotálták, mivel olyan bonyolult szabályokat tartalmazott, hogy nem értették, hogyan kellene a díjat megállapítani.

Az idézett jogszabályok a [hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény](#) hatálybalépésével, 2013. január 1-jétől alkalmazandók, korábban folyékony hulladékként a települési hulladékgyűjtési közszolgáltatás körébe tartozott.

10. A jó gazda gondossága, azaz a gazdálkodás felelőssége, a belső kontrollrendszer kiépítése

Az önkormányzati rendszer átalakítása már évek óta a közigazgatási reform középpontjában volt. Az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (továbbiakban: Ötv.) sok esetben nehézkesen és akadozva tudta feladatait ellátni, melynek sarkalatos gyengesége volt az önkormányzatok gazdálkodása, mivel kevésbé volt kiszámítható és igazán alapos, ellenőrizhetősége esetlegessé és felszínessé vált.

„Hazánkban a helyi önkormányzatoknak alapvető célja volt tehát a feladatellátás és az intézményműködtetés. A kötelező feladatokat – amelyek mellett lehetnek önként vállaltak is – a központi költségvetés decentralizáció útján delegálja az alsóbb szintű kormányzatoknak. A kötelező feladatok ellátásához az alkotmány és az önkormányzati törvény alapján arányos mértékben a központi költségvetés hozzájárul. Az önként vállalt feladatokat a helyi önkormányzatoknak helyi szinten kell kigazdálkodniuk.”¹³

Egyre fontosabbá vált a helyi demokrácia erősítése, hangsúlyosabbá a közpénzek racionális és követhető felhasználása. A törvény módosításához azonban hiányzott a szükséges minősített országgyűlési többség.

A dél-európai szétaprózódott önkormányzati struktúra és a skandináv széles körű felelősségi rendszerhez egy sajátosan magyar finanszírozási rendszer párosult.¹⁴ Nem biztos, hogy ez egy szerencsés megoldás volt, hisz egyre jobban felszínre kerültek a különböző önkormányzatok közötti különbségek, függetlenül a helyi adottságoktól, sokkal inkább a gazdálkodás minőségéből következtek az egyre növekvő különbségek.

10.1 A hátrányos helyzetű települések támogatási rendszerének átalakítása

A kormányzás ennek ellensúlyozására alakította ki az önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok támogatási rendszerét, az önkormányzatok mentőövét: az úgynevezett ÖNHIKI pályázati rendszert. Egyre több önkormányzat nyújtotta be pályázatát az ÖNHIKI útján történő finanszírozási gondok enyhíthetősége érdekében, amely a nemzetgazdasági miniszter döntési jogkörébe tartozó támogatás volt. A hiány speciális okból adódott, azaz egyszerűen csak a rendelkezésre álló állami és önkormányzati forrásból nem tudták működésüket megfelelően biztosítani. A könnyebb beazonosíthatóság kedvéért az éppen hivatalban lévő miniszter nevéhez is kötötték a támogatást, így volt először a „Lampert-forint”, majd a „Bajnai-fillér”, végül „Varga-peták”.¹⁵

A másik támogatás a belügyminiszter döntési kompetenciájába tartozó, az önkormányzatok egyedi sajátosságait jobban szem előtt tartó támogatási rendszer, mely 6/3. vagy méltányos ÖNHIKI néven ismert az önkormányzatok körében. Az ÖNHIKI támogatással

13 http://www.bankszovetseg.hu/wp-content/uploads/2012/10/2010HSz3_gal.pdf Letöltés dátuma: 2013. 03. 21.

14 <http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2359> dr. Zongor Gábor, TÖOSZ főtitkár, Budapest; Letöltés dátuma: 2013. 03. 25.

15 <http://www.ivad.hu/joomla/docs/keptelen.tortenet.pdf> Letöltés dátuma: 2013. 03. 23.

kapcsolatban az utóbbi években egyre többször fogalmazódott meg az a kritika, hogy túlságosan szigorú. Az egyedi gazdálkodási sajátosságokat kezelni nem tudó rendszerből a leginkább rászoruló önkormányzatok kerültek ki. Ezzel párhuzamosan megfigyelhető volt, hogy a 6/3. támogatásra folyamatosan emelkedett a kérelmet benyújtó önkormányzatok száma. A finanszírozás rendszerének átalakítása tehát elengedhetetlenné vált. Ennek azonnal kézzelfogható bizonyítéka lett az is, hogy az [Mötv.](#) 111.§ (4) bekezdése világosan kimondta, hogy a költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető. Ez most nagyon „szokatlan” még az önkormányzatoknak, hisz a korábbi években természetes volt hiánnyal tervezni az éves költségvetést.

A 2010-es parlamenti választásokon 2/3-os győzelemmel hatalomra kerülő Fidesz–KDNP koalíció nem csupán jogalkotó, de alkotmányozó hatalmat is teremtett. Ebből adódóan több állam- és közigazgatás-szervezési kérdésben is történtek jelentős változások.

A közjogi szabályok közül vannak olyanok, amelyek az önkormányzatok működésének minden aspektusát érintik.

A közterületi parkolás jogi feltételeinek megteremtése miatt a jogalkotó módosította a [2010. évi XLVI. törvényt](#). Az [1991. évi XX. ún. hatásköri törvény](#) egyes részei kerültek módosításra a [2010. évi XLVIII. törvény](#) által. A [2010. évi L. törvény](#) a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról, a [2010. évi LVII. törvény](#) a helyi iparüzési adóval kapcsolatos egyes törvények módosításáról, míg a [2010. évi LXVIII. törvény](#) az Ötv. és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló [1994. évi LXIV. törvény](#) egyes szabályainak módosításáról rendelkezik.

Van azonban három olyan jogszabály, melyek jelentős változást hoznak az önkormányzati rendszerben: 2012. január 1. óta Magyarországnak új Alkotmánya van. Az [Alaptörvény](#) az államról szóló részben külön nevesíti a helyi önkormányzatokat. A 31–35. cikkeken rögzíti az intézményre vonatkozó legfontosabb szabályokat, az önkormányzati joganyag megújítását a jogalkotó nem egy újabb novella útján rendezte, hanem teljesen új törvényt alkotott. 2012. január 1. óta fokozatosan lép hatályba az Ötv-t leváltó új önkormányzati törvény, a Magyarország helyi önkormányzatairól [szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény](#) (továbbiakban: Mötv.).

Végül utalnunk kell az állami feladatokat újraosztó törvényre, amely az önkormányzatokra átruházott államigazgatási feladatok jelentős részét visszavezeti 2013-tól az államigazgatási alrendszerbe, ott új szintként járásokat intézményesítve. Ez a [2012. évi XCIII. törvény](#), amely a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szól.

A magyar közigazgatás reformjának tehát fontos állomása a 2011. év végén elfogadott Magyarország helyi önkormányzatairól szóló [2011. évi CLXXXIX. törvény](#) (Mötv.), amelynek nagy része már 2013. január 1-jétől életbe lépett, a többi része pedig fokozatosan fog hatályba lépni.

Véleményem szerint az új önkormányzati törvény a korábbi szabályozásra támaszkodott. Az új Alaptörvény által meghatározott, a korábbiaktól jelentősen eltérő államszervezeti felépítés átalakította az államigazgatás és az önkormányzatok egymáshoz való viszonyát. Ha csak a leglényegesebbeket vesszük figyelembe: a kormányhivatal szerepe megerősödött, a korábbi törvényességi ellenőrzést egy erős beavatkozási lehetőségeket biztosító törvényességi felügyelet váltotta fel, és ezzel egyszerre az önkormányzatok gazdálkodási önállósága is nagyon erős államigazgatási korlátok közé került.

A finanszírozás szabályai és kööttsége szintén változott és szigorodott, mivel az önkormányzati hitelviszonyok létesítéséhez államigazgatási engedélyt kell kérni.

Az új törvény átalakította az önkormányzati feladatok rendszerét, mely alapján egyértelműen jelentősebb hangsúlyt kaptak a kötelező önkormányzati feladatok. Az önként vállalt és átvállalt feladatok biztosítását a törvény már feltételekhez köti.¹⁶ Csak saját bevételből, valamint az Országgyűlés által támogatott körben költségvetési támogatásból nyílik lehetőség. Egyértelművé vált, hogy továbbra sem jelenthet veszélyt a kötelező feladatok biztosítására. Ezzel valóban megnehezedett az önkéntes feladtvállalás. Az **Mötv.** már fentebb is említett 10.§ (2) bekezdése alapján 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.

Fontos megemlíteni azt is, hogy az **Alaptörvény** 38. cikkének (1) bekezdése alapján: az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, amellyel természetesen az **Mötv.** is összhangban van. Ezért, ennek a vagyonnak a birtoklása, használata, haszna beszedésének joga, fenntartása, üzemeltetése, létesítése, fejlesztése, valamint felújítása a nemzeti vagyonról szóló törvényben szabályozott módon engedhető át másnak.

Ezzel is kiemelkedő hangsúlyt kapott az önkormányzatoknak a közigazgatáson belüli, az államigazgatással egyre szorosabb együttműködése.

A Kormány 2013. február 13-án tartott ülésén tárgyalta meg, és fogadta el a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (továbbiakban: MNV Zrt.) tulajdonosi joggyakorlása alatt álló állami tulajdonú ingatlanok ingyenes önkormányzati tulajdonba adásához szükséges intézkedésekről szóló előterjesztést.

Tekintettel arra, hogy vannak olyan vagyonelemek állami tulajdonban, amelyeket a helyi önkormányzatok hatékonyabban tudnak a helyi közösség érdekében felhasználni, a Kormány az **1102/2013. (III. 7.) Korm. határozatával** döntött arról, hogy számos ingatlant ingyenesen átad az önkormányzatoknak. A nemzeti vagyon védelme érdekében elfogadott sarkalatos törvény értelmében az állami vagyon tulajdonjoga ingyenesen átruházható a helyi önkormányzatnak, hogy jogszabályban foglalt feladatainak ellátását elősegítse.

A vonatkozó döntés értelmében közel kétezer állami tulajdonban lévő ingatlan kerül ingyenesen több száz önkormányzat tulajdonába, amellyel a Kormány ismét egyértelművé teszi, hogy a helyi közösségek, az önkormányzatiság mellett áll.

Az új szabályozás szerint az önkormányzatok kötelező feladatai (közbiztonság fenntartása, az ivóvízellátás, a szennyvízkezelés, a hulladékgazdálkodás, a távhőszolgáltatás és a hajléktalanellátás) jelentősen csökkentek, sőt vannak kifejezetten elvont feladatok is.¹⁷

„Az iskolai közoktatás állami feladattá vált azáltal, hogy valamennyi, korábban önkormányzati fenntartású általános és középiskola állami fenntartásba került. Az iskolai közoktatás (mai nevén, köznevelés) kikerült a helyi közügyek köréből, miközben az elmúlt két évtized történései egyértelműsítették, hogy talán az egyik legfőbb helyi közügy az iskola ügye. A Kormány, ha felemás módon is, de állami felelősségbe vette az iskolákat és „csupán” az ún. működtetés lehetőségét hagyta meg az önkormányzatok számára. (Miközben az egyházak és alapítványok tarthatnak fenn közoktatási intézményt, addig az önkormányzatok sajátos módon nem.)

Az állam a szabályozó eszköze alkalmazásán túl a konkrét intézményfenntartást is magára vállalta, igaz, hogy a több ezer iskolát „egy” intézménybe, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központba (KLIK) szervezte.”¹⁸

16 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (továbbiakban: **Mötv.**) 10.§ (2) alapján

17 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (továbbiakban: **Mötv.**) alapján

18 <http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2359> dr. Zongor Gábor, TÖOSZ főtitkár, Budapest; Letöltés dátuma: 2013. 03. 25.

A megyei kórházak 2012. január első napjától állami fenntartásba kerültek, de az alapellátás felelőssége továbbra is önkormányzati feladat maradt.

Mind a hatályos, mind a fokozatosan hatályba lépő önkormányzati törvény szerint a gazdálkodás biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester a felelős. A helyi önkormányzatok által kötelezően ellátandó, törvényben meghatározott feladatok ellátása működési kiadásainak fedezetét az Országgyűlés a feladatfinanszírozás rendszerén keresztül, feladatalapú támogatással biztosítja. A feladatfinanszírozási rendszerben az Országgyűlés a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladataihoz jogszabályokban meghatározott közszolgáltatási szintnek megfelelő támogatást biztosít. A támogatás biztosítása a takarékos gazdálkodásnak, a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható saját bevételeinek és a helyi önkormányzat tényleges saját bevételeinek a figyelembevételével történik.¹⁹ Tekintettel arra a tényre, amely szerint a korábbi önkormányzati törvény szabályozása gyakorlatilag végrehajthatatlan volt, 1995-től folyamatosan jelezték az önkormányzatok, hogy gazdálkodásuk ellehetetlenült, egyre több helyen jelentkezett a fizetéseképtelenség.

1995 év végén tíz települési polgármester jelezte a belügyminiszternek, hogy nem tudja a település önkormányzata már a kötelező feladatait sem finanszírozni.²⁰ Az Ötv. idevonatkozó rendelkezése a 90. § (2) bekezdése szerint a veszteséges gazdálkodás következményei az önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért az állami költségvetés nem tartozik felelőséggel.

A Belügyminisztérium nyilvántartása szerint 1996-ban Bakonszeg 60,4; Bátorliget 14,1 és Nágocs 6,6 E Ft működési támogatást kaptak a működéseképtelenné vált helyi önkormányzatok támogatásából a tartósan fizetéseképtelen helyzetbe került önkormányzatok kötelező feladataik ellátása érdekében.

Egyértelművé vált, hogy törvényi szabályozás szükséges a helyzet rendezéséhez. Az Országgyűlés megalkotta a [Har.tv.](#)-t. Ezzel a kormányzat is elismerte, hogy vannak olyan önkormányzatok, amelyek csak segítséggel képesek kilábalni a nehézségekből. Meg kell próbálni a helyi önkormányzatok fizetőképességének helyreállítását, biztosítani a kötelező önkormányzati feladatok folyamatos ellátását és a hitelezők követeléseinek kielégítését.

Az 1996. május 26-tól hatályos Ötv. 90. § (3) bekezdése rendelkezett arról, hogy a helyi önkormányzat adósságrendezési eljárásáról külön törvény rendelkezik.

Lőrincz Lajos²¹ professzor egyetemi óráin kihangsúlyozta, hogy Európában kuriózumnak minősül az önkormányzatok adósságrendezési eljárása, mivel más országban nem volt hasonló jogszabály. Az önkormányzati likviditási hiány, a fizetéseképtelenség vagy a csődhelyzet a nyugat-európai országok jogrendszerében ugyanis gazdaságilag, jogilag és gyakorlatilag ki van zárva. Magyarországhoz hasonló helyzetben lévő országok (pl.: Csehország és Szlovákia, vagy Lengyelország) esetében megfelelőnek bizonyult a helyi és központi ellenőrzés rendszere.

19 Közigazgatási szakvizsga – Gazdasági igazgatás jegyzet, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 31. oldal

20 <http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2347> Letöltés dátuma: 2013. 03. 25.

21 Lőrincz Lajos (Debrecen, 1935. augusztus 25. – Budapest, 2010. december 26.) jogász, közigazgatás-tudós, egyetemi tanár, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja. Nemzetközileg elismert, iskolateremtő professzor. A közigazgatás-tudomány neves kutatója. 1989 és 1990 között az Államigazgatási Főiskola főigazgatója, 2000 és 2004 között a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának dékánja. A Corvinus Egyetem igazgatósszervező főiskolai képzésén, majd később a Károli Gáspár Református Egyetem jogászképzésének ideje alatt a professzor úr által megtartott összehasonlító közigazgatás című tantárgy keretében tartott előadásokon hallottak alapján.

Több ország közigazgatási rendszerét mutatta be előadásain, melyből kiderült többek között az is, hogy az Egyesült Államok csődtörvénye (amely még a jogi személyek csődje mellett a magánszemélyekre is kiterjed!) nem büntető jellegű, inkább rehabilitáló célzatú.

Az amerikai jogi szabályozás több elemét is figyelembe vették a magyar szabályozás kialakításánál, pl.: a csődeljárás megindításának önkéntessége. Természetesen hazánkban az Egyesült Államok szabályozását egy az egybe nem lehetett átültetni, mivel a magyar önkormányzati rendszer sajátosságait kellett szem előtt tartani. (Szerencsések vagyunk, mivel a tengerentúlon nagyon szigorú intézkedések végrehajtását rendelhették el, pl.: szolgálatmegvonás, adóemelés és létszámleépítés.)

Valószínű, hogy az Ötv. által biztosított túlzott liberalizmus is okozta az adósságrendezés szükségességét. A hirtelen ránk szakadt demokráciával nem minden önkormányzat tudott mit kezdeni. A gazdálkodási liberalizmus lehetővé tette az önkormányzatok számára, hogy önként vállaljanak feladatokat, kezességet vállaljanak, vállalkozzanak és hitelt vegyenek fel. Egyes önkormányzatok már ekkor olyan túlzott – és talán most már kimondható – és szükségtelen beruházásokba fogtak, persze nagy összegű hiteleket felvéve, ami fizetéseképtelenséghez vezetett. Mivel a gazdasági társaságok felszámolására, csődeljárására vonatkozó jogszabályokat nem lehetett az önkormányzatok esetében alkalmazni, szükségessé vált a tarthatatlan helyzet jogszabályi rendezése. Igaz, az önkormányzati törvény már tett utalásokat arra, hogy az önkormányzat fizetéseképtelenné válását a hitelezők kérésére a bíróság állapítja meg, de ahhoz, hogy a bíróságok ennek megfelelően tudjanak döntést hozni, szükségessé vált az önkormányzatok működésének figyelembevételével egy sajátos eljárásrend kialakítása. Annál is inkább, mivel az önkormányzatok nem számolható fel jogutód nélkül.

„A helyi önkormányzatokról szóló törvény meghatározza a hitelfelvétel felső határát, míg az Önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló törvény rendezi az állam szerepét az önkormányzati gazdálkodásért vállalt felelősség kérdésében. Empirikus kutatások (Bank & Tőzsde[2007], Homolya – Szigel [2008], Jókay [2007], Jókay – Osváth – Sóvágó – Szmecsa [2004]) azonban azt támasztják alá, hogy a bankok hiteldöntéseit még ma is az mozgatja, hogy az önkormányzatok a vállalkozási tevékenységgel ellentétben jogutód nélkül nem számolható fel.”²²

„Magyarország az egyetlen európai²³ állam, esetleg az egyedi svájci kantonális szabályozás kivételével, ahol egy bíróság által felügyelt, független csődbiztos vezette adósságrendezési (nem csőd) törvény van hatályban. Szlovákiában, Lettországon, Romániában, az Orosz Föderációban vagy akár Észtországban az ottani kincstár, pénzügyminisztérium vagy egyéb állami hatóság avatkozik be közvetlenül egy fizetéseképtelen önkormányzat ügyeibe.”²⁴

22 Gál Erzsébet: Az önkormányzatok adós- és követelésminősítésének elméleti és gyakorlati problémái, PhD, Értekezés tézisei, 12. oldal

23 Az Egyesült Államokban is csak 1978 óta van „csődtörvény” szövetségi szinten, valamint Dél-Afrikában, ahol először egy adminisztratív eljárás indul be, majd a vagyonfelosztásnál a bíróság felügyeli a folyamatot.

24 Jókay Károly (ügyvezető igazgató, IGE Tanácsadó Kft.) – Veres-Bocsay Katalin (Vectigalis Zrt.): Egy igazi Hungarikum: Önkormányzati adósságrendezési eljárás tapasztalatai és a szabályozásban rejlő lehetőségek 1. oldal – megjelent a Pénzügyi Szemle 2009/1. számában

„A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 121–124. §-ai értelmében helyi önkormányzat fizetőképességének megszűnése esetén az önkormányzat pénzügyi helyzetének rendezése adósságrendezési eljárás keretében történik. A helyi önkormányzat az adósságrendezési eljárás ideje alatt a képviselő-testület által elfogadott válságköltségvetés alapján gazdálkodik. Az adósságrendezésbe nem vonható be a helyi önkormányzat használatába, vagyonkezelésébe adott, nem az önkormányzat tulajdonát képező vagyon, továbbá hazai vagy uniós forrásból nyújtott fejlesztési támogatásból származó bevételek, valamint a kötelező feladatok ellátását szolgáló vagyon.

Az államháztartásról szóló (mára megszámlálhatatlan alkalommal módosított) 1992. évi XXXVIII. törvény, valamint az Áht. vhr. rendelkezései, melyek 2011 decemberében újra szabályozásra kerültek (2011. évi CXCV. törvény, 368/2011.(XII. 31.) Korm. rendelet).²⁵

Az, hogy konkrétan milyen okok vezettek egy-egy önkormányzat esetében a fizetési képességhez, ezt csak érzékeltetni tudjuk. Az azonban megállapítható, hogy a gazdálkodási fegyelem területén egyes önkormányzatok a minimális követelményeket sem tartották be, hisz több esetben beigazolódott, hogy nem volt szervezeti és működési szabályzat, nem volt vagyonleltár, hiányoztak az alapvető számviteli szabályzatok, de volt olyan önkormányzat, ahol még a könyvelés sem folyt rendesen. Számos esetben megállapítható volt, hogy a képviselő-testület, a szakapparátus gazdálkodással kapcsolatos javaslatait, észrevételeit figyelmen kívül hagyta, és indokolatlan pénzügyi kötelezettségeket vállaltak.

10.2 A felelős szervezetirányítás

Az 1980-as évek közepétől kezdődött el az a folyamat először az USA-ban, majd később az Európai Unió tagállamaiban, amelynek következtében mind meghatározóbb igényként jelentkezett, hogy a „közpénzek” kezelését végző szervek, szervezetek áttekinthetősége biztosított legyen, a szervezetek vezetői tevékenységük végzéséért számon kérhetők legyenek. Mindazon elveket, követelményeket és módszereket, melyek ezt szolgálják, a magánszférában a Corporate Governance (felelős szervezetirányítás) elnevezéssel illetik. A felelős szervezetirányítás alapelvei a korrekt munkavégzés, áttekinthetőség, elszámoltathatóság hármas követelményében foglalhatók össze, és az alábbi tevékenységeket jelentik:

- a tulajdonosok (irányítók), a vezetés, és az egyéb érintettek közötti kapcsolat és eszközrendszer kiépítését,
- a szervezetek belső felépítésének, struktúrájának célszerű kialakítását,
- a teljesítmények mérését és az ahhoz szükséges eszközök meghatározását,
- a napi operatív tevékenységek végzésének szabályozását, feltételeinek biztosítását,
- a belső kontrollrendszer kiépítését és hatékony működtetését,
- a kockázatkezelés feltételeinek megteremtését és gyakorlatának kialakítását.

A közszférában az állami szektor működésének sajátosságaira figyelemmel végezték el a felelős szervezetirányítás elveinek, módszereinek kialakítását és a legjobb gyakorlatok (best practices, például a COSO modell) alkalmazását. Erre az adott lehetőséget, hogy az elvégzett munka tartalmáról szóló kötelező beszámolás elvei azonosak a döntéshozók, az irányítók,

az állam és a társadalom tagjai számára, csak a beszámoltatás módszere tér el a jogszabályi előírásoktól függő mértékben és tartalommal.

A felelős szervezetirányítási elvek és ajánlások visszatérően foglalkoznak a belső kontrollok és ezen belül a kockázatkezelés és a belső ellenőrzés – mint kiemelt szervezetirányítási eszközök – szerepével. Az ajánlások értelmében a belső kontrollok és a kockázatkezelés a szervezeti kultúrába ágyazódva, a megfelelően kialakított irányítási folyamatok és eljárások megvalósításán keresztül a belső kontrollrendszer fontos elemeit képezik, és alapvető szervezetirányítási eszközként működnek.

A szervezetirányítás másik fontos pillére a belső ellenőrzés, amely működése során visszajelzést nyújt a belső kontrollok működéséről és megfelelőségéről, ezáltal járul hozzá a szervezet irányításának folyamatos fejlődéséhez, hatékonyságának növeléséhez.

A felelős szervezetirányítás elvei szerint a szervezeti célok megvalósítására vonatkozó követelmények a következők:

- a szakmai és gazdálkodási feladatok és műveletek szabályszerű, etikus, gazdaságos, hatékony és eredményes végrehajtása,
- a források védelme (vagyonvédelem, közpénzek),
- IT információk, számviteli nyilvántartások, adatok védelme.

A felelős szervezetirányítás egyes elemei közötti általános összefüggéseket az alábbiak szerint lehet meghatározni:

- a vezetőség felelős a kockázatkezelés módjának kialakításáért,
- a vezetőség írja elő a kockázatok kezelésének módját,
- a szervezeten belül megfelelő kontrollokat kell kialakítani, melyek a már meghatározott kockázatokhoz kapcsolódnak,
- a szervezeten belül ki kell alakítani a belső ellenőrzés rendszerét, melynek egyik fő feladata a belső kontrollrendszer megfelelőségének rendszeres értékelése.

10.3 COSO – Integrált Belső Kontroll Keretrendszer

10.3.1 Integrated Internal Control Framework

A tőkepiacok robbanásszerű növekedésével és a globalizáció megindulásával elkezdődő gazdasági változás miatt a szervezetek üzleti modelljei egyre komplexebbé váltak, áttekintésük már az operatív vezetés számára is nehézségekbe ütközött, a tulajdonosok pedig mind térben, mind időben egyre távolabb kerültek a vezetés döntéseitől, illetve a társaságok tényleges működésétől. Ezek a változások arra késztették a befektetőket, hogy olyan biztosítékokat követeljenek, amelyek révén elérhető, hogy a társaságok vezetése naprakészen ismerje és kezelje a kockázatokat, továbbá rendelkezzen a célok elérését és a tulajdonosi értékek védelmét szolgáló belső kontrollmechanizmusokkal.

Az amerikai kongresszus által 1985-ben létrehozott Treadway Bizottság a belső kontrollokra vonatkozóan számos javaslatot fogalmazott meg. A jelentésben tett ajánlások egységes értelmezése és gyakorlati alkalmazása szükségessé tette egy szakértői csoport létrehozását, amely önkéntes és nonprofit alapon működő szervezetekből alakult. A szakértői csoportot „A Treadway Bizottságot Támogató Szervezetek Választmányának”, rövidítve COSO-nak (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) nevezték el.

A COSO célja az volt, hogy a belső kontrollokkal kapcsolatos koncepciókat, definíciókat

és módszereket, valamint az ezzel kapcsolatos vezetői feladatokat és kötelezettségeket egységes rendszerbe foglalja.

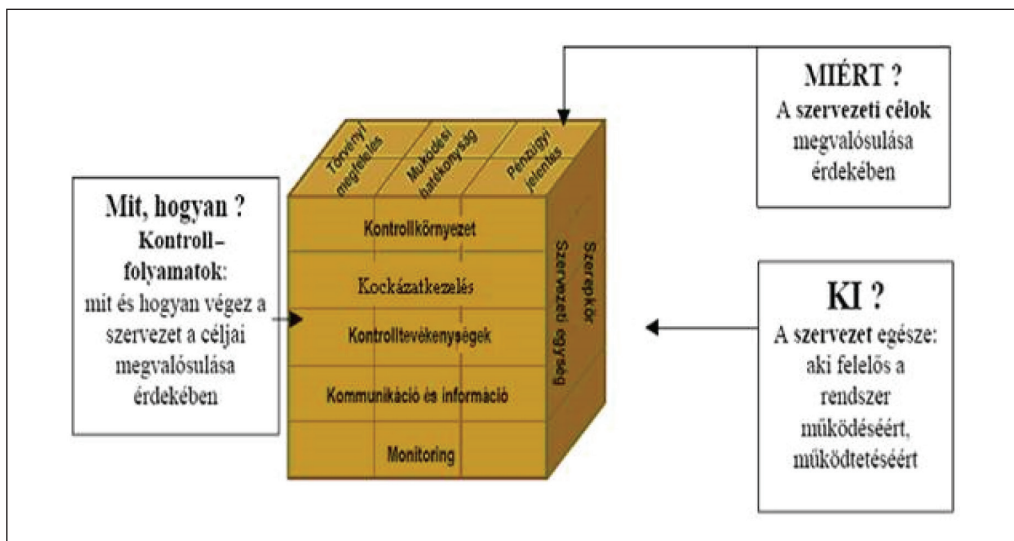
A COSO által 1992-ben kiadott dokumentum volt az első ajánlás, amely a belső kontrollt folyamatként definiálta: a kontroll egy olyan folyamat (tevékenység), melyet a vezetők (bármely szinten) hoznak létre azért, hogy a szervezet célkitűzéseinek elérésére megfelelő biztosítékot nyerjenek a következő területeken:

- a szervezet működésének eredményessége és hatékonysága,
- a pénzügyi jelentések megbízhatósága,
- a vonatkozó jogszabályoknak történő megfelelés.

A belső kontroll nem egy esemény vagy körülmény, hanem a műveletek sora, amely összefonódik a szervezet összes tevékenységével, és akkor a leghatékonyabb, ha teljesen beépül a szervezet infrastruktúrájába, és szerves részét képezi a szervezet rendszerének.

Ezért a belső kontrollt sokkal inkább beépíteni, mint kiépíteni kell, melynek során a belső kontroll a tervezés, végrehajtás és folyamatos figyelemmel kísérés, értékelés alapvető irányítási folyamatainak integrált részévé válik.

A COSO modell egységes rendszerbe foglalja a Miért?, Ki?, Mit?, Hogyan? kérdésekre adott válaszokat.



14. számú ábra: COSO modell

Forrás: COSO

A keretrendszer:

- felöleli a szervezet teljes egészét,
 - lebontja a tevékenységeket és felelősségeket szervezeti egységekre,
 - dinamikus kapcsolatot biztosít a kontrollfolyamatok és szervezeti célok között,
 - egymást kiegészítő, szoros kölcsönhatásban álló mechanizmusok halmaza,
 - a napi tevékenység szintjén az elemek átfedik egymást,
 - az elemek kölcsönös függésben állnak egymással,
 - az érintett felelősök hozzáállása befolyásolja a többi elem hatékonyságát.
- Minden szervezet a saját specifikumai alapján alkalmazza, alakítja ki saját BK rendszerét,

de ehhez szükséges az egységes megközelítés alkalmazása. A belső kontrollrendszer kialakítása során a belső kontrollok a tervezés, végrehajtás és folyamatos figyelemmel kísérés, értékelés (monitoring) alapvető irányítási folyamatainak integrált részévé kell hogy váljanak.

Az EU 1083/2006. EK Tanácsi rendelet 58. cikk: „irányítási és ellenőrzési rendszerek” fogalom megjelenése tekinthető a szervezetiirányítási, menedzsment- és COSO elemek EU-irányelvekbe történő beépítése kezdetének.

10.4 A magyar jogszabályi környezet változása

Magyarország 2004. évi EU-csatlakozását megelőzően – az éves országjelentésekben jelzett kifogásoknak megfelelően – már meg kellett kezdeni az államháztartás pénzügyi ellenőrzésének reformját. Ennek megfelelően került sor a vonatkozó jogszabályok módosítására, illetve új jogszabályok kiadására a 2003–2004. évektől kezdődően.

Az államháztartásról szóló **2011. évi CXCV tv. (Áht.)** jelenleg hatályos 69. § (2) bek. alapján a belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetője felelős az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók figyelembevételével.

Az Áht. VIII. fejezete rendelkezik az államháztartás ellenőrzési rendszeréről, ezen belül az államháztartási kontrollok rendszeréről.

Az államháztartási kontrollok célja az államháztartás pénzeszközeivel, és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás biztosítása.

Elemi: külső (törvényhozói) ellenőrzés, melyet az **Állami Számvevőszék** lát el, az államháztartás kormányzati szintű ellenőrzése a **kormányzati ellenőrzési szerv (KEHI)**, az **európai támogatásokat ellenőrző szerv (EUTAF)** és a **Kincstár (MÁK)** által, valamint az államháztartás belső kontrollrendszere.

Az államháztartás belső kontrollrendszere a költségvetési szervek belső kontrollrendszere – beleértve a belső ellenőrzést – keretében valósul meg. A belső kontrollrendszer nemzetközi standardokkal összhangban lévő fejlesztésével, szabályozásával, koordinációjával és harmonizációjával, a jogszabályalkotással, szakmai útmutatók kiadásával kapcsolatos feladatokat – továbbra is – az államháztartásért felelős miniszter látja el.

A költségvetési szervek belső kontrollrendszere a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer a következő célok elérése érdekében:

- a tevékenységek szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes végrehajtása,
- az elszámolási kötelezettségek teljesítése,
- az erőforrások veszteségtől, károktól történő megvédése.

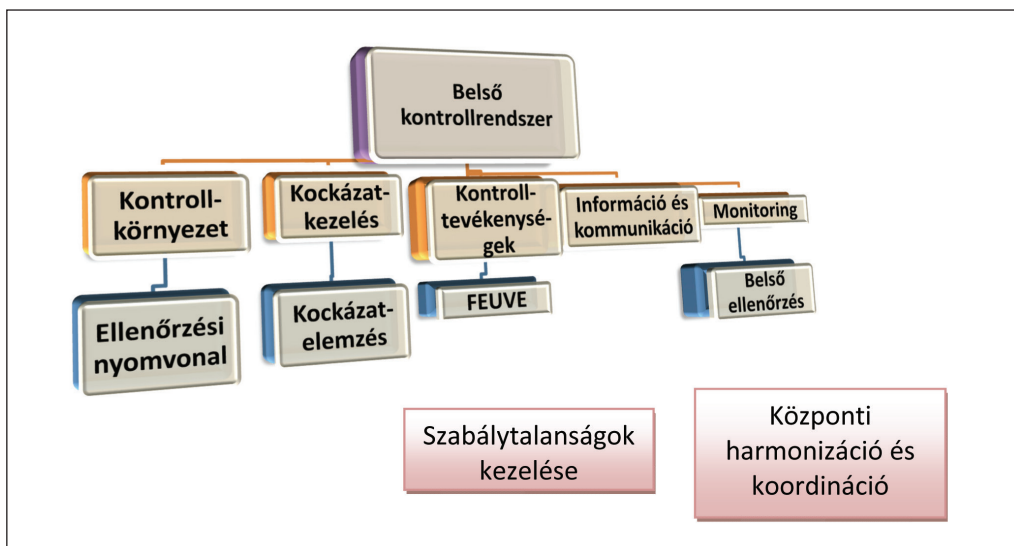
A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló **370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet** (Bkr.) 3. § alapján a költségvetési szerv vezetője felelős a belső kontrollrendszer kialakításáért, működtetéséért, fejlesztéséért. A 2. § (n) pontban részletezettek szerint a költségvetési szerv vezetője:

- a települési önkormányzat és a helyi nemzetiségi önkormányzat esetén a jegyző, főjegyző,
- fővárosi önkormányzat, megyei önkormányzat, illetve megyei jogú városi önkormányzat esetén a főjegyző,
- helyi önkormányzat, illetve helyi nemzetiségi önkormányzat felügyelete alá tartozó szervek esetén azok első számú vezetője,

- országos nemzetiségi önkormányzat esetén annak vezetője, illetve országos nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv esetén annak vezetője,
- társulás esetén a létrehozott költségvetési szerv, illetve szervezet vezetője,
- társult képviselő-testület esetén a társulási megállapodásban meghatározott önkormányzat jegyzője,
- területi fejlesztési tanács esetén a térségi fejlesztési tanács munkaszervezetének vezetője.

10.5 A belső kontrollrendszer elemei

A belső kontrollrendszer elemeit és kapcsolódásait az alábbi ábra szemlélteti.



15. számú ábra: A belső kontrollrendszer

Forrás: NGM

A belső kontrollrendszer kialakítása során az államháztartás szervezetei számára meghatározható legfontosabb cél, hogy biztosítsák a szakmai és gazdálkodási folyamatokban végzett műveletek szabályszerű, etikus, gazdaságos, hatékony és eredményes végrehajtását. A közszférában különösen fontos hangsúlyozni a források, a közvagyon védelmét, hiszen a források magukban foglalják a közpénzeket és azoknak a köz érdekében történő felhasználását.

A jelenleg érvényben lévő pénzforgalmi szemléletű költségvetési elszámolás nem nyújt elégséges biztosítékot a beszerzések, a forrásfelhasználás és -elosztás megfelelőségére. Emiatt a költségvetési szervek nem rendelkeznek vagyonuk naprakész nyilvántartásával és ez kockázatot jelent a közvagyon számára. Ezért is lényeges, hogy a belső kontrollok kialakításra kerüljenek minden olyan folyamatra vonatkozóan, amely a szervezet forrásait kezeli (a beszerzésektől kezdve az utalványozásig).

Az átláthatóság és elszámoltathatóság biztosítását a számviteli és szakmai nyilvántartások alapidokumentumainak kialakításán és a jogszabályi előírásoknak megfelelő megőrzésén keresztül kell megvalósítani.

Minden olyan információ, melyet számítástechnikai eszközökön tárolnak, biztonság szempontjából érzékeny adatnak minősül, ezért gondoskodni kell a megsemmisítés, illegális másolás vagy más visszaélések megelőzéséről, megakadályozásáról.

10.5.1 Kontrollkörnyezet

A **kontrollkörnyezet** adja meg a szervezet felső szintű, az egész szervezetre kiható „hozzáállását”, a vezetők és alkalmazottak belső kontrollokhoz való viszonyát. Ez az alapja a belső kontrollok összes többi elemének, ez biztosítja a rendet és átláthatóságot a szervezetben belül.

A kontrollkörnyezet kialakítását úgy kell elvégezni, hogy megfeleljen az alábbi követelményeknek:

- Világos szervezeti struktúra kialakítása, amely tükrözi a szervezet tevékenységét, biztosítja a jelentések és az információk áramlását elsősorban az SZMSZ és a belső szabályzatok kiadásán keresztül.

A szabályzatokban definiálni kell a döntési pozíciókban lévő alkalmazottak felelősségi körét és ezt végig vezetnie egészen a munkaköri leírásokig.

A humánerőforrás-gazdálkodást meghatározó belső szabályozó eszközökön keresztül biztosítani kell a döntési pozíciókban lévő szakértelmét és annak folyamatos fejlesztését.

- Egyértelmű felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok meghatározása

A felelősségi körök és a feladatok pontos definiálása a munkaköri leírásokban történik. Ennek összhangban kell állnia a szervezet fő céljaihoz kötődő feladatokkal. A felelősségi szinteket, azok egymáshoz kapcsolódását úgy kell meghatározni, hogy a szervezet minden vezetője és munkatársa számára egyértelmű legyen, kinek tartozik beszámolóval, illetve, hogy neki ki tartozik beszámolóval. A feladatok, felelősségi szintek meghatározásához kapcsolódóan kell rögzíteni a folyamatba épített ellenőrzési tevékenység elemeit is a gazdálkodási szabályzatban és az ellenőrzési nyomvonalban.

- Meghatározott etikai elvárások megfogalmazása a szervezet minden szintjén, melynek keretében kerülhet sor etikai kódex kiadására, de ide tartozik a vezetés kommunikációja az etikai hozzáállásról, a csalásról szóló bejelentések kezelése, az alkalmazottak, szállítók, vevők stb. tisztességes kezelése, túlfizetések, vagy másoknak kárt okozó hibák korrigálása, az etikai elvárásoktól való eltéréssel kapcsolatos intolerancia megfogalmazása.

Ebbe a körbe tartozik a *szabálytalanságok kezelésének eljárásrendje* is, melyet a költségvetési szerv vezetője köteles kiadni a Bkr. 6. § (4) bek. alapján. Olyan eljárásrendet kell kialakítani, amely biztosítja a szabálytalanságok feltárását, hatékony és gyors kezelését. Szabálytalanságnak nevezzük a költségvetési gazdálkodás bármely gazdasági eseményében, a feladatellátás bármely tevékenységében, az egyes műveletekben az előírt szabályoktól (törvény, rendelet, belső szabályzat, utasítás) való eltérést.

- Átlátható humánerőforrás-kezelés

A hatékony munkavégzéshez elengedhetetlen a megfelelő számú alkalmazott rendelkezésre állása. Minden egyes munkakör betöltésekor meg kell határozni a betöltésükhöz szükséges elvárt tudást és képességet, a továbbiakban pedig biztosítani kell a munkatársak képzésének, továbbképzésének lehetőségét. Új dolgozók toborzásakor a kiírt pályázatokban egyértelműen kell megfogalmazni az adott munkakör betöltéséhez

szükséges követelményeket, kompetenciákat. Az új dolgozókat minden információval, jogosultsággal és technikai eszközzel el kell látni, ami a munkakör ellátásához szükséges. A dolgozók továbbképzésének biztosításához gondoskodni kell az egyéni képzési tervek összeállításáról, aminek összesítését az éves képzési terv tartalmazza, melyben tervezetten, ütemezetten lehet megszervezni, végrehajtani az adott évben szükségessé váló képzéseket, továbbképzéseket figyelembe véve az egyes munkakörökhöz kapcsolódó időszakos leterheltséget, jogszabályi határidőket. A szervezeti célok teljesítése érdekében elvégzendő feladatokat írásban, a munkaköri leírásban kell rögzíteni. A költségvetési szerv minden dolgozójának rendelkeznie kell aktualizált munkaköri leírással. Minden munkatárs teljesítményét értékelni kell, legalább évente egyszer. A teljesítmények értékelését írásban kell elvégezni, és az érintett dolgozóval meg kell vitatni. Az értékelés során érdemes arra is kitérni, hogy az adott munkatárs teljesítményét milyen eszközökkel, képzéssel lehet növelni. A gyenge teljesítményt nyújtó munkatársak számára biztosítani kell annak lehetőségét, hogy növelhessék feladatellátásuk hatékonyságát.

A kontrollkörnyezet egyik fontos dokumentuma az ellenőrzési nyomvonal, amelyet a költségvetési szerv vezetője köteles elkészíteni és rendszeresen aktualizálni (Bkr. 6. § (3) bekezdés). Az ellenőrzési nyomvonal a működési folyamatok (szakmai és pénzügyi egyaránt) szöveges, táblázatokkal és folyamatábrákkal szemléltetett leírása, amely tartalmazza a felelősségi és információs szinteket és kapcsolatokat, az irányítási és ellenőrzési folyamatokat, lehetővé téve azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését. Az ellenőrzési nyomvonalban egyértelműen meghatározásra kerül a feladatellátásért felelős személy, a feladat ellenőrzését végző személy, az elvégzendő kontrolltevékenységek és mindezek dokumentálása. Az ellenőrzési nyomvonal rendszeres felülvizsgálatával gondoskodni kell arról, hogy összhangban álljon a hatályos jogszabályokkal.

10.5.2 Kockázatkezelés

A **kockázatkezelés** azokra a mechanizmusokra épül, amelyek lehetővé teszik a szervezeti célokra ható negatív hatások felismerését, elemzését és kezelését.

A költségvetési szerv vezetőjének gondoskodnia kell a kockázatkezelési rendszer kialakításáról és működtetéséről, amit írásban szabályozni kell.

Kockázatnak nevezünk valamilyen eseményt, tevékenységet, vagy tevékenység elmulasztását, amely a jövőben valószínűleg bekövetkezik, és ha bekövetkezik, akkor ennek általában negatív hatása van az adott szervezet céljainak elérésére.

A költségvetési szervek működésére – az alapító okiratban, SZMSZ-ben rögzített feladatok mint célok elérésére – külső és belső kockázati tényezők hatnak, melyek negatívan befolyásolják ezen célok elérését. A kockázati tényezők összegyűjtését, rendszeres értékelését és kezelését végzik a kockázatkezelési rendszer működtetése során.

A szervezet működésére ható kockázatok a következők szerint csoportosíthatók:

- 1. külső kockázatok:** politikai célok irányváltásai, makrogazdasági és pénzügyi változások, az infrastruktúra elégtelensége, a környezetvédelmi előírások szigorodása, a törvények, jogszabályok módosulásai, a közigazgatás szervezetrendszerének változásai, a partnereket érintő változások áttételes hatásai, a közvélemény szolgáltatási igényének módosulásai.

2. belső működési kockázatok:

a) pénzügyi kockázatok:

- a költségvetés nagyságrendjének, szerkezetének módosulásai,
- a bevételi, kiadási előirányzatok változásai,
- a nem megfelelő belső kontrollrendszer,
- a tudatos károkozások,
- a biztosítások elmaradása,
- a hibás fejlesztési döntések,
- a nem megfelelő forrásfelhasználás.

b) tevékenységi kockázatok:

- a stratégiát nem kielégítő és pontos információkra építve határozzák meg,
- elérhetetlen és megoldhatatlan célokat tűznek ki, amelyekkel nem lehet azonosulni,
- a munkavégzést nem egyértelmű szabályzatokkal és folyamatleírásokkal szabályozzák,
- nem biztosítják a feladatellátáshoz szükséges anyagi-technikai eszközöket,
- nem fejlesztik folyamatosan technológiai, ügyintézési eljárásaikat.

3. emberi erőforrás kockázatok:

- nem rendelkeznek megfelelő szaktudással/végzettséggel, szakmai és vezetői gyakorlattal,
- nincs kapcsolatuk a többi vezetővel és a beosztott munkatársakkal,
- nem fogalmaznak meg világos célokat, elvárásokat és terveket,
- hatáskörük, jogaik, kötelezettségeik nincsenek világosan, egyértelműen meghatározva,
- feladatátadás és/vagy -kiszervezés esetén azt nem pontosan szabályozzák.

Néhány példa az önkormányzatok működési kockázataira:

- túl sok önként vállalt feladat,
- likviditási problémák,
- kiegyensúlyozatlan költségvetés,
- vagyonfelélés,
- megalapozatlan beruházás,
- a pénzügyi lehetőségeket meghaladó fejlesztési célok,
- nem a helyi igényeknek megfelelő gazdaságfejlesztés.

A kockázatok felmérését és értékelését fő tevékenységként, folyamatonként kell elvégezni. Minden fő tevékenységre, folyamatra folyamatgazdát kell kijelölni, aki felelős az adott tevékenységgel, folyamattal kapcsolatos kockázatkezelési tevékenység elvégzéséért. A kockázatkezelési tevékenységet a költségvetési szerv szintjén egy felelős munkatárs vagy csoport kijelölésével kell delegálni. A folyamatgazdák által végzett kockázatkezelési tevékenységnek ő az irányítója, összefogója. A folyamatgazdák által összegyűjtött, és a kockázátértékelés alapján minősített kockázatok adatbázisban kell elhelyezni, amit a rendszeresen elvégzett kockázátértékelések eredménye alapján aktualizálni kell. A kockázatok értékelése a kockázat bekövetkezése valószínűségének és a bekövetkezésekor az adott folyamatra, végső soron a költségvetési szervre gyakorolt negatív hatás nagyságrendjének meghatározását jelenti. Ezekről a kockázatokról készül a kockázati keret mátrix, vagy kockázati térkép. Az értékelt kockázatok közül ki kell választani azokat, amelyeket a költségvetési szerv „elvisel”, illetve azokat, melyeknek bekövetkezését vagy hatását kockázati válaszlépéssel kívánja/tudja

csökkenteni. Kockázati válaszlépés lehet a kockázat elkerülése, áthárítása, megosztása, csökkentése, megszüntetése. A kockázati válaszreakció meghatározásakor figyelemmel kell lenni arra, hogy a válaszreakció mértéke és költségei arányban legyenek a kockázat által jelentett negatív következmények költségvetési hatásával. A kockázati válaszlépések során megtett intézkedések nyomon követéséről is gondoskodni kell a kockázatkezelési rendszeren belül. Ajánlott minden beazonosított kockázati tényező legalább évenkénti felülvizsgálata, a felülvizsgálat eredményétől függő kivétele, új kockázatra történő cseréje. A kockázatkezelés teljes folyamatát évente szükséges értékelni, felülvizsgálni. A felülvizsgálat eredményétől függően kell elvégezni a rendszer átalakítását, változtatását.

10.5.3 Kontrolltevékenységek

A **kontrolltevékenységek** tartalmazzák mindazon előírásokat és eljárásokat, amelyek biztosítják a vezetés által meghatározott célokra ható kockázatok kezelésével kapcsolatban kialakított iránymutatásokat, szabályozó, kontroll eszközöket.

A kockázatok megelőzésére, előfordulásának megelőzésére, vagy bekövetkezése esetén hatásának csökkentésére a munkafolyamatokban kontrollok beépítésére van szükség. Az egyes folyamatok sajátosságainak figyelembevételével többféle kontroll beépítésére kerülhet sor.

A kontrollok csoportosítása általános céljaik alapján:

- iránymutató (egy bizonyos kívánt következmény elérését biztosítják, pl. szabályzatok, eljárásrendek),
- megelőző (korlátozzák egy kockázat bekövetkezésének lehetőségét, pl. feladatok szétválasztása, kijelölés, pénzügyi ellenjegyzés, érvényesítés, jelszavas hozzáférés),
- korrekciós (a bekövetkezett kockázatok hatásait csökkentik, pl. szerződéses feltételekben a veszteségek megosztása),
- feltáró (a nem kívánt eseményre fényt derít, pl. készletek ellenőrzése, egyeztetése, projekt monitoring, analitika-főkönyv egyeztetés, egyenleg-visszaigazolás)

A kontrollok csoportosítása az alkalmazott módszerek szerint:

- szervezeti (feladat- és felelősségi körök szétválasztása),
- személyi, személyzeti (munkatársak képzettségének, gyakorlatának fejlesztése biztosítása),
- vezetői (vezetői felülvizsgálat, jelentések, beszámoltatás),
- jóváhagyási, engedélyezési (bizonyos feladatok elvégzése előtt jóváhagyás, engedélyezés szükséges),
- működési, műveleti (számozott dokumentumok sorszámanak ellenőrzése, dokumentumok összehasonlítása),
- hozzáférési, fizikai (vagyontárgyak fizikai ellenőrzése, informatikai adatok jelszavas védelme, adatok hozzáféréseinek korlátozása).

A költségvetési szerv írásbeli dokumentumai, jelentései, pénzügyi kötelezettségvállalásai és azok utalványozását magában foglaló folyamatok esetében a „négy szem elvét” (the four eyes principle) kell biztosítani. Nagy figyelmet kell fordítani az adatok biztonságos tárolására, kezelésére, feldolgozására, továbbítására. Gondoskodni kell az informatikai rendszerek-

hez történő hozzáférés jogosultságainak a helyben meghatározott alapelvek szerint történő kiosztásáról, dokumentálásáról.

A kontrolltevékenységek részeként a költségvetési gazdálkodás során biztosítani kell a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés (FEUVE) működését a pénzügyi döntések dokumentumainak előkészítése, megalapozottsága tekintetében.

A kontrolltevékenységek körébe tartozik a feladatkörök szétválasztása. Különösen a gazdálkodási folyamatok esetén fontos, hogy az egyes feladatokkal kapcsolatban engedélyezési, végrehajtási, rögzítési, pénzügyi teljesítési, illetve kontroll feladatokat ellátók külön személyek legyenek. Ezzel jelentősen lehet csökkenteni a szabálytalanságok előfordulásának lehetőségét. A feladat- és hatáskörök munkafolyamaton belüli szétválasztása ugyanis hozzájárul a folyamatok felügyelet és kontroll alatt tartásához, mérsékelve a kockázatok bekövetkezésének valószínűségét.

A humánerőforrás-gazdálkodáshoz kapcsolódóan biztosítani kell, hogy a kilépő dolgozók írásban adják át az általuk ellátott feladatokkal kapcsolatban keletkezett mindazon információkat, melyek a feladat további folyamatos ellátásához elengedhetetlenek, illetve ne legyen lehetőségük az információk eltulajdonítására, a számítógépen tárolt adatok törlésére.

10.5.4 Információ és kommunikáció

Az **információ és kommunikáció** átszövi a teljes keretrendszert, ezáltal biztosítva mind a fentről lefelé, mind a lentől felfelé, mind az azonos szinteken létrejövő információk egymás közötti áramlását. Célszerű kiadni a költségvetési szerv információs és kommunikációs szabályzatát, amely tartalmazza mind a költségvetési szerven belül, mind a külső partnerekkel folytatott vertikális és horizontális kommunikáció alapvető szabályait. A belső szabályzatokban az információátadás formáit, az átadott információ tartalmát és a bizalmas információk kezelésének módját is rögzíteni kell. Biztosítani szükséges, hogy minden munkatárs időben és maradéktalanul hozzájusson a munkája végzéséhez szükséges információkhoz. Az átadott információ legyen:

- elégséges,
- pontos,
- megbízható,
- teljes,
- releváns,
- időben rendelkezésre álló,
- jóváhagyott,
- érvényes,
- kizárólag a jogosultak számára megismerhető,
- előírásoknak megfelelő,
- közérthető.

A költségvetési szervek működése során keletkezett, vagy beérkezett iratokat nyilvántartásba kell venni. Ezt szolgálja az ügykezelés folyamata, mely az iktatási rendszerben rögzíti az iratokkal kapcsolatos információkat az irat keletkezésétől kezdve annak irattárba helyezéséig. Az iktatási rendszerben biztosítani kell az ügyek előrehaladásának, az intézkedési határidők betartásának nyomonkövethetőségét. Az iktatási rendszerben meg kell határozni az egyes dokumentumokhoz történő hozzáférési jogosultságokat, gondoskodni kell a nem nyilvános adatok, minősített iratok elkülönített kezeléséről, védelméről.

Itt szükséges megemlíteni a költségvetési szervek működésére is hatást gyakorló jogszabályt, az [információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényt](#), amelynek célja az adatok kezelésére vonatkozó alapvető szabályok meghatározása annak érdekében, hogy a természetes személyek magánszféráját az adatkezelők tiszteletben tartsák, valamint a közügyek átláthatósága a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog érvényesítésével megvalósuljon. Közérdekű adatnak minősül az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységre vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat. Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szervnek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és a közérdekből nyilvános adatot az erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.

10.5.5 Nyomon követés (monitoring)

A **nyomon követés (monitoring)** kialakításával a szervezet rugalmasan tud reagálni a változó külső és belső körülményekre. A nyomon követés biztosítása és napi működtetése az operatív vezetés feladata. A nyomon követési rendszer az operatív tevékenységek keretében végzett folyamatos és eseti nyomon követésből (pl. számlaállományok egyeztetése, heti jelentés a készletekről, házi pénztári napi, heti jelentés, likviditási mutatók), valamint az egyedi értékelést végző, az operatív tevékenységtől függetlenül működő belső ellenőrzésből áll. A belső ellenőrzés tehát egyrészt a monitoring tevékenység része, másrészt a belső kontrollrendszerrel függetlenül működve végzi annak elemzését, megfelelőségének értékelését és ellenőrzését.

A kitűzött célok elérését szolgáló feladatok végrehajtásának mérésére kidolgozott mutatószámokkal a vezetés információt kap arról, hogy a folyamatok megfelelően haladnak-e, vagy attól eltérnek. Amennyiben eltérés mutatkozik, azok kiváltó okait is fel kell tárni az okok eredményes megszüntetése érdekében.

A költségvetési szerv belső kontrollrendszerének működését évente célszerű felülvizsgálni és értékelni. Az értékelés történhet önértékelés keretében, vagy külső értékelő bevonásával.

Amennyiben a belső ellenőrzés, vagy külső vizsgálat a belső kontrollrendszerrel érintő hibát, nem megfelelő működést tár fel, azonnal intézkedni kell annak kijavításáról.

A költségvetési szerv vezetője a [Bkr.](#) 1. sz. melléklete szerinti nyilatkozatban köteles évente értékelni a költségvetési szerv belső kontrollrendszerének minőségét [Bkr. 11. § (1)].

A költségvetési szervek vezetői és gazdasági vezetői két évente kötelező továbbképzésre kötelezettek belső kontrollrendszer témakörben [Bkr. 12. § (1)].

Kérdések

1. Mit jelent a felelős szervezetrányítás?
2. Melyek a felelős szervezetrányítás tartalmi elemei?
3. Mi a COSO Integrált Belső Keretrendszer?
4. Hogyan definiálja a COSO a belső kontrollt?
5. Ismertesse a belső kontrollrendszert meghatározó jogszabályokat!
6. Ismertesse a belső kontrollrendszer felépítését, elemeit!

Irodalom

1. Az államháztartásról szóló [2011. évi CXCV. törvény](#)
2. A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló [370/2011. \(XII. 31.\) Korm. rendelet](#)
3. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission <http://www.coso.org/Publications>
4. NGM honlapja: www.kormany.hu/Nemzetgazdasagi Minisztérium Államháztartásért Felelős Államtitkárság/Államháztartási kontrollok/Belső kontrollok/Belső Kontroll Kézikönyv, Magyarországi államháztartási belső kontroll standardok, Vezetői nyilatkozat útmutató
5. [Állami Számvevőszék honlapja](#)

11. A helyi önkormányzati közszolgáltatások nyújtásának folyamatelemzése, tanulságai

Az Európai Unió egyezményei és alapszerződése erőteljesen hangsúlyozza a gazdasági és társadalmi kohézió erősödésének szükségességét, a szolidaritás és az egyenlő bánásmód elvének érvényesülését. Egyre többen vélik úgy, hogy az elérhető áron nyújtott magas színvonalú közszolgáltatásokhoz való hozzáférés az alapvető jogok közé tartozik. Ez a szempontrendszer érvényesül a piaci körülmények között nyújtott közszolgáltatások (például távközlés, energia-, vízszolgáltatás, közlekedés) körében is. Az elmúlt évtizedekben mind a közszolgáltatások nyújtásának módjában, mind a velük szemben támasztott követelményekben jelentős változások álltak be. Az új helyzetnek megfelelően az Európai Unióban alkalmazni kezdték az univerzális szolgáltatás fogalmkörét, azt az elvet, hogy magas színvonalú közszolgáltatásokhoz a fogyasztók megfizethető áron férhessenek hozzá. Az univerzális szolgáltatás kérdéskörét a legérzékenyebben a távközlésben fejtették ki, ezért az univerzális szolgáltatás elvének érvényesülését az Egyesült Államok és az Európai Unió távközlésének példáján követjük nyomon.²⁶

Az elmúlt évtizedekben mind a közszolgáltatások nyújtásának módja, mind a velük szemben támasztott követelmények jelentősen megváltoztak. A fogyasztók határozottabbak jogaik gyakorlásában, és igényesebbek a választék, minőség és áralakulás tekintetében is. A közszolgáltatások körében is gyakoribb verseny következtében a szolgáltatók egyre inkább érdekeltté váltak a fogyasztókat vonzó/megtartó díjszabások kialakításában. Megváltozott a közszolgáltatások finanszírozására korábban jellemző állapot is, amelyben a magánszektor vonakodása miatt elsősorban közpénzekből vállalkozhattak fejlesztésekre. A magánszektor ma ígéretes befektetésnek tekinti a közszolgáltatók finanszírozását, ugyanakkor számos országban a költségvetés finanszírozási lehetőségei kimerültek. A közszolgáltatások egyes területén ezzel egyidejűleg alapvető technológiai fejlődés zajlott le, amely egyes szektorokban (például távközlés, közlekedés, műsorszórás) a korábban kialakult monopoljellegét is megkérdőjelezte.

A közszolgáltatások nagy részével kapcsolatban (legalábbis ahol a nyújtott szolgáltatások nem különösebben differenciáltak, mint például a víz- vagy energiaszolgáltatásnál) az univerzális szolgáltatás fogalma elsődlegesen a szolgáltatásokhoz való hozzáférésre vonatkozik. A víz-, gáz-, villamosenergia-szolgáltatás esetében a legtöbb helyen szolgáltatási kötelezettség terheli a cégeket, azaz igény esetén a szolgáltatásba való bekapcsolást nem tagadhatják meg. Természetesen ebben az esetben is találkozhatunk az „ésszerűség” elvével, azaz a kötelezettség csak bizonyos feltételek esetén áll fenn. Általában az elosztóvezetékektől adott távolságon belül lévő fogyasztó kérheti a bekapcsolást, az ezen kívüliek csak akkor, ha a vezetéképítés költségét maguk fizetik.

A vízszolgáltatás, az energiaipar és némileg a közlekedés liberalizációja, a verseny esélyének növekedése minden bizonnyal egyre több aggodalmat vált ki jelentős fogyasztói csoportokból, politikai csoportosulásokból. A megoldások ezeken a területen is feltehetően egy minimális szolgáltatási kör meghatározása és az ennek biztosításához szükséges finanszírozási rendszerek független szabályozószervezetek általi kialakítása irányában keresendők.

26 Valentiny Pál: Az univerzális szolgáltatás és a közszolgáltatások értelmezéséről az Európai Unióban. Közgazdasági Szemle, XLVII. évf., 2000. április, 341–359. o.

12. A közszolgáltatások biztosításának fejlesztési lehetőségei, a helyi erőforrások (öngondoskodás, önfenntartó képesség kihasználása)

Az [Mötv.](#) úgy rendelkezik, hogy a társulás a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására alapíthat költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit és egyéb szervezetet. A településüzemeltetési stratégiák kialakítását alapvetően meghatározza az egyes közszolgáltatások szervezését determináló jogi szabályozás. A korábbi, a közszolgáltatások piaci szimuláción alapuló megszervezését segítő szabályozás helyébe lépő új törvények és rendeletek részben szűkítik a települési önkormányzatok mozgásterét (autonómiáját) a közszolgáltatások szervezésében, részben fokozott védelmet biztosítanak az anyagi közszolgáltatást biztosító önkormányzati tulajdonban álló nemzeti vagyonnak azok magántulajdonba kerülésével szemben.

Jól kitapintható az infrastrukturális közszolgáltatások körében a közszolgáltatáshoz rendelt közművagyon kizárólagos köztulajdonba vételének, továbbá a közszolgáltató vállalatok „újra-államosításának” a szándéka.

A településüzemeltetési feladatok egy részét a jogalkotó kizárólagos önkormányzati tevékenységként határozza meg, és e kizárólagos tevékenységek tekintetében erőteljesen korlátozza az önkormányzatok feladatellátási szerződési szabadságát. [A nemzeti vagyonról szóló törvény](#) a települési infrastruktúrák jelentős részében (önkormányzati tulajdonú közművek működtetésére) csupán a vagyonkezelést és a koncessziót teszi alkalmazhatóvá a korábbi szerződési szabadsággal szemben. Az önkormányzati szerepek átalakulását hozza magával a közszolgáltatás-szervezéshez kapcsolódó egyes önkormányzati szabályozási hatáskörök elvonása és azok államigazgatási jogosítvánnyá alakítása (pl. közszolgáltatási díjak megállapítása, működés engedélyezése, szerződési tartalmak központi meghatározásának kiszélesítése, hatósági beavatkozás lehetősége a közszolgáltatás biztosításának elmaradása esetén, a közszolgáltatási tárgykörök központi meghatározása).

Új irányként értékelhető, hogy az önkormányzati feladatok telepítésében feloldódnak a tulajdonvédelmi korlátok. Az Országgyűlés „szabadon” szervezheti át az állam és az önkormányzatok, továbbá az egyes önkormányzatok között a közfeladatok ellátását azzal, hogy a feladatátadáshoz az azt szolgáló nemzeti vagyon ingyenes átadásának kötelezettségét társítja. Az önkormányzati tulajdon e kisajátítás nélküli átrendezhetősége feloldja a településüzemeltetési feladatok megosztásában korábban fennállt „tulajdonjogi korlátokat”. A tulajdonjogi korlátok hiánya és az önkormányzati feladatkörök szabadabb mozgathatósága nincs ösztönző hatással a közszolgáltatások ellátásához szükséges vagyonelemek önkormányzati forrásokból történő fejlesztésére.

A településüzemeltetési stratégiák kialakítása során számolni kell a ténnyel, hogy az egyes helyi ágazati anyagi közszolgáltatások nyújtásában jelentősen megváltozott az önkormányzati felelősség mértéke, ugyanakkor változatlan, vagy alig változott a [magyarországi helyi önkormányzatokról szóló törvény](#) (Mötv.) által meghatározott, az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatává tett anyagi közszolgáltatások biztosításának köre. A kötelező feladatellátás és a befolyásolás helyi lehetőségeinek szűkítése olyan disszonanciát hordoz, amelynek feloldása a gyakorlatban még nem alakulhatott ki, de a központi jogalkotás sem nyújtott még ehhez segítséget.

A településüzemeltetést érintő új szabályok az önkormányzati felelősségi körbe utalt la-

kossági közszolgáltatások többségét érintik: hulladékgazdálkodás, vízellátás, szennyvízkezelés, folyékony hulladék kezelése, kéményseprő-ipari szolgáltatás.

Államigazgatási kontrollt jelent az önkormányzatok szolgáltatásszervezési tevékenysége fölött az önkormányzat és a szolgáltató közötti üzemeltetési szerződés (koncesszió, vagyonekezelés, bérleti üzemeltetési szerződés), melynek előzetes jóváhagyása szükséges a [Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal](#) (továbbiakban: Hivatal) által. A Hivatal e kontrollszerepének tartalma és mélysége a további központi szabályozásban ismerhető majd meg. Az önkormányzati gyakorlat kialakítása során számolni kell azzal, hogy a víziközmű üzemeltetőjének kiválasztása ugyan az önkormányzat hatásköre, de csak a Hivatal működési engedélyével rendelkező szolgáltatóval köthet üzemeltetési szerződést. Az önkormányzatok általános gyakorlata volt, hogy a víziközmű üzemeltetésére – jogszerűen – helyi rendeletben kizárólagos jogot adtak a kiválasztott magán-, vagy e célra alapított önkormányzati gazdasági társaságnak. Az új szabályozás alapján a területi kizárólagos szolgáltatási jog megadása a Hivatal engedélyezési hatáskörébe tartozik.

Az önkormányzati rendszer 2013. január 1-jét követő átrendezésének szabályai már rögzítették, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás továbbra is a települési, a fővárosban a fővárosi önkormányzat kötelező feladata marad.

Az önkormányzat a hulladékgazdálkodási feladatát közszolgáltatási szerződés útján biztosítja. A feladat ellátására csak az erre felhatalmazott engedélyező hatóság által kiadott hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedéllyel rendelkező szervezettel köthet közszolgáltatási szerződést. Lényeges változás, hogy a törvény felhatalmazása alapján kormányrendeletben határozta meg a közszolgáltatásnak minősülő hulladékgazdálkodási tevékenységek körét. Ez a megkötés kizárja, hogy a hulladékgazdálkodás ide nem sorolt elemei az önkormányzat önként vállalt közfeladatává válhassanak.

Korlátot jelent a közszolgáltatás megszervezésében, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást ellátó vállalkozás más engedélyhez vagy nyilvántartásba vételhez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet – a kormányrendeletben meghatározott tevékenységek kivételével – nem végezhet a jövőben. A „korlátozás” elsődleges következménye, hogy a közszolgáltatást végző vállalkozásokat a törvény kizárja a piaci alapon szerveződő hulladékgazdálkodási versenyből, ami a ma működő közszolgáltató szervezetek számára jelentős bevételkiesést jelenthet a továbbiakban.

Figyelemre méltó változás, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körében is megszűnik az önkormányzat díjmegállapító hatásköre, és e hatáskör a továbbiakban a minisztert illeti meg, aki a Hivatal javaslata alapján állapítja meg legalább egy év időtartamra a közszolgáltatás díját.

Eddig nem alkalmazott közszolgáltatás szervezési megoldást vezet be a törvény azzal, hogy 2014-től a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást csak nonprofit gazdálkodó szervezettel láthatja el az önkormányzat. Jelenleg a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást ellátó vállalatokban keletkező nyereség a tulajdonos önkormányzat számára osztalékként bevételi forrást jelenthet, továbbá a nyereségből keresztfinanszírozható az ellentételezett közszolgáltatásként működő köztisztasági tevékenység. A törvényi szabályozás e lehetőségektől elzárja az önkormányzatokat a jövőre nézve.

A településüzemeltetés szempontjából jelentős változás, hogy a települési folyékony hulladék kezelése kikerül a hulladékgazdálkodás köréből, és a vízgazdálkodási ágazatba tartozó, nem közművel gyűjtött háztartási szennyvízkezelésként nyer szabályozást. A közszolgáltatás megszervezése a települési önkormányzat kötelező feladata marad és – a leeresztő helyek ki-

jelölésének kivételével – megmaradnak a tevékenységhez kapcsolódó önkormányzati kompetenciák (szolgáltatási tartalom és rend meghatározása, díjmegállapítás stb.).

Tehát a településüzemeltetés szabályozásában érvényesülő tendencia alapján valószínűsíthető, hogy a további, önkormányzati felelősségi körbe tartozó közműves közszolgáltatások (távfűtés, közvilágítás) újraszabályozása a víziközművek, az egyéb (kommunális) közszolgáltatások pedig a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szabályozási logikája mentén alakul.

A partneri rendszerből nem hagyhatóak ki a kormányzati szervezetek sem, beleértve a megyei kormányhivatalokat, azok járási hivatalait, a tankerületi felügyelőségeket is. Azáltal, hogy a korábbiakhoz képest az állam lényegesen szélesebb területen vesz részt a közvetlen feladatellátásban, a közfeladatok korrekt biztosítása elkerülhetetlenné teszi a partneri együttműködést az önkormányzatok és az állami szervek között. A közfeladat ellátásában az állami és az önkormányzati szervezetek egyenrangúak, nem lehet uralmi pozícióban az állam e tekintetben sem. Az állam a szabályozás eszközeivel tudja befolyásolni a folyamatokat, viszont a konkrét végrehajtásban ugyanazok a szabályok vonatkoznak rá, mint az önkormányzatokra.

A változás még inkább igényli, hogy az önkormányzatok vezetői megfelelően informáltak és a változó feladatellátásra felkészültek legyenek. Ehhez megalapozott tudásra és új megközelítésekre van szükség.

Az önkormányzati változások esetében sem ajánlott az egyéni út keresése, hanem együttes akarattal, összefogással és megfelelő partnerségben lehet megőrizni az eddigi önkormányzati vívmányokat, valamint megújítani az önkormányzás rendszerét és gyakorlatát.

Irodalom

1. Glück Róbert: Közzolgáltatás, közjavak, egészségügy – az egészségügy változó (?) közgazdasági megítélése
2. Berényi Sándor in Fazekas Marianna, Ficzere Lajos (Szerk.): Magyar közigazgatási jog – általános rész. Osiris Kiadó, Budapest, 2002
3. Cullis, John – Jones, Philip: Közpénzügyek és közösségi döntések. Aula, 2003
4. Fazekas Marianna, Ficzere Lajos (Szerk.): Magyar közigazgatási jog – általános rész. Osiris Kiadó, Budapest, 2002
5. Csörgits Lajos: A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása
6. A demokrácia, a helyi közügyek és a helyi önkormányzás egyes kérdései. Doktori értekezés, Győr, 2013
7. Simon Barbara: Az önkormányzati rendszer gazdálkodási tapasztalatai – *Kiemelt figyelemmel az adósságkonszolidációra és az adósságrendezésre*. Szakdolgozat, Fizetéseképtelenségi (csődjogi) szakjogász szak, 2013
8. Dr. Kökényesi József (TÖOSZ szakértő): A településüzemeltetési stratégiák meghatározottságai a változó önkormányzati rendszerben, Budapest

