



Pázmány Law Working Papers
2011/10

**Kecső Gábor: Javaslatok a helyi
önkormányzatok finanszírozását
meghatározó önkormányzati
alapjogok szabályozására az új
alkotmányban**

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University
Budapest

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Kecső Gábor:¹ Javaslatoak a helyi önkormányzatok finanszírozását meghatározó önkormányzati alapjogok szabályozására az új alkotmányban

I. Javaslatoak

1. Az önkormányzati bevételekhez való alapjog

A helyi önkormányzat törvényben meghatározott kötelező közfeladatainak ellátásához olyan mértékű saját bevételekre és állami támogatásokra jogosult, amelyek teljes mértékben fedezik a feladatellátás költségeit.

E feladatok teljes mértékű finanszírozásának forrásait a feladatellátás kezdetekor azonnal és a feladat ellátása során mindenkor biztosítani kell a helyi önkormányzat számára.

A helyi önkormányzat akkor vállalkozhat közfeladatok ellátására önkéntesen, ha rendelkezik a törvényben meghatározott kötelező közfeladatok finanszírozási szükségletét meghaladó és szabadon felhasználható bevételekkel.

2. Az adómegállapításhoz való önkormányzati alapjog

A települési önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat illetékességi területére vonatkozóan törvény keretei között jogosult helyi adókat bevezetni rendeletben. A törvényi keretek nem korlátozhatják azt a jogot, hogy a képviselő-testület legalább határok között szabadon döntsön a helyi adók mértékéről.

3. Az általános támogatásokhoz való önkormányzati alapjog

A törvényben meghatározott kötelező közfeladatok finanszírozása érdekében a helyi önkormányzat általános támogatásokra jogosult, amelyeket az Országgyűlés részben nyújthat központi adók megosztásával is.

A helyi önkormányzat olyan mértékű általános támogatásokra jogosult, amelyek fedezik a törvényben meghatározott kötelező közfeladatok átlagos költségeinek azt a részét, amely meghaladja az adóerőképesség alapján elvárható helyi adóbevételel számolt saját bevételekből rendelkezésre álló forrásokat.

Az általános támogatások összesített összegének legalább kétharmadára a feladatot ellátó önkormányzat alanyi jogon, igénybejelentés alapján, mutatószámokhoz és feladatmutatókhoz mérten jogosult.

Az általános támogatások összesített összegének több mint felére felhasználási kikötés nélkül jogosult a helyi önkormányzat.

4. A kiegyenlítő támogatáshoz való önkormányzati alapjog

A hátrányos közpénzügyi helyzetben lévő települési, illetve megyei önkormányzat szabad felhasználású kiegyenlítő támogatásra jogosult.

A kiegyenlítő támogatás mértékének elegendőnek kell lennie ahhoz, hogy a kötelezően ellátandó közfeladatokat a nemzeti átlagszínvonalon lássa el az önkormányzat törvényes, eredményes és hatékony gazdálkodás folytatása mellett.

5. A hitelfelvételhez való önkormányzati alapjog

¹ Tanársegéd, ELTE ÁJK Pénzügyi Jogi Tanszék.

A települési önkormányzat képviselő-testülete és a megyei önkormányzat közgyűlése adósságot keletkeztető kötelezettséget kizárólag az önkormányzat felhalmozási kiadásainak finanszírozására vállalhat. E kötelezettségvállalások tőke- és kamatrészének együttes összege nem haladhatja meg az önkormányzat törvényben meghatározott pénzügyi kapacitását.

Függetlenül az előző bekezdés rendelkezéseitől a települési önkormányzat képviselő-testülete és a megyei önkormányzat közgyűlése működési célra vállalhat adósságot keletkeztető kötelezettséget törvényben meghatározott eljárás keretében, ha az önkormányzat törvényben meghatározott kötelező közfeladatainak ellátásához nem biztosították azonnal és mindenkor a teljes mértékű finanszírozást. Az állami költségvetés felelősséggel tartozik a teljes mértékű finanszírozási kötelezettség megsértése következtében keletkezett adósság törlesztéséért.

6. Jogorvoslathoz való alapjog a finanszírozási kötelezettség megsértése esetén

A teljes mértékű finanszírozási kötelezettség teljesítését vitató képviselő-testület, illetve közgyűlés bírósághoz fordulhat, ha azt követően sem ért egyet a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok közti pénzügyi kapcsolatokról származó feladatok ellátására kijelölt szerv e kötelezettség teljesítését megállapító határozatával, hogy az Állami Számvevőszék jelentést készített az érintett helyi önkormányzat vitatott időszakra vonatkozó finanszírozásáról és gazdálkodásáról.

7. A Főváros és a megyei jogú városok különös közpénzügyi szabályai

Budapest és kerületei, illetve a megyei jogú városok közpénzügyi szabályai eltérhetnek az előbbiektől.

II. A javaslatok indokolása

1. Az önkormányzati bevételhez való alapjog

A Javaslat első pontjának első mondata megfogalmazza az önkormányzati bevételhez való alapjogot. A következő két mondat az alapjoghoz fűzött garanciális kiegészítés. A Javaslat második mondata a finanszírozási kötelezettség időtartamát határozza meg. Harmadik mondata az önkéntes feladatvállalás feltételéről rendelkezik.

A közfeladatok helyi önkormányzatok számára történő átadása együtt jár a feladatellátáshoz szükséges pénzügyi források biztosításának szükségszerűségével. A vertikális közpénzügyi egyensúly kialakítása a közbevételek, illetve a közbevételekhez való jog kormányzati szintek közti megosztását tételezi fel. A vertikális közpénzügyi kiegyenlítés funkciója, hogy megfelelő bevételt biztosítson a közfeladatok ellátásához a helyi önkormányzatok számára.² A Magyar Köztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényben (továbbiakban: Alkotmány) az ún. önkormányzati bevételhez való alapjog fogalmazza meg a vertikális közpénzügyi kiegyenlítés követelményét a következők szerint:

44/A.§ (1) „A helyi képviselőtestület:

c) az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához **megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló** állami támogatásban részesül.”

² Teresa Ter-Minassian: Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview, in Teresa Ter-Minassian (szerk.): Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, IMF, 1997, 8-15. old.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ez az alapjog „*arra biztosít alkotmányos garanciát a helyi önkormányzat számára, hogy ha törvény kötelezően ellátandó feladatot ír elő – és ezzel korlátozza feladatellátási autonómiáját –, a törvényhozó saját bevételi források megteremtése, illetőleg állami támogatás útján gondoskodjék a feladat ellátásához szükséges anyagi eszközökről. E szabályban az önkormányzat joga a törvényhozást terhelő kötelezettségként nyer megfogalmazást.*”³

Lényegi kérdés, mi az Országgyűlést terhelő finanszírozási kötelezettség Alkotmány által védett tartalma? Másként fogalmazva: mit jelent a megfelelő mérték és az arányosság? A választ kereső korábbi tanulmányban⁴ az Alkotmánybíróság vonatkozó döntései⁵ alapján úgy fogalmaztunk, hogy a finanszírozási szint kijelölése politikai mérlegelés eredménye. Alsó pontja a helyi önkormányzatok létének biztosítása. Elegendő és egyben megfelelő olyan mértékű saját bevételek és állami támogatások biztosítása, amelyek képesek fenntartani a helyi önkormányzatokat. Erre tekintettel a finanszírozás szintje az ellehetetlenülés fölött bárhol meghúzható. Az ellehetetlenülési mérce kidolgozásával az Alkotmánybíróság tartalmilag kiüresítette az önkormányzati bevételhez való alapjogot az alkotmányos védelem szintjére tekintettel. Az alkotmányossági küszöb ugyanis annyira alacsony, hogy a mindennapos gyakorlat számára ennek az államcélnek nincs is relevanciája.⁶ Emiatt az önkormányzati bevételhez való alapjognak védett tartalma nincs, csupán a határát lehet sejteni. A Javaslat kidolgozásául szolgáló alapprobléma tehát az, hogy az Alkotmány nem határozza meg egyértelműen az Országgyűlés finanszírozási kötelezettségének tartalmát.

Az önkormányzati bevételhez való alapjog javasolt szövegezése azon alapul, hogy az új alkotmánynak világossá kell tennie az állam és a helyi önkormányzatok közti feladatmegosztásból szükségszerűen következő finanszírozási rendszer tartalmának lényegét, ami jogokat és kötelezettségeket jelent mind az állam, mind az önkormányzatok számára. Eszerint az Országgyűlés hatáskörrel rendelkezik arra, hogy törvényben – tehát egyoldalú közjogi aktussal – kötelezően ellátandó közfeladatokat telepítsen az önkormányzatokra és köteles azok finanszírozásáról gondoskodni. A helyi önkormányzatok pedig kötelesek teljesíteni ezeket a feladatokat és jogosultak követelni a feladatellátás pénzügyi fedezetét.

A Javaslat a finanszírozással kapcsolatos jogok és kötelezettségek közelebbi meghatározását tartalmazza, mert komolyan vesszük az önkormányzati autonómia pénzügyi oldalát. Ugyanakkor „*az önkormányzás nem cél, hanem eszköz.*”⁷ Egyik lehetséges eszköze a közfeladat-ellátás (és a társadalom) megszervezésének. Ennek megfelelően a finanszírozást meghatározó alapjogokat a feladatellátás biztosításának alárendelve szükséges kialakítani.

A közpénzügyek szabályozásának sarokköve a közfeladatok pontos meghatározása.⁸ Egyúttal arról is döntést kell hozni, ki valósítsa meg e feladatokat.⁹ A közfeladatok megosztását az állam és a helyi önkormányzatok között szükséges ismételtel átgondolni és áttekinthetően szabályozni.¹⁰ Az átadott közfeladatok zártkörű meghatározására az új alkotmány nem vállalkozhat, ezeket külön törvényben kell kimerítő jelleggel felsorolni

³ 47/2001. (XI. 22.) AB határozat III. 2.

⁴ Kecő Gábor: Az önkormányzati bevételhez való alapjog tartalma, in Simon István (szerk.): Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére, Budapest, Szent István Társulat, 2009, 101-116. old.

⁵ A vonatkozó döntések különösen: 4/1993 (III.12.) ABH, 56/1996 (XII. 12.) ABH, 18/1999 (VI. 11.) ABH, 47/2001 (XI. 22.) ABH, 48/2001 (XI. 22.) ABH, 41/B/1993 ABH

⁶ Sólyom L.: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Budapest, Osiris, 2001, 421. old.

⁷ Pálné Kovács Ilona: Meggondolások az önkormányzatok pénzügyi helyzetéről szóló vitához, in Pénzügyi Szemle LV. évf. 2010/3, 502. old.

⁸ Állami Számvevőszék: A közpénzügyek szabályozásának tézisei, Pénzügyi Szemle LII. évf. 2. sz. 316. old.

⁹ Vigvári András: Megtelt-e a konfliktuskonténer? in Pénzügyi Szemle LV. évf. 2010/3, 471. old.

¹⁰ Az államháztartási egyensúly kialakításához részben hozzájárulna a közfeladatok „*egészségesebb*” telepítése. Dankó Géza – Lóránt Zoltán: Az önkormányzati szabályozással szembeni kihívások, in Pénzügyi Szemle LV. évf. 2010/3, 496. old.

hivatkozással a feladatok tartalmát és ellátási szintjét meghatározó ágazati törvényekre. Csak ezt követheti a finanszírozási rendszer minden részletre kiterjedő átalakítása, amely a konkrét feladathoz vagy feladattípushoz hozzárendeli a legalkalmasabb finanszírozási eszközt.¹¹ A Javaslatban megfogalmazott szabályok azonban olyan általános keretet adnak, amely a feladatmegosztástól függetlenül alkalmazható. A vonatkozó alkotmányos rendelkezések ugyanis csak így módon tölthetik be funkcióikat az alsóbb szintű jogszabályok folyamatos változása mellett.

Abban az esetben, ha az Országgyűlés törvényben meghatároz kötelezően ellátandó közfeladatokat a helyi önkormányzatok számára, köteles a feladatellátás költségeit az önkormányzatok rendelkezésére bocsátani. A finanszírozási kötelezettség tartalmával kapcsolatban az új alkotmánynak a következő három lényegi kérdéskörben kell egyértelmű válaszokat adnia. 1) a finanszírozási csatornák meghatározásában 2) a finanszírozás szintjének kijelölésében 3) a finanszírozás időtartamának rögzítésében.

Az első alapvető kérdés, milyen finanszírozási csatornákon keresztül tegyen eleget az Országgyűlés a finanszírozási kötelezettségnek? A javasolt szöveg – követve a hatályos Alkotmány rendelkezését – a helyi önkormányzatok bevételi rendszerét két pillérre építi. Az Országgyűlésnek egyrészt saját bevételeket, másrészt támogatásokat kell biztosítania a helyi önkormányzatok számára.¹²

Az önkormányzatok bevételeit ugyanis az előbbi két csoportba oszthatjuk. Egyfelől szükséges olyan bevételeket biztosítani az önkormányzatoknak, amelyek nagyságrendjéről – korlátok között – a képviselő-testület, illetve közgyűlés saját maga dönthet. Ezek minősülnek saját bevételeknek (own revenues, own resources).¹³

A saját bevételek az önkormányzati költségvetés bevételi oldalán biztosítják a rugalmasságot. Egy bevétel sajátjának minősítése független attól, hogy a kiadási oldalon az adott forrás felett milyen döntési autonómiát gyakorol a helyi önkormányzat. A bevételeket a felhasználás szabadsága szempontjából két csoportba lehet sorolni, úgymint szabad felhasználású, illetve feltételhez kötött, de ez nem kap szerepet a bevétel sajátjának minősítésében, mert logikailag zárt rendszert csak így lehet kialakítani.¹⁴ Természetesen az önkormányzati autonómia akkor nagyobb, ha a saját bevételt szabadon lehet felhasználni. A

¹¹ Jorge Martínez-Vázquez: Revenue assignments in the practice of fiscal decentralization, in Núria Bosch – Durán (szerk.): Fiscal federalism and political decentralization: lessons from Spain, Germany and Canada, Edward Elgar, Cheltenham, 2008, 28. old.

¹² A helyi önkormányzatok bevételi rendszerének ábráját az 1. sz. melléklet tartalmazza.

¹³ Egy másik tanulmány hasábjain a saját bevétel értelmével kapcsolatban a következőket olvashatjuk:

Abból a szempontból, hogy a helyi önkormányzat hatáskörrel rendelkezik-e bevételeinek nagyságrendjéről dönteni, megkülönböztetjük egyfelől a saját bevételeket (own resources), másfelől az átadott forrásokat (transferred resources). A két forrás azonossága, hogy mindegyik a helyi önkormányzat költségvetésének bevételi oldalán jelenik meg. Különbség a felettük gyakorolt döntési autonómiában mutatkozik. Azok a források, amelyeknek a nagyságrendje független a forrásban részesülő önkormányzat döntésétől, átadott forrásnak minősülnek. Ezzel szemben azokat, amelyek az önkormányzat döntésétől függenek, saját bevételnek tekintjük.

A saját bevételek esetében az egyes bevételek nagyságának meghatározása az önkormányzat hatáskörébe tartozik. Ez mást és mást takar az adott forrástól függően. Az önkormányzat magánjogi bevételei között például azt, hogy a szerződésben saját maga határozhatja meg az ellenszolgáltatásért járó pénzösszeget (díjat, árat). Adó esetében pedig azt, hogy legalább az adótényállás egyik eleméről, az adómértékről legalább keretek között dönthet az önkormányzat.

Kecső Gábor: A közpénzügyi föderalizmus mint pénzügyi tudomány, in Nagy Marianna (szerk.): Jogi tanulmányok 2010 Őnnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2010, II kötet 206-207. old.

¹⁴ A Javaslat szerint például főszabályként kizárólag felhalmozási célú hitelt vehetnek fel az önkormányzatok. A hitel nagyságrendjéről korlátok között szabadon dönt az önkormányzat választott szerve, azaz saját bevételnek minősül e forrás. Ugyanakkor csak arra fordíthatják, amire felvették, tehát felhasználási feltételhez kötött saját bevételnek minősül a hitel.

szabad felhasználású saját bevételek biztosítása Magyarország nemzetközileg vállalt kötelezettsége.¹⁵

A saját bevételek közé sorolandóak különösen a következők: 1) helyi adókból származó bevételek 2) önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevételek 3) díjbevételek 4) hitelbevételek. Az ezekkel kapcsolatos szabályokat külön törvényeknek kell rendezniük.

A saját bevételek biztosítása egyrészt azért fontos, hogy a képviselő testület vagy a közgyűlés képes legyen hatást gyakorolni saját döntésével a költségvetés bevételi főösszegére, ezáltal alkalmazkodni tudjon a kiadási oldalon jelentkező szükségletek akár felfelé, akár lefelé történő változásához.¹⁶ Másrészt a saját bevételek természetesen hozzájárulnak a vertikális közpénzügyi egyensúly kialakításához.

Másfelől szükséges olyan bevételekkel finanszírozni a helyi önkormányzatokat, amelyek nagyságrendjével kapcsolatban nincs döntési autonómiájuk. Ebben az esetben az önkormányzatok annyit kapnak, amennyit adnak nekik. Ezeket a forrásokat a javaslat egyszerűen támogatásoknak nevezi. Míg a saját bevételek jogot, pontosabban döntési hatáskört jelentenek bevételek keletkeztetésére, addig a támogatások pénz (előirányzat) átadását jelentik.

A második alapvető kérdés, mi legyen a finanszírozás alkotmányban védett szintje? A teljes mértékű finanszírozási kötelezettség rögzítése az új alkotmányban szükségszerű, mert részfinanszírozás esetében a közfeladatok ellátása is legfeljebb csak részben valósítható meg, hiszen az önkormányzatoknak nincsenek olyan forrásaik, amelyek kívül esnek a bevételek fentebb tárgyalt két pilléréen. Tehát a saját bevételeknek és támogatásoknak együttesen teljes egészében kell fedezniük a kötelezően ellátandó feladatok finanszírozási igényét. Megjegyzendő, a teljes mértékű finanszírozás alkotmányban nevesítése nem számít egyedinek. Az olasz alkotmány vonatkozó rendelkezései is ezen az elven alapulnak.¹⁷

Tehát a Javaslat szerint az új alkotmánynak nem a saját bevételek és az állami támogatások megfelelő mértékéről, illetve arányáról kell rendelkeznie, hanem arról, hogy a bevételek összessége biztosítja az átadott közfeladatok ellátását. A bevételek egymáshoz való aránya ehhez képest másodlagos kérdés, amit elegendő külön törvény(ek)ben szabályozni.

A harmadik alapvető kérdés, mikortól és meddig kell eleget tenni a teljes mértékű finanszírozási kötelezettségnek? Az Alkotmány nem rendezi kifejezetten ezt a problémát, hanem a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) két szakasza ad iránymutatást normatív szinten egyrészt az önkormányzati jogokat tárgyaló általános szabályok között, másrészt az önkormányzatok gazdasági alapjainak meghatározásakor az önkormányzati bevételek szabályozásánál. Az Ötv. normaszövege a következő: 1.§ (5) „Törvény a helyi önkormányzatnak kötelező feladat- és hatáskört is megállapíthat. A kötelezően ellátandó önkormányzati feladat- és hatáskörök meghatározásával egyidejűleg az Országgyűlés biztosítja az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket, dönt a költségvetési hozzájárulás mértékéről és módjáról.” 87.§ (2) szerint „új önkormányzati feladat megállapítása esetén az Országgyűlés egyidejűleg biztosítja az ellátáshoz szükséges pénzügyi fedezetet.”

¹⁵ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1997. évi XV. törvény 9. cikk 1.

¹⁶ Charles E. McLure Jr.: Tax Assignment and Subnational Fiscal Autonomy, Bulletin for International Fiscal Documentation, IBFD, 12/2000 626-627. old.

¹⁷ Az Olasz Köztársaság alkotmányának 119. szakasza, miután számba veszi a négy típusú önkormányzat (település, provincia, nagyváros, régió) bevételeit, úgy rendelkezik, hogy ezeknek a forrásoknak képessé kell tenniük az önkormányzatokat a rájuk ruházott közfeladatok teljes finanszírozására. A hivatkozás alapjául az olasz alkotmány angol nyelvű fordítása szolgált. Art. 119 “Revenues raised from the above-mentioned sources shall enable municipalities, provinces, metropolitan cities and regions to fully finance the public functions attributed to them.” http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (2011. 02. 14.)

Az egyidejűség jelentését tárgyaló rövid tanulmányban¹⁸ az olvasható, hogy a Magyar értelmező kéziszótár meghatározása szerint az egyidejűleg határozó-ragos melléknév jelentése: valamivel egy időben, ugyanakkor.¹⁹ Az egyidejűség követelménye nem hordozhat más tartalmat, mint azt, hogy a szükséges pénzügyi forrásokat az új önkormányzati feladat megállapításakor és nem máskor – főként nem később vagy sosem – biztosítja az Országgyűlés. Jelenleg ez nem így van, mert az egyértelműnek tűnő szavak határozatlan jogfogalmakká váltak. A normatív szabályozás és a hétköznapi valóság nincs összhangban, amint ez már 1996-ban megfogalmazódott a szakirodalomban²⁰ és 2004-ben egy alkotmánybírósági határozat különvéleményében²¹ is. A probléma az, hogy az állam feladatainak egy részét és ezzel együtt az azokhoz tapadó kiadásokat úgy adta át kötelező módon a helyi önkormányzatoknak, hogy nem biztosította sem egyidejűleg, sem máskor a feladatok ellátásához szükséges fedezetet.²²

Jelenleg úgy működik az önkormányzatok finanszírozása, mintha az Ötv. előbbi két szakasza nem képezné az érvényes és hatályos jog részét. Az egyidejűség követelményét szükséges egyértelműen megfogalmazni az új alkotmányban, mert hiányában az önkormányzati bevételhez való alapjog érvényesülése kétséges. Tehát mikortól és meddig kell eleget tenni a teljes mértékű finanszírozási kötelezettségnek? Előbbi kérdésre az a válasz, hogy attól az időponttól kezdve azonnal eleget kell tenni a kötelezettségnek, amikortól a feladatot ténylegesen el kell látnia az önkormányzatnak. Utóbbira az a válasz, hogy mindaddig, amíg az önkormányzat ténylegesen ellátja a kötelező feladatot, azaz a feladatellátás időtartama során mindenkor biztosítani kell a finanszírozást.²³

A Javaslat harmadik mondata azért szükséges, hogy a kötelezően ellátandó közfeladatokra vonatkozó szabályokhoz képest a másik irányból is zárja az új alkotmány a finanszírozáshoz kapcsolódó jogokat és kötelezettségeket. Az Országgyűlésnek nincs kötelezettsége arra, hogy forrást nyújtson a helyi önkormányzat által önként vállalt közfeladatok teljesítéséhez. Az önkormányzat pedig nem jogosult arra, hogy felelőtlenül vállaljon közfeladatokat. Az önkormányzat nem vonhat el forrást a kötelezően ellátandó feladatoktól és rendelkeznie kell az önként vállalt feladat ellátásához szükséges szabad felhasználású bevételekkel.

Az önkormányzati bevételhez való alapjog alanyát, ahogy az összes alapjog címzetti körét, a következő pontban tárgyalja a Javaslat.

2. Az adómegállapításhoz való önkormányzati alapjog

¹⁸ Kecső Gábor: Új önkormányzati feladat megállapításával egyidejű finanszírozási kötelezettség, in Buday-Sántha Attila, Hegyi Judit, Rácz Szilárd (szerk.): Önkormányzatok gazdálkodása – helyi fejlesztés, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, 2008, 171-176. old.

¹⁹ Magyar értelmező kéziszótár, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1978. egyidejű szócikk 261. old.

²⁰ Kalas Tibor: Az önkormányzatok jogi szabályozásának szerepe az Alkotmányban, in Verebélyi I. (szerk.): A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1996, 165. old.

²¹ 41/B/1993. (2004. február 16.) ABH Kiss László különvéleménye

²² Pálné Kovács Ilona úgy fogalmaz, hogy „*a legfontosabb azt hangsúlyozni, hogy az önkormányzatok pénzügyi helyzete nem egyik napról a másikra romlott jelentősen, hanem a pozícióvesztés, a feladatok és a források közötti diszkrépancia lényegében standard jelenség az utóbbi másfél évtizedben. Ebből az is következik, hogy nem egyszerűen válságkezelésre van szükség, hanem a rendszer alapjainak újragondolására.*” Pálné Kovács Ilona: Meggondolások az önkormányzatok pénzügyi helyzetéről szóló vitához, in Pénzügyi Szemle LV. évf. 2010/3, 502. old.

²³ Tulajdonképpen a likviditáshiány és az ún. bonitáshiány kialakulásának lehetőségét szándékozik megszüntetni a Javaslat vonatkozó mondata. Mindkettő az önkormányzati pénzügyi kockázatok közé tartozik. Előbbi a bevételek és kiadások közti időbeli meg nem felelést jelenti. Utóbbi azt a helyzetet írja le, amikor az önkormányzat az általa vállalt pénzügyi kötelezettséget nem képes teljesíteni. Vigvári András: Megtelt-e a konfliktuskonténer? in Pénzügyi Szemle LV. évf. 2010/3, 465-466. old.

A Javaslát második pontjának első mondata megfogalmazza a helyi adók megállapításához való önkormányzati alapjogot. Második mondata a képviselő-testület vonatkozó hatáskörének korlátozhatatlan magját határozza meg.

Az Alkotmány az adómegállapításhoz való önkormányzati alapjogot a következőképpen tartalmazza:

44/A. § (1) „A helyi képviselőtestület:

d) törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét.”

A Javaslát az alapjog tartalmát részletesebben fejt ki. Arra szükséges felhívni a figyelmet, ki az alapjog címzettje. Amint arra korábban rámutattunk, a hatályos Alkotmány a „helyi képviselőtestületet” jogosítja fel a helyi adók fajtáinak és mértékeinek törvényi keretek között történő megállapítására. Az alaptörvény értelmezési zavart okoz azzal, hogy a „helyi képviselő-testület” fogalmát nem határozza meg. Az önkormányzati alapjogok túlnyomó többsége ugyanis egyaránt megilleti a megyei önkormányzat közgyűlését és a települési önkormányzat képviselő-testületét. Az Ötv. akkor használja a helyi képviselő-testület kifejezést, ha mind a területi, mind a települési önkormányzatok választott testületére hivatkozni kíván.²⁴ A helyi adók megállapításának joga az előbbieken kifejtettek ellenére a megyei önkormányzatok közgyűlését nem illeti meg, aminek oka az Alkotmány szövegében szereplő „törvényi keretek között” szűkítő feltétel hatásában keresendő. A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (továbbiakban: Htv.) tulajdonképpen a helyi adók megállapításához való önkormányzati alapjog tartalmának részletes meghatározásával „szűkíti” e jogosultságot a települési önkormányzatokra történő korlátozással. E tekintetben a jog tartalmának meghatározása egyben korlátok felállítását is jelenti.²⁵

Az új alkotmánynak egyértelműen kell megosztania az adóztatás jogát az Országgyűlés és a képviselő-testület között. El kell kerülni az olyan szövegezést, amely lehetővé teszi, hogy egy egyszerű többséggel elfogadott törvény határozza meg azt, bevezethet-e helyi adót a megyei önkormányzat vagy sem. A Javaslát az adómegállapításhoz való jog hatályos megosztását veszi alapul, ezért fogalmaz úgy, hogy a települési önkormányzat képviselő-testületét illeti meg ez az alapjog, jóllehet a módosítást érdemes megfontolni.

A problémán azonban abból a szempontból is érdemes elgondolkodni, hogyan fogalmazzuk meg az egyes önkormányzati alapjogok címzettjét. A hatályos Alkotmány mindegyik alapjog esetében a „helyi képviselőtestületet” nevezi meg alanyként.²⁶ A Javaslát ettől eltér. Azon alapjogok esetében, amelyek tartalmilag döntésre való jogot foglalnak magukban, a címzett a települési, illetve megyei önkormányzat hatáskörrel rendelkező

²⁴ Vö. Ötv. 1. § (4) bek.; 2. § (2) bek.

²⁵ Kecső Gábor: Az önkormányzati bevételhez való alapjog tartalma, in Simon István (szerk.): Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére, Budapest, Szent István Társulat, 2009, 106. old.

²⁶ Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről szóló határozatjavaslat e tekintetben az Alkotmányt követi, azaz a helyi képviselő-testület alapjogaiként fogalmazza meg az önkormányzati alapjogokat. <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf> (2011. 02. 15.)

Ivancsics Imre azt írja, hogy Alkotmány szövegéből bizonytalanság következik, mert míg a helyi önkormányzás joga a választópolgárokat, addig az önkormányzati alapjogok a képviselő-testületet illetik meg. Ivancsics Imre: Önkormányzati közigazgatás (2. átdolgozott kiadás), Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1997, 8. old.

Tilk Péter kifejezetten kifogásolja azt, hogy az önkormányzati bevételhez való alapjogra a helyi képviselő-testület jogosult. A hivatkozott szerző úgy fogalmaz, hogy „a jog alanya valójában tehát maga az önkormányzat, mint autonóm szerveződés.” Tilk Péter: A feladatarányos saját bevételhez és az állami támogatáshoz való önkormányzati jog, in: Csefkó Ferenc (szerk.): Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2008. 376. old.

választott szerve. Ezek közé tartozik: 1) helyi adók megállapításáról való döntés, amelyet a települési önkormányzat képviselő-testülete hozhat 2) adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásról való döntés, amelyet a települési önkormányzat képviselő-testülete, illetve a megyei önkormányzat közgyűlése hozhat 3) bírósághoz fordulásról való döntés a teljes mértékű finanszírozási kötelezettség megsértése miatt, amelyet a települési önkormányzat képviselő-testülete, illetve a megyei önkormányzat közgyűlése hozhat.

Azon alapjogok esetében, amelyek jogosultságról rendelkeznek, a címzett a helyi önkormányzat a Javaslat szerint.²⁷ Ennek megfelelően a helyi önkormányzat jogosult 1) az önkormányzati bevételhez való alapjogra 2) általános támogatásokra, valamint 3) a hátrányos közpénzügyi helyzetben lévő helyi önkormányzat jogosult kiegyenlítő támogatásra. Tulajdonképpen az előbbi alapjogok alanya és gyakorlója elválik egymástól.

3. Az általános támogatásokhoz való önkormányzati alapjog

A Javaslat harmadik pontjának első mondata megfogalmazza az általános támogatásokhoz való önkormányzati alapjogot, amely vertikális közpénzügyi kiegyenlítésre szolgál. Második mondata az általános támogatások mértékéről rendelkezik. Harmadik mondata az elosztási szabályokról szól. Negyedik mondata az általános támogatások felhasználása felett gyakorolt önkormányzati autonómiát határozza meg.

Az Alkotmány nem ad iránymutatást az önkormányzatoknak nyújtott általános támogatások kialakításához. A Javaslat azért tartalmazza e támogatások céljára, mértékére, elosztási szabályaira és felettük való rendelkezésre vonatkozó alapvető rendelkezéseket, mert ezáltal lehet a jogalkotó kötelezettségévé tenni egy olyan támogatási rendszer kialakítását és működtetését, amelyik valóban ellátja funkcióját.

Az általános támogatások célja a vertikális közpénzügyi egyensúly kialakítása.²⁸ E támogatások mértéke a következők szerint alakul. A törvényben meghatározott kötelező közfeladatok országos átlagban mért ellátási költségeit csökkenteni kell a saját bevételekből rendelkezésre álló előirányzatokkal egy korrekciót alkalmazva.²⁹ A korrekció az, hogy a helyi adókból ténylegesen rendelkezésre álló bevételek helyett az adóerőképesség külön törvényben

²⁷ Például egy támogatásra nem a képviselő-testületnek van joga, hanem magának a települési önkormányzatnak.

²⁸ Ezeket a támogatásokat a saját bevételhez való jog mellett (vagy helyett) azért adják, hogy a helyi önkormányzat képessé váljon a kötelező közfeladatok ellátására, tehát a vertikális közpénzügyi kiegyenlítés egyik eszközét jelentik. OECD: Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending <http://www.oecd.org/dataoecd/52/52/37388377.pdf> (2011. 02. 19.) 15-18.old.

Pitti Zoltán meglátása szerint ezekkel a támogatásokkal az Országgyűlés valójában szolgáltatásokat vásárol a helyi önkormányzatoktól. Pitti Zoltán: Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja, in Vigvári András (szerk.): Félúton, Budapest, Timp, 2005, 58. old.

Tegyük hozzá, az Országgyűlés kényelmes helyzetben van, mert mind a szolgáltatások körét, mind az ellenszolgáltatás értékét egyoldalúan állapíthatja meg, ha az alkotmányból más nem következik.

²⁹ Azt tudjuk, hogy jelenleg nincs olyan mutatószámrendszer, „amely láttatná, hogy az önkormányzatokra háruló kötelező feladatok mibe kerülnek.” Dankó Géza – Lóránt Zoltán: Az önkormányzati szabályozással szembeni kihívások, in Pénzügyi Szemle LV. évf. 2010/3, 496. old.

Úgy gondoljuk azonban, hogy a 21. században rendelkezésre állnak azok a technikai és szellemi erőforrások, amelyekkel mérni lehetne a költségeket.

Megjegyzendő, hogy a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény (továbbiakban: Kftv.) 5.§ (2) bekezdése a jogszabály előkészítőjének kötelezettségévé teszi egy olyan költségvetési hatásvizsgálat készítését, amely egyebek mellett számszerű becslést tartalmaz az önkormányzatok számára törvényben előírt feladatok ellátásához szükséges pénzügyi források megváltozásáról. A Kftv. 19.§ (4) bekezdése 2010. december 18-ig azt tartalmazta, hogy a Költségvetési Tanács az általa készítendő vagy készíthető becslések esetében 2011. január 1-jétől köteles alkalmazni az előbb írtakat. A Tanácsot érintő törvénymódosítás miatt az alkalmazására nem került sor.

meghatározott szabályai szerint számított – tehát nem rendelkezésre álló, hanem elvárható – bevételt kell figyelembe venni.³⁰ Az adott önkormányzatnak nyújtandó általános támogatások együttes összege ennek megfelelően megegyezik az átlagos költségeknek és a korrigált saját bevételeknek a különbözetével.

Az általános támogatások elosztási szabálya a normativitást követeli meg túlnyomórészt. A normatív elosztás követelményének megfogalmazása azért lényeges, hogy az új alkotmány korlátok közé szorítsa azt a törekvést, amely szerint a mindenkori Országgyűlés (és Kormány) a támogatások elosztási szabályainak meghatározásával befolyásolja az önkormányzatok magatartását tetszőleges irányba. Korlátok nélkül az önkormányzati autonómia legfeljebb látszólagos, hiszen az önkormányzatokat kézivezérlésre lehet állítani. A magatartás-befolyásolás lehetőségét a Javaslat nem zárja ki, csak mérsékli.

Az általános támogatások feletti szabad rendelkezési jog alkotmányos védelme a kiadási oldalon biztosítja az önkormányzati autonómiát több mint ötven százalékban. A szabad felhasználású támogatás az, amelyiket nem csak arra a célra lehet fordítani, amire juttatták, hanem a helyi önkormányzat döntésétől függően bármelyik közfeladat ellátásának pénzügyi fedezetéül szolgálhat. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az önkormányzat a kötelezően ellátandó közfeladatok sérelmére gyakorolhatja szabad rendelkezési jogát. A szabadság tehát ebben az összefüggésben is relatív. A felhasználási kötöttség azt jelenti, hogy a támogatás célját összekapcsolják a felhasználási feltétellel, azaz az ún. feltételes támogatást kizárólag arra a célra lehet fordítani, amelyre nyújtották.³¹

4. A kiegyenlítő támogatáshoz való önkormányzati alapjog

A Javaslat negyedik pontjának első mondata megfogalmazza a kiegyenlítő támogatáshoz való önkormányzati alapjogot, amely horizontális közpénzügyi kiegyenlítésre szolgál. Második mondata rendelkezik a kiegyenlítő támogatás mértékéről.

A horizontális közpénzügyi kiegyenlítés azt jelenti, hogy az azonos kormányzati szinten elhelyezkedő, de különböző gazdálkodási helyzetben lévő helyi önkormányzatokat azonos közpénzügyi pozícióba hozzák, vagy legalábbis közelítik helyzetüket. A helyi önkormányzatok gazdálkodási helyzete alapvetően két okból különbözhet. Egyfelől saját bevételeik – ezen belül különösen adóbevételeik – szintje térhet el, ami alapvetően gazdasági körülményekre – mint például az adóerőképeség hiányára – vezethető vissza. Másfelől a kötelező közfeladatok ellátási költsége különbözhet valamilyen helyi jellegzetesség – például természeti környezet, társadalmi összetétel – miatt.³²

A Javaslatban szereplő ún. kiegyenlítő támogatás célja a horizontális közpénzügyi kiegyenlítés. A Javaslat nem rendelkezik sem e támogatás típusáról, sem arról, ki végezze a kiegyenlítést, de rögzíti egy szabad felhasználású kiegyenlítő támogatás intézményesítésének kötelezettségét. Habár az önkormányzati támogatások mai rendszerében is találhatóak olyanok, amelyek horizontális kiegyenlítésre szolgálnak, ezek a megjelölt célt nem valósítják meg és nincs alkotmányos kötelezettség azok működtetésére. A mai viszonyok között gondolkodva a horizontális kiegyenlítést egy központi támogatás láthatná el, amely kiegészítő forrás biztosításával figyelembe veszi mind az alacsony bevételi, mind a magas kiadási eltéréseket.³³

³⁰ A korrekcióra azért van szükség, hogy egyik települési önkormányzat se tudjon pótlólagos támogatási jogosultságot szerezni azzal, hogy nem gyakorolja elvárható szinten az adómegállapításhoz való jogát.

³¹ OECD: Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending <http://www.oecd.org/dataoecd/52/52/37388377.pdf> (2011. 02. 19.) 6.old.

³² *I.m.*, 26-30. old.

³³ A kiegyenlítő támogatás szabályozásakor számos lehetőség közül lehet választani. Csak egyet említve: a települési önkormányzatok közti kiegyenlítést végezhetné a központi kormányzat országos szinten, vagy a megyei önkormányzat az illetékességi területén. Utóbbi illeszkedne a megye szerepének erősítésébe.

A javasolt rendelkezések mögött a következő szempontok húzódnak meg. Magyarország fejlődését hosszú távon alapvetően meghatározza többek között az, miként tudja a többségi társadalom gazdasági és szociális szempontból felzárkóztatni azokat az aktív korú személyeket és leszármazottaikat, akik a rendszerváltás óta nem vesznek részt a munkaerőpiacon és ebből következően mélyszegénységben élnek. A Javaslat azon az elven alapulva fogalmazza meg a horizontális közpénzügyi kiegyenlítést, hogy az előbbi személyeknek nyújtott egyéni (individuális) támogatások önmagukban nem elegendők a felzárkóztatáshoz, hanem szükséges e személyek területileg együtt élő közösségét is támogatni. Az állam által szervezett társadalom ugyanis nem csupán egyének közössége, hanem közösségek közössége is, mint amilyen például a család és a helyi önkormányzat. Az egyén és a település (terület) közti alapvető összefüggés egyszerűen fogalmazva az, hogy a szegény emberek szegény önkormányzatot alkotnak.

Tehát a társadalmi különbségek csökkentése érdekében az egyének szintjén, valamint a település és a terület szintjén is lépéseket kell tenni. Az az önkormányzat ugyanis, amelyik lakosságának egyik része nyugdíjas, másik része munkanélküli, a fennmaradt része pedig gyermek, nem képes a nemzeti átlagszínvonalon ellátni kötelező közfeladatait, mert saját bevételei gyakorlatilag nincsenek, az általános támogatások pedig nem fedezik a költségeket.³⁴ Ennek következtében kifejezetten azok a települések nyújtanak alacsonyabb színvonalú közszolgáltatást – például általános iskolai oktatást – a lakosáknak, ahol azt kellene elérni, hogy minél magasabb ellátást nyújtsanak az integráció elősegítése és az életszínvonal emelése érdekében. Ebből kifolyólag az új alkotmányban rögzíteni kell az igényt egy horizontális közpénzügyi kiegyenlítés célját szolgáló támogatás működtetésére, mert hazánk jövője nagyban függ a hátrányos közpénzügyi helyzetben lévő települések, megyék (és lakosaik) felzárkóztatásának sikerétől.

E támogatás minimális célja a Javaslat szerint az, hogy a közfeladatokat legalább a nemzeti átlagszínvonalon képes legyen minden önkormányzat ellátni.³⁵ Tehát ez képezi a Javaslat szerint a kiegyenlítő támogatás alkotmányban védendő tartalmát. A jogalkotónak gondoskodnia kell a magasabb költségek, illetve alacsonyabb saját bevételek miatt keletkezett forráshiány fedezéséről. A szabályokat nem követő vagy a célokat meg nem valósító vagy a pazarló gazdálkodás azonban nem eredményez jogosultságot kiegyenlítő támogatásra.

5. A hitelfelvételhez való önkormányzati alapjog

A Javaslat ötödik pontjának első mondata megfogalmazza hitelfelvételhez való önkormányzati alapjogot, amely felhalmozási célú adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásra ad lehetőséget. Második mondata korlátozza ezt a jogot. Harmadik mondata a működési célú hitelfelvétel tilalmának áttöréséről rendelkezik kivételes esetben. Negyedik mondata rendezi a kivételes esetben vállalt működési célú hitelért való felelősséget.

Ha az ország eladósodásának alkotmányban történő korlátozása a cél, akkor nem elegendő az államháztartás központi szintjén intézményesíteni adósságféket, hanem szabályozni kell a helyi önkormányzatok eladósodását is, mert a helyi alrendszer pénzügyi folyamatai is veszélyeztetetik az államháztartási gazdálkodás hosszú távú stabilitását és fenntarthatóságát.³⁶

³⁴ Dankó Géza – Lóránt Zoltán: Az önkormányzati szabályozással szembeni kihívások, in Pénzügyi Szemle LV. évf. 2010/3, 497. old.

³⁵ Ahogyan a feladatellátás átlagos költségeit, úgy a nemzeti átlagszínvonalat is lehetne mérni.

³⁶ Vigvári András: Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben, ÁSZ Kutató Intézete, 2009, [http://www.asz.hu/ASZ/tanulmányok.nsf/0/5ED0B5EA5928F51CC125766B0038EF41/\\$File/t272.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/tanulmányok.nsf/0/5ED0B5EA5928F51CC125766B0038EF41/$File/t272.pdf) (2011. 02. 15.) 3-4. old.

A Magyarországot övező gazdasági viszonyok között emiatt elemi érdek fűződik az államháztartási hiány, illetve adósság korlátok közé szorításához.³⁷

Az adósság mérséklése azonban nem válhat öncélúvá. A jólétet ugyanis nem az államháztartási adósságnak a GDP-hez viszonyított arányában mérik. Ha abban mérnék, akkor sokkal jobban élnénk, mint a japánok vagy az olaszok, illetve sokkal rosszabbul, mint a románok vagy a bolgárok.³⁸ Az államháztartási adósság csökkentéséért hozott áldozatoknak annyiban van értelmük, amennyiben hozzájárulnak a nagyobb mozgásteret nyerő fiskális politika gyakorlásából származó előnyök megvalósításához, mint például az adóterhelés szintjének csökkentéséhez vagy a közfeladatok ellátási szintjének emeléséhez.

A Javaslat az ún. arany szabályt veszi alapul, ami azt a követelményt foglalja magában, miszerint a költségvetési hiány nem haladhatja meg a beruházásokra (és felújításokra) fordított összeget. Ez azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatok működési célra nem vehetnek fel hitelt.³⁹ A Javaslat megelőző pontokban tárgyalt szabályai tükrében működési célú hitelfelvételre nem is kényszerülnek, mert a teljes mértékű finanszírozás biztosított számukra.

Két további kérdést rendez a Javaslat. Az egyik a felhalmozási célú hitelfelvétel korlátozása, amelyre a Javaslat nem egy egyszerű generálklauzult alkalmaz, mert bár rugalmas szabály lenne, de egyben értelmezéstől függő parttalan korlátot jelentene.⁴⁰ Ehelyett egy olyan határ található a Javaslatban, miszerint a felhalmozási célú adósság tőke- és kamatrészenek együttes összege nem haladhatja meg az önkormányzat pénzügyi kapacitását.⁴¹ A pénzügyi kapacitás fogalmát, számításának szabályait külön törvény szabályozná. A szükséges módszertani alapok részben már rendelkezésre állnak.⁴² Egy olyan mutatószám kidolgozása, amely megfelelő viszonyítási alapja lehet a felhalmozási célú hitelek korlátozásának, kiterjedt – de nem jogászai – munkát igényel. Sokkal több információt kell magába olvasztania e mutatószámoknak, mint amivel például a költségvetés bevételi főösszege rendelkezik.

A másik kérdés annak rendezése, mit tehet az önkormányzat abban az esetben, ha mégsem tudja finanszírozni a kötelezően ellátandó közfeladatokat. Ma a következő három, egymást ki nem záró válaszlépés figyelhető meg: 1) hitelek felvétele a hatályos szabályok adta kereteken⁴³ belül és esetenként azon túl is⁴⁴ 2) látens hitelek felvétele a szállítóktól, ami szerződészegést, illetve gazdaságilag kényszerített szerződésmódosítást jelent a teljesítés

³⁷ Ugyanis „a magyar államháztartás fenntarthatóságát a költségvetési szektor központi és helyi szintjének együtt kell biztosítani.” Vigvári András: Megtelt-e a konfliktuskonténer? in Pénzügyi Szemle LV. évf. 2010/3, 477. old.

³⁸ Csupán a számok szintjén történő összehasonlítás kiinduló pontjaként szolgálhat a CIA kimutatása. Az államháztartási adósság aránya a GDP-hez képest 2010-ben Japánban 196,4 %, Olaszországban 118,1%, Romániában 34,8%, Bulgáriában 16,2% volt. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2186rank.html> (2011. 02. 15.)

³⁹ P. Kiss G.: Új fiskális intézményi megoldások szimulációja: útleveél vagy fügefaleveél, Pénzügyi Szemle, 2007. 2. szám, 375-376. old.

⁴⁰ A generálklauzula egyik lehetséges megfogalmazása a következő: A települési önkormányzat képviselő-testülete és a megyei önkormányzat közgyűlése adósságot keletkeztető kötelezettséget kizárólag az önkormányzat felhalmozási kiadásainak finanszírozására vállalhat. **E kötelezettségvállalások azonban nem veszélyeztethetik az önkormányzati gazdálkodás fenntarthatóságát a kötelezettségvállalás időpontjában ismert feltételek szerint.**

⁴¹ A jelenlegi helyzet tükrében például a megyék pénzügyi kapacitása minden bizonnyal annyira alacsony, hogy nem vehetnének fel felhalmozási célú hitelt. A hitelfelvétel lehetőségét azonban az alkotmány szintjén nem indokolt kizárni, de célszerű korlátozni.

⁴² Vigvári András: Megtelt-e a konfliktuskonténer? in Pénzügyi Szemle LV. évf. 2010/3, 465-470. old.

⁴³ A helyi önkormányzat adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalásának felső határát az Ötv. 88.§ (2) – (4) bekezdései tartalmazzák.

⁴⁴ Vigvári András: Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben, ÁSZ Kutató Intézete, 2009, [http://www.asz.hu/ASZ/tanulmányok.nsf/0/5ED0B5EA5928F51CC125766B0038EF41/\\$File/t272.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/tanulmányok.nsf/0/5ED0B5EA5928F51CC125766B0038EF41/$File/t272.pdf) (2011. 02. 15.) 12. old.

időpontjára nézve⁴⁵ 3) a közfeladatok nem vagy részleges teljesítése, amint arra fentebb már utaltunk. A Javaslat abból indul ki, hogy olyan szabályozási környezetet kell kialakítani, amelyben utóbbi két megoldás kizárt és az alább tárgyalt kivételes esetben a működési célú hitelfelvétel szabályai érvényesülnek.

Az önkormányzat feltételtől függően vállalhat érvényesen adósságot keletkeztető kötelezettséget működési célra a Javaslat szerint. Ha azért nem tudja ellátni a kötelező közfeladatokat, mert a teljes mértékű finanszírozásról az Országgyűlés nem gondoskodott, akkor külön törvényben meghatározott eljárásban köthet hitelszerződést. Erre azért van szükség, hogy a szállítókat ki tudja fizetni és a feladatokat teljesíteni tudja, de kontrollált rendben történjen a kötelezettségvállalás. Ebben az esetben azonban az államnak kell helytállnia, hiszen azért került sor hitelfelvételre, mert az Országgyűlés nem tett eleget finanszírozási kötelezettségének.

Ha az önkormányzat más okból nem képes ellátni a kötelező közfeladatokat, akkor külön törvényben lefektetett jogkövetkezményekre kerülne sor, amelyek az önkormányzat gazdálkodási szabadságának átmeneti korlátozása árán biztosítanák a törvényes, eredményes és hatékony gazdálkodást. Például: önkormányzati biztos kinevezésével, önkormányzati gazdálkodás átvilágításával, kötelezettségvállalások felülvizsgálatával állami szerv gyámködása alatt.

Ahogy a fenti szabályokból kiolvasható, kulcskérdés, hogyan állapítják meg a teljes mértékű finanszírozási kötelezettség megsértését. A következő pont ezt a kérdést rendezzi.

6. Jogorvoslathoz való alapjog a finanszírozási kötelezettség megsértése esetén

A Javaslat hatodik pontja egy összetett mondatban megfogalmazza azt, hogy a finanszírozási vitát kezdeményező képviselő testület vagy közgyűlés meghatározott jogi tények megvalósulását követően bírósághoz fordulhat teljes mértékű finanszírozáshoz való jogának érvényesítése érdekében.

A helyi önkormányzat működési költségvetése tervezésekor meg tudja állapítani, hogy keletkezne-e a tárgyévben forráshiánya vagy sem. Ha nem keletkezik, akkor a teljes mértékű finanszírozás értelemszerűen biztosított. Ha keletkezik, akkor a Javaslat egy többlépcsős eljárást irányoz elő, amelynek részleteit külön törvényben lenne szükséges szabályozni. Az eljárás a teljes mértékű finanszírozási kötelezettség teljesítése mellett szóló törvényi vélelem megdöntésének rendjéről szólna. Az eljárás lefolytatása kétféle jogkövetkezményre vezethetne. Ha nem sikerül az önkormányzatnak megdönteni a vélelmet és nem képes forráshiány nélkül elfogadni, illetve végrehajtani költségvetését, akkor gazdálkodási szabadságát ideiglenesen részben elveszti a Kincstár határozatában foglaltak szerint annak érdekében, hogy racionalizálják a működését. Ha a vélelem megdöntése sikerrel jár, akkor az önkormányzat érvényesen vállalhat működési célra adósságot keletkeztető kötelezettséget, amely teljesítéséért törvényben foglaltak szerint az állam lenne felelős.

Első lépcsőben forráshiány állítása esetén a képviselő-testület vagy közgyűlés finanszírozási vitát kezdeményezhetne a Kincstárral, amelyet a Kincstár határozata zárna. A határozat két típusú jogkövetkezményről szólhatna. Ha a Kincstár azt állapítja meg, hogy a forráshiány egésze a teljes mértékű finanszírozási kötelezettség megsértésének köszönhető, engedélyt adna az önkormányzatnak működési célú hitel felvételére úgy, hogy a szerződéskötési eljárásban a Kincstár is részt venne.

Ha a Kincstár azt állapítja meg, hogy a forráshiány egésze úgy áll fenn, hogy a teljes mértékű finanszírozás biztosított volt, a helyi önkormányzatot köteleznék olyan döntések

⁴⁵ I.m. 34-35. old.

meghozatalára, melyek a költségvetési egyensúlyt kialakítják, illetve önkormányzati biztost nevezne ki.⁴⁶

A Kincstár előbbi határozatának meghozatalát követhetné a képviselő-testület vagy közgyűlés döntésétől függően a második lépcső. Ebben a szakaszban a képviselő testület vagy közgyűlés az Állami Számvevőszéknél (továbbiakban: ÁSZ) kezdeményezhetné az önkormányzat gazdálkodásának speciális célt szolgáló ellenőrzését. A jelentés iránti kérelem felfüggesztené a kincstár határozatának végrehajtását. Az ÁSZ záros határidőn belül jelentést készítené az érintett önkormányzat finanszírozásáról és gazdálkodásáról. E speciális jelentésnek az lenne a funkciója, hogy egy olyan szakmailag megalapozott külső beszámoló készüljön a forráshiány okáról, amelyet nem a Kormány irányítása vagy felügyelete alatt álló szerv adott ki, de nem is az önkormányzat érdekkörébe tartozó szervezeti egység állít. A jelentés tartalmától függően vagy alátámasztaná a Kincstár határozatát vagy ellentétes lenne az abban írtakkal. Az önkormányzat választott szerve a jelentés alapján megalapozott döntést hozhatna arról, hogy (közigazgatási) bírósághoz fordul-e a finanszírozási vita folytatásaként vagy nem vitatja tovább a Kincstár határozatát.

A képviselő-testület vagy közgyűlés döntésétől függő harmadik lépcsőben a bíróság ítéletben határozná a teljes mértékű finanszírozási kötelezettség megsértéséről vagy teljesítéséről. A döntésre vonatkozó szabályokat ki lehetne úgy alakítani, hogy a bíróság ítéletét alapozhassa az ÁSZ jelentésére, de köteles legyen meghallgatni a Kincstár és az önkormányzat képviselőit is, valamint szakértőt is kirendelhetne.

7. A Főváros és a megyei jogú városok különös közpénzügyi szabályai

A Javaslat hetedik pontja az előbbiekhöz képest eltérő szabályok elfogadására ad lehetőséget egyrészt Budapest és kerületei, másrészt a megyei jogú városok finanszírozással kapcsolatos jogainak és kötelezettségeinek kialakításakor.

Ez a pont csupán azt rögzíti, hogy az Országgyűlésnek lehetősége van Budapestre és a megyei jogú városokra nézve más tartalommal kialakítani a finanszírozási rendszert. Például az adómegállapítási jogot telepíthetné az Országgyűlés kizárólag a fővárosi közgyűlésre, valamint mind Budapest, mind a megyei jogú városok esetében kifejezetten szabályozni kellene a túlcsoportulási hatások kezelését. A Javaslat azonban nem lehet kidolgozott, mert ezen a ponton már nélkülözhetetlenek az új önkormányzati rendszerre vonatkozó részletszabályok, amelyek rendezik egyfelől az állam – Főváros – kerületek viszonyát, másfelől a megyei jogú városok státuszát.

III. A javaslatok megvalósíthatósága

A Javaslat nem titkolva azzal a céllal született, hogy a hatályos keretek közt történő gondolkodásból kimozdítsa a témával foglalkozókat. Nyilvánvalóan számos kérdést meg lehet fogalmazni a javasolt rendelkezésekkel kapcsolatban és megannyi kidolgozatlan szál fel lehet göngyölni, de ezzel együtt egy következetes és védhető finanszírozási rendszer alkotmányos alapjait igyekeztünk felvázolni talán nem csak egy tökéletes világra modellezve.

A javaslatokat nem lehet „ráengedni” a jelenlegi viszonyok között működő önkormányzati rendszerre, mert többek között a sokat bírált feladattelepítés következtében kialakult hatékonyságvesztés miatt nincs az a gazdasági teljesítmény, ami elegendő lenne a teljes mértékű finanszírozás megvalósításához ma. Azt gondoljuk azonban, nem a

⁴⁶ Ha a Kincstár azt állapítaná meg, hogy a forráshiány egy része köszönhető a teljes mértékű finanszírozás megsértésének, a jogkövetkezményeket arányosítva alkalmazná.

közfeladatok teljesítésének elmaradása felett kell szemet hunyni, hanem egy olyan rendszert szükséges kialakítani, amelyben azokat a közfeladatokat vállalja fel az állam saját maga vagy az önkormányzatok nevében, illetve olyan módon szervezi vagy szervezteti meg azok ellátását, amelyeket és ahogyan ténylegesen teljesíteni is képes. A tényleges teljesítés pedig csak teljes finanszírozás mellett valósítható meg.

A javasolt rendelkezések önmagukban alkalmatlanok arra, hogy az önkormányzati alrendszer gazdasági teljesítményét emeljék, mert ezt alapvetően az országban megtermelt összes jövedelem, illetve az elvonás és újraelosztás szintje határozza meg az előbb említett feladatelosztás mellett.⁴⁷ Arra azonban szolgálhatnak, hogy ne egyszerre legyen az önkormányzati rendszer jellemzője a bőség és a hiány.

Azt tartják, az önkormányzati autonómia magában foglalja egyfelől a rossz döntés meghozatalának szabadságát, másfelől az ebből származó teher viselésének kötelezettségét.⁴⁸ Szükséges feltenni a kérdést, vajon az önkormányzatok eladósodása, vagyonvesztése és a feladatellátási színvonal hanyatlása a rossz helyi döntések következménye? A Javaslat keretei és magunk korlátai között aligha adható helyes válasz. Már csak azért sem, mert úgy tűnik, a helyzet önkormányzatonként változó. Mindezekre tekintettel mégis kellő általánosítás mellett védhető, hogy az előbb felsorolt tünetek központi döntések eredményeként kialakult kényszerhelyzetre adott válaszok következményei. Emiatt a terhek viselésében és a problémák megoldásában a központi kormányzatnak szerepet kell vállalnia. Ilyen segítség lehet az önkormányzatok adósságkonszolidációjában nyújtott közreműködés.

⁴⁷ Kovács Árpád: Közpénzügyek, Eötvös, Budapest, 2010, 155. old.

⁴⁸ Tegyük hozzá, addig, amíg mindez kezelhető méretek között marad.

IV. Melléklet

1. Az önkormányzatok bevételi rendszerének váza

önkormányzati autonómia a kiadási oldalon

	szabad felhasználás (az önkormányzat dönthet a felhasználás céljáról)	felhasználási kööttség (csak meghatározott célra lehet fordítani)
<i>önkormányzati autonómia a bevételi oldalon</i>	helyi adók önkormányzati vagyon hasznosítása díjak	felhalmozási célú hitel
	általános támogatások több mint fele kiegyenlítő támogatás	általános támogatások kevesebb mint fele
	saját bevételek (az önkormányzat választott szerve dönthet a nagyságrendről)	
	támogatások (az önkormányzat kapja más által meghatározott összegben)	