

Új finanszírozási és helyi adórendszer: Élet az adósságkonszolidáció után

A tanulmány a helyi adók szerepét, jelentőségét vizsgálja az önkormányzatok finanszírozási rendszerében. Arra a kérdésre keresi a választ, hogy az adósságkonszolidáció után kialakult új finanszírozási forma és a potenciálisan bevezethető új, valamint lényegi változtatások nélkül meghagyott régi helyi adók mennyiben szolgálják a rendszer fenntarthatóságát, segítik-e az önállóbb gazdálkodás felé való elmozdulást. További kérdést vet fel, hogy a feladatfinanszírozásra való áttérés hogyan változtatja meg az iparűzési adó szerepét a tehetősebb és a szegényebb önkormányzatok vonatkozásában.

Bevezetés

A magyar önkormányzati rendszer az elmúlt negyedszázadban folyamatos változásokon ment keresztül. A legutóbbi jelentős változás a 2011. évhez köthető, amikor a helyi önkormányzatokról rendelkező, két évtizede hatályos 1990. évi törvényt felváltotta az új önkormányzati törvény.² A megalkotott törvény sajátossága, hogy rendelkezéseinek jelentős része csak a 2014-es általános önkormányzati választások után lépett hatályba. A hatálybalépésig eltelt időszakban az önkormányzati rendszer 2013-ban stratégiai változáson esett át. Az addig is működő települési és területi önkormányzatok mellett megjelentek a rendszerben a járások, és ennek következtében a járásszékhely, mint új települési önkormányzati kategória. A törvény ennek megfelelően szabályozza a községek, a városok, a járásszékhelyvárosok, a fővárosi kerületek, a főváros és a megyei önkormányzatok eltérő feladatköreit. Az alapelv viszont változatlan maradt, minden szintű önkormányzatnál elsődleges szempont kell hogy legyen a takarékoság és a gazdaságosság.

Az új szabályozás további jellemzője, hogy ellenében hat a hatálybalépés előtti két évtized magyarországi decentralizációs törekvéseinek, amelyek ugyanakkor az OECD-országok gyakorlatában jelenleg is a fő irányt jelentik (Sivák et al. 2013). Egy önkormányzati reform

1 Egyetemi docens, BGF, Pénzügyi és Számviteli Kar; e-mail cím: fellegi.miklos@pszfb.bgf.hu.

2 2011. évi CLXXXIX. törvény a Helyi Önkormányzatokról (Htv.).

akkor indokolt, ha a közszolgáltatási feladatokat a korábbi szabályozórendszer nem képes a társadalmi elvárásoknak megfelelően, a helyi igényekhez alakítani, vagy ha a rendszer finanszírozási szempontból nem fenntartható. Természetesen az elemzés szempontjából nem hagyható figyelmen kívül, hogy egy új modellnek mindig az adott korszak új kihívásaihoz kell igazodnia.

Az önkormányzati szabályozás jellemzői

A szubszidiaritás elvét érvényesíteni kívánó demokráciák a központi intézkedések helyi szinten való végrehajtásánál kivétel nélkül felismerik a lokális sajátosságok érvényre juttatásának szükségességét. A modern piacgazdaságokban az önkormányzatiság legfőbb jellemzője, hogy a helyi önkormányzatok önálló döntési joggal rendelkeznek a feladatellátás megszervezését illetően. Az új önkormányzati törvény abban *nem tér el* a régi szabályozástól, hogy az önkormányzatoknak lehetőséget ad a kötelező feladatok ellátása mellett önkéntes feladatvállalásra is. Ez utóbbi természetesen nem ütközhet az előbbivel. A változás ezen a téren a kötelező feladatellátások körének részletesebb meghatározásában jelenik meg. A szabályozás újdonsága az is, hogy a kötelező feladatok nem teljes körét köteles ellátni egy önkormányzat. A kötelezően ellátandó feladatok meghatározásánál a törvény figyelembe veszi a közigazgatási terület nagyságát, az adott önkormányzat lakosságát, illetve gazdasági teljesítőképességét. Az új rendszer az üzleti szemlélet dominánsabb megjelenését támogatja a gazdaságossági szempontok hangsúlyozásával. Középszintű azonban közfeladat-ellátás valósul meg a közszükségletek kielégítésére, ami nem jelenti a gazdaságossági szempontok elvetését, de mindenképpen jelenti a piaci szféránál korlátozottabb érvényesíthetőséget.

Az önkormányzati autonómia, ami a gazdálkodási önállóságban jelenik meg, alapvetően nem azonos az önfenntartás képességével. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzati vagyongazdálkodás, a bevételi és kiadási lehetőségek, illetve kötelezettségek ellenére az önkormányzatok többsége külső források, támogatások – jellemzően az államháztartás központi alrendszeréből érkező transzferek – nélkül nem lenne működőképes. A helyi önkormányzás lényegi kérdése, hogy az adott önkormányzat a feladatellátás módja, annak eszközei, illetve az ezekhez szükséges források tekintetében mennyire széles körű autonómiával rendelkezik (Vigvári 2008). Az önkormányzati törvény biztosítja a feladatellátáshoz szükséges saját bevételre való jogosultságot, valamint a feladatokkal arányos állami támogatás mértékét, de ez nem jelenti feltétlenül a teljes pénzügyi önállóságot. Ezt erősítendő jelenik meg az új szabályozásban is, hogy a pénzügyi források egy meghatározott hányadát a helyi és települési adók, valamint a díjbevételek tegyék ki. A kérdéskör elvezet az állami szerepvállalás és a közpénzügyi rendszer összefüggéseinek vizsgálatához, azaz a kormányzati szintek közötti munkamegosztás – a fiskális föderalizmus és

a többszintű kormányzás – problémájához, illetve az ezen munkamegosztást támogató pénzügyi rendszer kérdéseire (Vigvári 2011).

A kormányzati szintek közötti munkamegosztás

A kormányzati szintek közötti munkamegosztás tárgyalásánál fontos megkülönböztetni a dekoncentráció és a decentralizáció fogalmát. A decentralizáció azt jelenti, hogy az önkormányzatoknak a közszolgáltatások biztosításában, azok finanszírozásában, megszervezésében önálló mérlegelési és döntési lehetőségük van. Az önkormányzatok mellett, hogy önállóságot élveznek, feladatellátási kötelezettséggel is rendelkeznek. A decentralizáció pénzügyi vonatkozásban tehát azt jelenti, hogy a központi kormányzat milyen feladatkörrel összefüggő, milyen kiadási tételek vonatkozásában adja át a döntési jogkört a helyi szint számára és milyen módon biztosítja az ehhez szükséges forrásokat. A dekoncentráció ezzel ellentétben abból az aspektusból vizsgálható, hogy a kormányzati szintek közötti munkamegosztásban különbséget teszünk a tisztán helyi közfeladatok és a delegált közfeladatok között. Ez utóbbinál vannak olyan esetek, amikor a feladat költségviszonyaira, a megvalósítás módjára, annak eredményességére a helyi hatóságnak nincs ráhatása. Ez lényegében a dekoncentráció egy speciális formája. Vannak olyan delegált feladatok, amikor mind a törvények, mind a finanszírozási lehetőségek módját adnak az önkormányzatnak arra, hogy részleges döntési lehetősége legyen a szolgáltatás jellemzőire, illetve annak forrásaira vonatkozóan. Az egyes típusok közötti világos különbségtétel kritériuma az erőforrásokkal történő takarékoságot biztosító gazdálkodás alapfeltétele (Vigvári 2011).

Az 1980-as évek óta megfigyelhető tendencia a közfeladatok decentralizálása, ami szorosan összefügg a világgazdaság átalakulásával. Európában kialakult a többszintű kormányzás gyakorlata. A többszintű kormányzás nem egyszerűen az állami feladatok decentralizációját jelenti, hanem a különböző kormányzati szintek közötti, a kooperáción és a kölcsönös függőségen alapuló viszonyt. A fiskális decentralizáció előnyei egyrészt abból a felismerésből származnak, hogy a közpénzeket eredményesebben lehet felhasználni és a közszükségleteket optimálisan kielégíteni, amennyiben helyi szinten történik az igények felmérése. A decentralizáció nagymértékben segíti az erőforrások hatékonyabb felhasználását, valamint a gazdaságosságra is pozitív hatást gyakorol azáltal, hogy a politikai döntéshozatal közelebb kerül az érintettekhez, és így csökken a meglévő információs aszimmetria mértéke. Ennek következtében javul a gazdálkodás transzparenciája és a döntéshozók elszámoltathatósága is.

Önkormányzati feladat- és hatáskörök

A helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes és nem veszélyezteti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását. Finanszírozása a saját bevételek vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges. A helyi önkormányzat az állammal kötött külön megállapodás alapján elláthat állami feladatokat is, de a megállapodásban rendelkezni kell a feladatellátás finanszírozásáról. A feladat- és hatáskör vállalásáról a települési önkormányzat képviselő-testülete hozhat döntést. Ebben az esetben a központi költségvetésből igényelhető a vállalt feladattal arányos fedezet biztosítása.

A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok a következők:³

- településfejlesztés, településrendezés,
- településüzemeltetés,
- egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások,
- óvodai ellátás,
- kulturális szolgáltatás,
- szociális, gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások,
- lakás- és helyiséggazdálkodás,
- helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás,
- honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás, közreműködés a település közbiztonságának biztosításában,
- a helyi adóval, gazdaság szervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok,
- sport, ifjúsági ügyek,
- nemzetiségi ügyek,
- a helyi közösségi közlekedés biztosítása,
- hulladékgyűjtés, hulladékgazdálkodás,
- távhőszolgáltatás.

Az önkormányzati törvény a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más – a felsoroltakon kívüli – helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat.

A nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosság számú települési önkormányzat számára

3 2011. évi CLXXXIX. törvény a Helyi Önkormányzatokról (Htv.).

előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását más települési önkormányzat önként átvállalhatja, ha azt

- a lakossági igények indokolják,
- gazdaságosabban és legalább változatlan szakmai színvonalon, valamint
- *többször állami támogatás igénybevétele nélkül képes ellátni.*

A fentiekből következik, hogy a helyi önkormányzat többször feladat ellátása okán csak abban az esetben lesz jogosult külön állami támogatásra, ha arról az állammal megállapodik, vagy a többször feladatot törvény határozza meg számára, amely egyidejűleg a feladat ellátásához szükséges forrásokat is meghatározza.

Szigorú szabályt rögzít az új törvény az uniós vagy más nemzetközi szervezet által biztosított önkormányzati támogatásokkal kapcsolatban. Amennyiben a helyi önkormányzat kötelezettségeit ténylegesen vagy előreláthatólag nem képes határidőre teljesíteni, akkor a Kormány beavatkozhat a szükséges intézkedések meghozatala érdekében.

Az önkormányzatok gazdálkodása

A közfeladatok helyi szinten történő ellátása megvalósulhat az önkormányzati költségvetési szervek útján, más gazdálkodó szervezetek támogatásával, szolgáltatások vásárlásával vagy más módon. Az önkormányzat a feladatok ellátásához szükséges kiadásokat

- saját bevételekből, amelyek
 - helyi adók
 - saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj
 - átvett pénzeszközök
 - az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj
 - az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei
- átengedett központi adókból⁴ származó bevételekből, amelyek
 - a belföldi gépjárművek után a települési önkormányzat által beszedett adó 40%-a,
 - a termőföld bérbeadásából származó jövedelem utáni személyi jövedelemadó 100%-a
- más gazdálkodó szervezetektől átvett bevételekből, valamint
- a központi költségvetésből érkező támogatásokból és egyéb támogatásokból fedezi.

⁴ Az átengedett központi adókból származó forrásokon túl az önkormányzatokat illeti meg a környezetvédelmi bírságból, a szabálysértési bírságból és a közigazgatási bírságból származó bevételek költségvetési törvényben meghatározott része is.

Az önkormányzati alrendszer költségvetése a központi költségvetéstől elkülönül, ahhoz a központi költségvetési támogatásokkal kapcsolódik. Ebből finanszírozza és látja el a törvényben meghatározott kötelező, valamint a kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladatait. A feladatok ellátásának forrásait és kiadásait a helyi önkormányzat egységes költségvetési rendelete elkülönítetten tartalmazza. A költségvetési rendeletben *működési hiány nem tervezhető*. A helyi önkormányzat veszteséges gazdálkodásának következményei a helyi önkormányzatot terhelik, *kötelezettségeiért a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel*. Gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester felelős.

A helyi önkormányzatok adómegállapítási joga

A gazdasági önállósulás egyik eszköze a helyi adók rendszere, amely a települési önkormányzat számára lehetőséget teremt a helyi szuverén adóztatási jog gyakorlására s ezzel együtt a helyi adópolitika kialakítására. Ennek megfelelően a települési – községi, városi, fővárosi és kerületi – önkormányzat képviselő-testülete – rendelettel – az illetékességi területén *helyi adókat*, valamint *települési adókat* vezethet be. A főváros esetében az építményadót, a telekadót, a magánszemély kommunális adóját és az idegenforgalmi adót a *kerületi önkormányzat*,⁵ a helyi iparüzési adót a *fővárosi önkormányzat* jogosult bevezetni.

Az önkormányzat saját illetékességi területén olyan *települési adó(ka)t* vezethet be, amelye(ke)t más törvény nem tilt. Az újonnan bevezetett adó(k) jellemzői a következők:⁶

- Települési adót az önkormányzat bármely adótárgyra megállapíthat, feltéve, hogy arra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya.
- A települési adónak nem lehet alanya állam, önkormányzat, szervezet, továbbá – e minőségére tekintettel – vállalkozó.
- A települési adóval kapcsolatos *adóhatósági feladatokat* az önkormányzati adóhatóság látja el.
- A települési adóval kapcsolatos *eljárási kérdésekben* az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az önkormányzat települési adót önadózással megállapítandó adóként is bevezethet.
- A települési *adóból származó bevétel* az azt megállapító önkormányzat bevétele, amelyet

5 Azzal a pontosítással, hogy a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a kerületi önkormányzat által bevezethető adó bevezetésére a fővárosi önkormányzat jogosult. Azonban a kerületi önkormányzat által bevezethető adót a kerületi önkormányzat helyett a fővárosi önkormányzat akkor jogosult rendeletével bevezetni, ha ahhoz minden adóév tekintetében az érintett kerületi önkormányzat képviselő-testülete előzetes beleegyezését adja.

6 1990. évi C. törvény a helyi adókról.

fejlesztési célra és a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használhat fel.

Az *adókötelezettség* az önkormányzat illetékességi területén a következőkre terjed ki:

- ingatlanulajdonra, ingatlanhoz kapcsolódó vagyoni értékű jogra,
- nem állandó lakosként való tartózkodásra, és
- a törvényben meghatározott gazdasági tevékenység gyakorlására.

A fentiek értelmében önkormányzati rendelettel a következő *adók bevezetése* lehetséges:

- vagyoni típusú adók,
- kommunális jellegű adók,
- helyi iparűzési adó.

Az önkormányzat *adómegállapítási joga* arra terjed ki, hogy:

- a meghatározott adókat vagy ezek valamelyikét bevezesse, a már bevezetett adót hatá-lyon kívül helyezze, illetőleg módosítsa, azonban az évközi módosítás naptári éven belül nem súlyosbíthatja az adóalanyok adóterheit,
- az adó bevezetésének időpontját és időtartamát meghatározza,
- az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményei-hez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan – a törvényben meghatá-rozott felső határokra tekintettel – megállapítsa,
- a törvényben meghatározott mentességeket, kedvezményeket további mentességekkel, kedvezményekkel kibővítsé,⁷
- a törvény és az adózás rendjéről szóló törvény keretei között az adózás részletes szabá-lyait meghatározza.

Az önkormányzat adómegállapítási jogát korlátozza az, hogy

- az adóalanyt egy meghatározott adótárgy esetében csak egyféle adó megfizetésére köte-lezheti,
- a vagyoni típusú adók körében az adót egységesen⁸ határozhatja meg,
- az általa bevezetett adó mértékeként nem állapíthat meg többet az adómaximumnál,
- ha az adót a fővárosi önkormányzat vezeti be, akkor az a kerületi önkormányzat, amely

7 Különösen a lakások esetében a lakásban lakóhellyel rendelkező eltartottak számától, a lakáson fennálló, hitelintézet által lakásvásárlásra, lakásépítésre nyújtott hitel biztosítékaul szolgáló jelzálogjog fennállásától, a lakásban lakóhellyel rendelkezők jövedelmétől függő mentességekkel, kedvezményekkel kibővítsé.

8 Tételes összegben vagy a korrigált forgalmi érték alapulvételével.

az adó fővárosi önkormányzat általi bevezetésébe beleegyezett, az adót az adóévben nem működtetheti,

- a vállalkozó üzleti célt szolgáló épülete, épületrésze utáni építményadó, telke utáni telekadó és a helyi iparüzési adó megállapítása során kedvezmény nem alkalmazható,
- a helyi iparüzési adó esetén egy adómérték alkalmazható,
- a korrigált forgalmiérték-alapú építményadóban a lakás, illetve az egyéb építmény esetén egy-egy, a korrigált forgalmiérték-alapú telekadóban a lakáshoz tartozó telek, illetve az egyéb telek esetén egy-egy adómérték alkalmazható.

A feladatfinanszírozási rendszerre való áttérés következményei

Az új szabályozás a helyi önkormányzatok gazdálkodása körében bevezette a *feladatfinanszírozáson alapuló rendszert*. Ez a rendszer a korábban alkalmazott finanszírozási rendszerekhez képest jelentős változást eredményezett. A feladatfinanszírozási rendszer keretében a helyi önkormányzatok a kötelező feladatok ellátását feladatalapú támogatással biztosítják, ami a következő szempontok figyelembevételével történik:

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

A feladatfinanszírozás a költségvetési szervek működését a korábbiaktól eltérő irányból közelíti meg. A feladatfinanszírozási rendszernek biztosítania kell a helyi önkormányzatok bevételi érdekeltiségének fenntartását. A megelőző rendszerekkel ellentétben nem a szerv működésére ad pénzt, hanem a feladat ellátásához szükséges forrást biztosítja. A feladatfinanszírozás következménye az üzleti szemlélet érvényesülése az államháztartásban. A módszer lehetővé teszi az összehasonlíthatóságot a költségvetési szervek és az államháztartáson kívüli szervezetek között. Ennek köszönhetően döntést lehet hozni, hogy a közfeladatok ellátásának melyik módja a hatékonyabb és gazdaságosabb. Feladatfinanszírozásnál a fenntartó szerv feladatokat rendel a hozzá tartozó költségvetési szervekhez. A feladatokat éves rendszerességgel számba kell venni, és döntést kell hozni azok szükségességéről. Az elfogadott feladatokhoz rendelik hozzá az ellátásukhoz szükséges pénzüsszegeket. A költségvetési szerv ennek következtében kizárólag akkora összeg felett rendelkezik, amekkora a feladatai ellátáshoz szükséges. Az alkalmazott módszer következménye, hogy eltűnteti a költségvetési szervek saját bevételekkel kapcsolatos érdekeltiségét, és a feladatfinanszírozással egyszerre eltűnik a maradványértékben való érdekeltiség is. Ez egyben azt is jelenti, hogy a költségvetési szerv számára közömbössé válik, saját bevételeiből vagy a felügyeleti szerv támogatásából fedezi a vállalt feladat ellátását, hiszen

a költségvetési év végén esetleg kigazdálkodott maradványát nem tarthatja meg.⁹ A feladatfinanszírozás szigorúbbá, feszebbé teszi a költségvetési gazdálkodást, ezért a költségvetési előirányzatokat – ahogy jelenleg a cél előirányzatokat – kizárólag a megfelelő feladat ellátására lehet fordítani (Török 2013).

A feladatfinanszírozási rendszerben az Országgyűlés ugyanúgy támogatást biztosít a helyi önkormányzatoknak, mint a normatív támogatásos rendszerben, azonban itt a támogatás mértéke az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladataihoz igazodik. A feladatalapú támogatás összegét a helyi önkormányzat kizárólag a kötelezően ellátandó közfeladatai finanszírozására fordíthatja, ellenkező esetben a támogatás kamatokkal növelt összegét vissza kell fizetnie a központi költségvetés számlájára. A települési önkormányzatok önállóságuk és működőképességük védelmében egy speciális támogatásra, az önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő települési önkormányzatok (ÖNHIKI) támogatására jogosultak. A támogatás összegét és igénybevételének feltételeit a mindenkori költségvetési törvény határozza meg, amely szerint nem igényelhet támogatást az önkormányzat, ha

- a település lakosság száma – a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalának rendelkezésére álló adatai alapján – nem éri el az ezer főt és nem tartozik körjegyzőséghez,
- helyi adó bevezetéséről nem döntött és ilyen bevételt nem tervez,
- a költségvetési rendeletében működési célú hiányt tervez,
- a költségvetési évet megelőző évi zárszámadását – kötelező könyvvizsgálat esetén – a könyvvizsgáló elutasító záradékkal látta el.

A változások és hatásaik

A többszintű kormányzás következményeként fellépő egymásra utaltság a különböző kormányzati szintek között együtt jár bizonyos belső működési zavarokkal. Ezek tipikus esetei

- a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok között meglévő *információs aszimmetria*,
- a helyi szinthez rendelt közfeladatokhoz szükséges humán és infrastrukturális *kapacitásbeli elégtelenségek*,
- a helyi önkormányzatok számára előírt kötelező feladatok teljesítéséhez nem illeszkedő forrás szerkezetből eredő *pénzügyi függőség*, ami kiszolgáltatottságot eredményezhet,
- a méretgazdaságossági keretek eltéréséből adódó *közigazgatási szakadék*, aminek következtében nem érvényesíthetők a közszolgáltatások optimális költségei,

9 A rendszer megfelelő működése esetén nem is képződhet maradvány.

- a helyi igények és kapacitások figyelmen kívül hagyásából eredő *közpolitikai szakadék*, aminek jellemző következménye a nem megfelelő szintű, vagy éppen ezzel ellenkezőleg, a pazarló erőforrás-gazdálkodás kialakulása.

A többszintű kormányzati rendszer akkor képes feladatait jól betölteni, ha megfelelően illeszkedik a kormányzati szintek közötti feladat- és hatáskörmegosztáshoz, összhangban van a közigazgatási és közpolitikai adottságokkal, és biztosítja a fiskális politikai célok megvalósulását. Ezt a követelményt nevezzük *külső konzisztenciának*. Ugyanakkor az is fontos, hogy az egyes funkciók és az ezekhez rendelt konkrét megoldások összhangban legyenek, és ne egymás ellen hassanak. Ezt a követelményt nevezzük *belső konzisztenciának* (Vigvári 2011).

Az önkormányzati szabályozás nagy kérdése, hogy a korábbi „működési hibákat” képes-e és milyen mértékben képes korrigálni az új rendszer. A válaszadásra kellően megalapozott és átfogó tapasztalati tudás még nem áll rendelkezésre a bevezetés óta eltelt idő rövidsége miatt. Ugyanakkor a kiküszöbölendő hibák megismerése mind az adott szakterület elméleti és gyakorlati szakemberei, mind a törvényalkotók figyelmét a kritikus területek irányába fordíthatja. *Az egyik ilyen tipikus rendszerhiba* a vagyoni folyamatokat szinte teljesen figyelmen kívül hagyó gazdálkodási szabályrendszer, amely az éves költségvetéseket helyezi előtérbe. Egyenes következménye a felelős vagyongazdálkodás hiánya. *Második hibaként* említhető a feladatrendszer, a szolgáltatásszervezés szabadsága és a forrásszerkezet közötti összhang hiánya. A feladatrendszer és az ahhoz kapcsolódó szolgáltatásszervezési szabadság a saját források és a megosztott adók nagyobb, az államilag szabályozott források kisebb súlyát indokolná. Következése a forrásorientált támogatási rendszerben rejlő ösztönzések hatékonyságának romlása. *Harmadik rendszerhibának* tekinthető a puha költségvetési korlát érvényesülése. Legkárosabb következménye az egyes önkormányzatok erőn felüli eladósodása. *A negyedik rendszerhiba*, amikor az államháztartási számvitel nem tükrözi a beszámolót készítő vagyoni helyzetét, nem ad alapot a költségmérésre, azaz a teljesítményalapú költségvetési tervezés bevezetésére. Következése, hogy az államháztartási információs rendszer éppúgy nem alkalmas a nemzetgazdasági szintű tervezés, a helyi stratégiai szemléletű gazdálkodás támogatására, mint a különféle szabályok betartásának ellenőrzésére (Kassó 2006).

Az új önkormányzati törvény lényeges pontokon korrigálja a korábbi, két évtizeden át hatályban lévő törvény szabályozását. Lényeges új elem a differenciált feladattelepítés. Ezen belül az önkormányzatok feladatellátási felelőssége a klasszikus helyi közszolgáltatásokra redukálódik. A leglényegesebb változás, hogy a közigazgatási feladatok többsége a dekoncentrált kormányzati szervekhez került át. A közoktatás és az egészségügyi ellátás nagy része a központi kormányzat feladata. Új elem a helyi gazdaságfejlesztéssel és szervezéssel kapcsolatos feladatok hangsúlyos kiemelése és a területfejlesztés megyei önkormányzati feladatává tétele. Az említett „rendszerhibák”

csökkentése miatt fontos, hogy a szabályozás nagy hangsúlyt fektet a pénzügyi fenntarthatóság biztosítására, azaz a költségvetési korlát keményítésére. A folyó költségvetési hiány megtiltása ebből a szempontból kiemelkedő jelentőségűnek minősül. A szakterülettel foglalkozók egybehangzó véleménye alapján a rendszer megújítását folyamatként célszerű felfogni, amely folyamatban minél alaposabb elemzésekre van szükség a továbblépéshez. Az önkormányzati rendszer további finomításánál tekintettel kell lenni a feladatrendszer, a finanszírozási rendszer, a szervezetrendszer és a szabályozási rendszer együttes mozgására (Sivák 2014).

Helyzetértékelés

A tisztánlátást nagymértékben segíti az elmúlt évek során négy ütemben lezajlott önkormányzati adóssághozkezelés. A megyei önkormányzatok teljes körű adóssághozkezelésére 2011-ben került sor. Ezt követte az 5000 fő alatti települések szintén teljes körű adóssághozkezelése 2012-ben, majd az 5000 fő feletti önkormányzatok részleges adóssághozkezelése 2013-ban. Az alrendszer teljes hozkezelésére 2014-ben került sor. A folyamatot a következő táblázat tartalmazza számokban:

1. táblázat: Az önkormányzatok adóssághozkezelés folyamata

Költségvetési év	Hozkezeléssel érintett önkormányzati kör	Hozkezelés alá tartozó önkormányzatok száma	Hozkezelés összeg (Mrd Ft)
2011	Magyei önkormányzatok	20	197,6
2012	5000 fő alatti települések	1730	84,8
2013	5000 fő feletti települések részleges	279	614,4
2014	Fennmaradó teljes adóssághozkezelés	512	472,3
Összesen		2 083	1 369,1

Forrás: saját szerkesztés

Az adóssághozkezelés utáni időszakban az új finanszírozási rendszer folyamatos monitorozást igényel. Szükség esetén bármikor lehetséges a kiigazítása. A 2015. költségvetési évben a helyi önkormányzati alrendszer megközelítőleg 2500 milliárd forint bevétellel gazdálkodhat. A központi költségvetési támogatásokra vonatkozó előirányzat hozzávetőlegesen 650 milliárd forint. A szektor gazdálkodását a feladatfinanszírozási rendszer bevezetése után is befolyásolják az eltérő saját bevételi lehetőségek. Ennek egyik következménye, hogy a kevésbé tehető települések többletforráshoz juthatnak. Az új szabályozással azonban nagyobb elvonás érinti az iparűzési adóbevételek alapján gazdagabb önkormányzatokat. A változás további következménye, hogy az önkormányzatoknak a saját iparűzési adó-bevételekből kell fedezniük például bizonyos szociális támogatásokat a korábbi közterület-fenntartás, úthálózat-fejlesztés vagy munkahelyteremtés helyett, illetve mellett.

A központi támogatások mellett az önkormányzati szektor a 2014–2020 közötti költségvetési ciklusban az Európai Uniótól is többmilliárdos bevételre számíthat. A támogatások le-hívásához szükséges feltételeket azonban az önkormányzatoknak kell megteremteniük. Ezzel párhuzamosan növekednek az olyan – kötelező önkormányzati feladatot ellátó intézmények kis összegű fejlesztéséhez, felújításaihoz kapcsolódó – költségvetési források, amelyekhez uniós források nem vehetők igénybe. 2015-ben ilyen célra 5,4 milliárd forintos keretösszeg segíti többek között a belterületi utak, hidak, járdák felújítását, a sportlétesítményekkel kapcsolatos kisebb beruházásokat. A központi költségvetés 16,9 milliárd forint támogatást biztosít az önkormányzatok és társulásaik európai uniós fejlesztési pályázatainak önerő-kiegészítéséhez. A „tabula rasa” és a szabályozási keretek adottak tehát egy új szemléletű helyi gazdálkodás „úttörő” munkáinak elkezdéséhez.

Hivatkozások

1990. évi C. törvény a helyi adókról.

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

Horváth M. T. – Péteri G. – Vécsei P. (2014). A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990–2012. *Közgazdasági Szemle*, 61(2), 21–147.

Kassó Zs. (2006). Szükség van-e államszámviteli törvényre? In Vigvári A. (szerk.): *Vissza az alapokhoz!* MTA-MEH Stratégiai Kutatások. Budapest: Új Mandátum Kiadó.

Sivák J. – Vigvári A. (2012). *Rendhagyó bevezetés a közpénzügyek tanulmányozásába*. Budapest: Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.

Sivák J. – Szemlér T. – Vigvári A. (2013). *A magyar államháztartás és az Európai Unió közpénzügyei*. Budapest: Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.

Sivák J. (2014). Az önkormányzati rendszer rendszerszemléletben. *Pénzügyi Szemle*, 3, 301–315.

Vigvári A. (2008). *Pénzügy(rendszer)tan*. Budapest: Akadémia Kiadó.

Vigvári A. (2011). *Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák*. Kézirat. Budapest: Állami Számvevőszék Kutatóintézete.

Török T. P. (2013). *A magyar és francia közpénzügyi szabályozás összevetése*. Kézirat. Szeged.

Zsugyel J. (szerk.) (2009). *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. Budapest: Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.