

SZAKDOLGOZAT

Machán Ferenc
2011

Nyugat-magyarországi Egyetem
Geoinformatikai Kar

A helyi önkormányzati gazdálkodás sajátosságai egy községi önkormányzat tükrében.

SZAKDOLGOZAT

Konzulens:

Dr. Lóránt Zoltán
Címzetes egyetemi tanár

Készítette:

Machán Ferenc
Nappali tagozat
Igazgatásszervező Szak

Székesfehérvár
2011

Szakdolgozat kiírás eredeti példánya

NYILATKOZAT

Alulírott **Machán Ferenc** (neptun kód: [REDACTED]) jelen nyilatkozat aláírásával kijelentem, hogy a

A helyi önkormányzati gazdálkodás sajátosságai egy községi önkormányzat tükrében című

szakdolgozat

(a továbbiakban: dolgozat) **önálló munkám**, a dolgozat készítése során betartottam a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. tv. szabályait, valamint az egyetem által előírt, a dolgozat készítésére vonatkozó szabályokat, különösen a hivatkozások és idézések tekintetében¹.

Kijelentem továbbá, hogy a dolgozat készítése során az önálló munka kitétel tekintetében a konzulenszt illetve a feladatot kiadó oktatót **nem tévesztettem meg**.

Jelen nyilatkozat aláírásával tudomásul veszem, hogy amennyiben bizonyítható, hogy a dolgozatot **nem magam készítettem**, vagy a dolgozattal kapcsolatban szerzői jogsértés ténye merül fel, a Nyugat-Magyarországi Egyetem **megtagadja a dolgozat befogadását és ellenem fegyelmi eljárást indíthat**.

A dolgozat befogadásának megtagadása és a fegyelmi eljárás indítása nem érinti a szerzői jogsértés miatti egyéb (polgári jogi, szabálysértési jogi, büntetőjogi) jogkövetkezményeket.

Székesfehérvár, 2011.05.02.

.....

Hallgató

¹ **1999. évi LXXVI. tv. 34. § (1)** A mű részletét - az átvevő mű jellege és célja által indokolt terjedelemben és az eredetihez híven - a forrás, valamint az ott megjelölt szerző megnevezésével bárki idézheti.

36. § (1) Nyilvánosan tartott előadások és más hasonló művek részletei, valamint politikai beszédek tájékoztatás céljára - a cél által indokolt terjedelemben - szabadon felhasználhatók. Ilyen felhasználás esetén a forrást - a szerző nevével együtt - fel kell tüntetni, hacsak ez lehetetlennek nem bizonyul.

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	3
1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS FELÉPÍTÉSE	4
1.1 Központi költségvetés.....	6
1.2 Helyi önkormányzatok.....	9
1.2.1 A magyar önkormányzati rendszer jellemzői	10
1.2.2 Az önkormányzatok és az állami területi beosztás	11
2. A magyar önkormányzati rendszer kialakulása	14
2.1 A tanácsrendszer	14
2.2 A helyi önkormányzati rendszer létrejötte.....	15
2.3 Az önkormányzati rendszer fejlődésének további szakaszai	17
2.4 A települési önkormányzat főbb jellemzői	18
2.5 A települési önkormányzatok szervezeti felépítése	19
3. AZ ÖNKORMÁNYZATOK FELADAT ÉS HATÁSKÖREI.....	20
3.1 A települési (városi, községi) önkormányzatok feladatai.....	20
3.2 A területi (megyei) önkormányzatok feladatai	21
3.3 A fővárosi és kerületi önkormányzatok feladatai.....	23
4. ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS.....	25
4.1 Az önkormányzati gazdálkodás pénzügyi alapjai	25
4.2 Gazdálkodási önállóság.....	25
4.3 Az önkormányzatok forrásorientált szabályozási rendszere	27
4.4 Állami finanszírozás	29
4.5 Saját bevételek.....	34
4.6 Helyi adók	35
4.6.1 Vagyoni típusú adók	36
4.6.2 Kommunális jellegű adók.....	37
4.6.3 Helyi iparűzési adó	38
5. AZ ÖNKORMÁNYZAT VAGYON SAJÁTOSSÁGAI	41
5.1 Helyi önkormányzati vagyon szerkezete Ötv. szerint:	43
5.1.1 Önkormányzati törzsvagyon.....	43

5.1.2 Önkormányzat egyéb vagyona	46
6 A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK, MINT ÁLLAMHÁZTARTÁS LEGÖSSZETETTEBB ALRENDSZEREI.....	47
6.1 Hely önkormányzatok eladósodásának okai	47
6.2 Az önkormányzatok kötvénykibocsátása	49
6.3 Az önkormányzatok eladósodásának visszafordítására tett javaslatok	52
7. MÓRÁGY KÖZSÉG ÖNKORMÁNYZATÁNAK BEMUTATÁSA	54
7.1 A településről általában	54
7.2 A település története.....	54
7.3 Gazdasági helyzet	55
7.4 Az önkormányzati bevételek elemzése.....	57
7.4.1 Bevételek alakulása	57
7.4.2 Bevételek csoportosítása	58
7.4.2.1 Állami finanszírozás működésre.....	59
7.4.2.1.1 Állami támogatás	59
7.4.2.1.2 Átengedett központi adók	60
7.4.2.2 Saját forrás működésre.....	62
7.4.2.2.1 Működési bevételek	62
7.4.2.2.2 Helyi adók	63
7.4.2.2.3 Adóhoz kapcsolódó bírság	64
7.4.2.2.4 Működési pénzeszköz átvétel.....	64
7.4.2.2.5 Működési hitel	65
7.4.2.3 Fejlesztési célú bevétel	66
7.4.3 Kiadások alakulása	66
7.4.3.1 Kiadások csoportosítása.....	67
7.4.3.1.1 Kiadások működésre	68
7.4.3.1.2 Felhalmozási kiadások	70
ÖSSZEGZÉS.....	73
IRODALOMJEGYZÉK	76

Bevezetés

A helyi önkormányzatok a rendszerváltást követően, a Tanácsrendszert felváltva jöttek létre. Ehhez a jogi keretet az 1990. évi Önkormányzati törvény biztosította. A lakosság így a közvetlenül, illetve választott helyi képviselője útján intézheti ügyeit. Az önkormányzatok működésének meghatározó eleme, hogy gazdálkodásukhoz elegendő forrással és megfelelő vagyonnal kell rendelkezniük. A kötelező feladat- és hatáskörök ellátásához szükséges anyagi feltételeket az Országgyűlés biztosítja.

Mindezek mellett az egyes önkormányzatok jelentősen eltérnek egymástól. A lakosságszám, a teljesítőképesség, a helyi sajátosságok mind különböznek. Éppen ezért a vállalt feladat- és hatáskör száma, a nyújtott szolgáltatás mennyisége is különbözik. Ebben rejlik az önkormányzati gazdálkodás egyedisége, ami egyrészt hátrány, másrészt előny.

Az önkormányzati gazdálkodás, a feladatellátáshoz rendelt források megfelelősége, az Önkormányzati törvény elfogadása óta állandóan visszatérő vitatéma. Egyre több helyhatóság kerül nehéz működési helyzetbe a feladatellátáshoz szükséges források hiánya miatt. Ugyanakkor az önkormányzatok elsősorban saját bevételeik növelésével másodsorban kiadásaik csökkentésével ellensúlyozhatják a központi források vélt vagy valós csökkenését.

Témaválasztásom során az motivált, hogy manapság egyre jobban foglalkoztat az önkormányzati tevékenység, főleg a kistépülések sorsa. Mórágyi lakosként fontosnak tartom a kistépülési önkormányzat működését és egyediségét bemutatni másoknak. Főleg azért tartom ezt fontosnak, mert Mórág Község Önkormányzata jó példája lehet annak, hogy egy önkormányzat az ellátandó feladatok mennyisége mellett hogyan képes folyamatosan fejlődni. A település vezetősége a kötelező feladatokat maximálisan teljesíti, likviditási problémái nincsenek, és szinte minden évben javít a település arculatán a különböző beruházási projektek által. Ebből kifolyólag döntöttem úgy, hogy megvizsgálom, mi áll ezen sikerek hátterében. Dolgozatomban bemutatom Mórág Önkormányzatának gazdálkodását, bevételeinek kiadásainak alakulását.

1. Az államháztartás felépítése

Az államháztartás úgy is definiálható, mint a közösségi feladatok ellátását szolgáló rendszer. Hivatalosabb formában a központi és a helyi kormányzat bevételeit és kiadásait tartalmazó mérleget, illetve az ezekre vonatkozó szabályrendszert értjük alatta. Az államháztartás alrendszereken keresztül működik. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény határozza meg az államháztartás működésének és ellenőrzésének legfontosabb szabályait. Az államháztartási törvény 2010. január 1-je előtt négy államháztartási alrendszert sorolt fel:

1. központi költségvetés
2. társadalombiztosítási költségvetés
3. elkülönített pénzügyi alapok mérlege
4. helyi önkormányzatok gazdálkodása (mérlege)

2010. január 1-je óta a jogi személyiséggel nem rendelkező társadalombiztosítási alapok és az elkülönített állami pénzalapok a központi alrendszer részét képezik, azaz az államháztartás két alrendszerből áll:

1. központi alrendszer
2. önkormányzati alrendszer

Az államháztartás központi alrendszere magában foglalja:

Magyar Államot, mint közjogi kötelezettségek és jogosítványok (beleértve az alapszerűen finanszírozott állami feladatokat) alanyát és az alábbi jogi személyeket:

- a Magyar Államot,
- a központi költségvetési szerveket,
- mindazokat a jogi személyeket, amelyeket törvény a központi alrendszerbe sorol,
- törvény eltérő rendelkezése hiányában azon költségvetési szerveket, amelyeknek alapítója a Kormány vagy a központi alrendszerbe tartozó jogi személy.

Az államháztartás önkormányzati alrendszere az alábbi jogi személyeket foglalja magában:

- a helyi önkormányzatokat,
- a kisebbségi önkormányzatokat,
- az önkormányzati költségvetési szerveket,

- mindazokat a jogi személyeket, amelyeket törvény az önkormányzati alrendszerbe sorol,
- azon költségvetési szerveket, amelyek alapítója az önkormányzati alrendszerbe tartozik.

Az államháztartás működéséhez elengedhetetlenek a következők:

- a kijelölt állami feladatvállalás teljesítése,
- megfelelő pénzügyi egyensúly,
- a közpénzekkel való hatékony gazdálkodás,
- a közpénzekkel való gazdálkodás ellenőrizhetősége.

Az állam gazdasági funkciói nagyrészt a költségvetés keretén belül érvényesülnek. Musgrave² szerint a modern állam legfontosabb gazdasági funkciói: allokáció³, disztribúció (elosztás) vagy redisztribúció (újraelosztás) és stabilizáció (Musgrave-Musgrave, 1989). Ezen funkciók az államháztartás feladatain keresztül jelennek meg. Az allokáció során az állam a szükséges erőforrások megszerzésével és felhasználásával a közösségi feladatok ellátását biztosítja, az elosztással korrigálja a piaci működésből eredő jövedelmi és vagyoni aránytalanságokat, továbbá elősegíti a gazdasági növekedés feltételeinek megteremtését. Ez utóbbi az egyensúly megőrzése, azaz a stabilizációs funkció. Az említettek mellett a jogi keretek kialakítása és az önfenntartás is a központi kormányzat feladata.

Az államháztartás alrendszerei sok szempontból egységes egészet képeznek, azonban elkülönült szervezetük, irányításuk és feladataik miatt előfordulhat, hogy olyan önálló érdekeket képviselnek, amelyek ellentétesek lehetnek az államháztartás más alrendszereivel, vagy akár az egész államháztartással. Ezek az érdekkülönbségek egyrészt a helyi önkormányzatok között jelentkezhetnek, másrészt kialakulhatnak az önkormányzatok és az államháztartás egyes területei között.

A helyi önkormányzatok - amelyek a helyi feladatok ellátásáért felelősek - az államháztartás fontos részei. Az önkormányzatok bevételei és kiadásai bruttó módon kapcsolódnak az államháztartási mérleghez, ami azt jelenti, hogy az államháztartási

² Richard Musgrave: német-amerikai közgazdász

³ valamely erőforrás használatba vétele

mérleg bevételi oldala a helyi önkormányzatok valamennyi bevételi forrását, kiadási oldala pedig az önkormányzatok valamennyi kiadását tartalmazza. Az önkormányzati költségvetés az állami költségvetéshez nettó módon kapcsolódik az állami támogatásokon és más költségvetési csatornákon keresztül. A helyi önkormányzatokat megillető állami támogatásokat, hozzájárulásokat és a központi adókból való részesedés mértékét az állami költségvetésről szóló törvény határozza meg.

Az állami feladatok feloszthatók központi, helyi és egyedi feladatokra. Eszerint az államháztartás két szintre, központi és helyi költségvetésre bontható, ahol az egyes szintek viszonylagos önállósággal, saját bevételekkel és kiadásokkal rendelkeznek. A közösségi feladatokat pedig ahhoz a költségvetési szinthez rendelik, ahol azok optimálisan megvalósíthatók, tehát a feladat ellátója és érintettje közötti távolság a lehető legkisebb legyen. Ez utóbbi megállapítás alapján megkülönböztetünk központi, körzeti és helyi telepítésű feladatokat (Turján-Balogh, 1996).

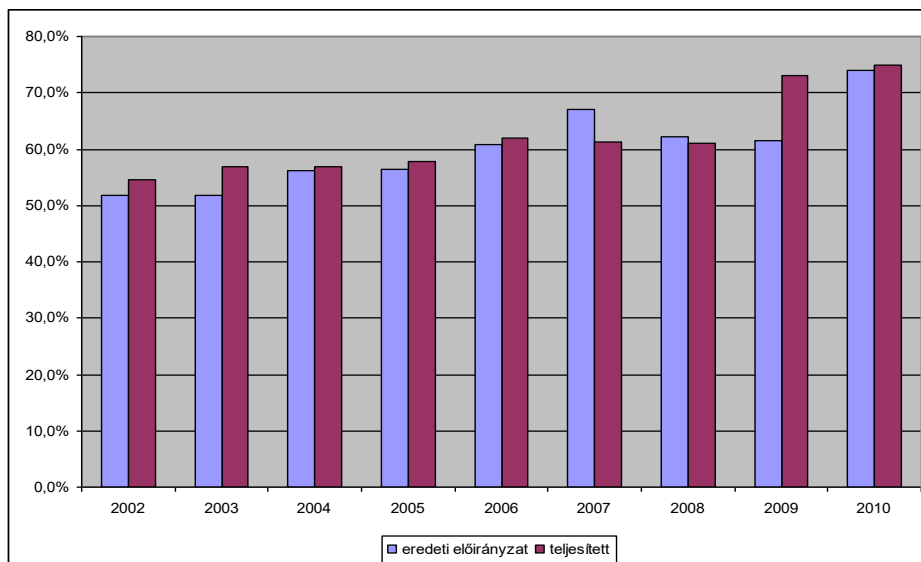
1.1 Központi költségvetés

Költségvetés alatt általában egy év valószínűsíthető összes bevételeinek és kiadásainak „mérlegszerű” összeállítását értjük. Annak ellenére, hogy költségvetést készíthet az egyén, a család, a vállalat is, a költségvetés fogalma mégis klasszikusan az államháztartáshoz kapcsolódik. Hazánkban a költségvetés kétszintű, azaz központi és helyi. Azonban ma már léteznek államok felett álló, úgynevezett nemzetközi költségvetések is. A költségvetésnek vannak tartalmi és formai elemei. Tartalmilag az állam gazdasági és társadalmi tevékenységének pénzügyi alapja, amely megszabja az államháztartás gazdálkodásának kereteit.

Formailag a költségvetés:

- a jövőre vonatkozik és a legjelentősebb pénzügyi terv;
- szisztematikusan tagozódik és mérlegként kerül publikálásra;
- jogilag kötelező érvénye van, azaz parlamenti felhatalmazáson alapul.

A költségvetés összeállítása kötelezően vezetett számlákon alapul. A nemzetközi szervek, szervezetek (például IMF⁴) is előírhatnak bizonyos követelményeket a költségvetés összeállításával kapcsolatban. Ennek ellenére adósságunk folyamatosan emelkedik, hiszen a követelményeket nem tudjuk teljesíteni.



1. ábra

A központi költségvetés adóssága (a GDP %-ában)

Forrás: Állami Számvevőszék 2010-es jelentésének véleményezése⁵

Elkülönített állami pénzalapok

Az állam elkülönített pénzalapot hozhat létre egy előre meghatározott gazdasági vagy közösségi célra. Az pénzalap része az államháztartásnak és független a központi vagy helyi költségvetés bevételeitől. A pénzalap létrehozásakor meg kell állapítani annak bevételi forrását. Ez lehet például bírság, adó, állandó jellegű támogatás vagy ezek kombinációja. A pénzalap hitelt is igénybe vehet jövőbeli bevételei terhére. Forrásait csak a meghatározott célra lehet felhasználni. A pénzalap elláthat gazdasági feladatokat, mint például elmaradott térségek fejlesztése, valamint megvalósíthat közösségi célokat, mint például a környezetvédelem. Ebből kifolyólag lehetnek vissza nem térítendő és visszerthes kiadásai.

A pénzalap alrendszert jelenleg a törvény által létrehozott hat alap alkotja:

⁴ IMF: International Monetary Fund: Nemzetközi Valutaalap

⁵ 2010-es adat a tényleges teljesítést jelenti

- Munkaerő-piaci Alap
- Szülőföld Alap
- Központi Nukleáris Pénzügyi Alap
- Nemzeti Kulturális Alap
- Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap
- Kutatási és Technológiai Innovációs Alap

Társadalombiztosítás

A Társadalombiztosítás széles rétegeket érintő intézményes biztosítás. Lehet önkéntes vagy kötelező. A törvénnyel előírt kötelező biztosítás alapgondolata, hogy:

- A társadalom egyes tagjai elhanyagolnák önmagukat – biztosítás hiányában – bizonyos események bekövetkezésekor,
- Az intézményes biztosítás olcsóbb, mint az egyéni

A Társadalombiztosítás működését, irányítását, eljárási és hatásköri szabályait, bevételeit és kiadásait, vagyonát, gazdálkodását törvény szabályozza. 1992-ben a TB Alap két ágra vált szét:

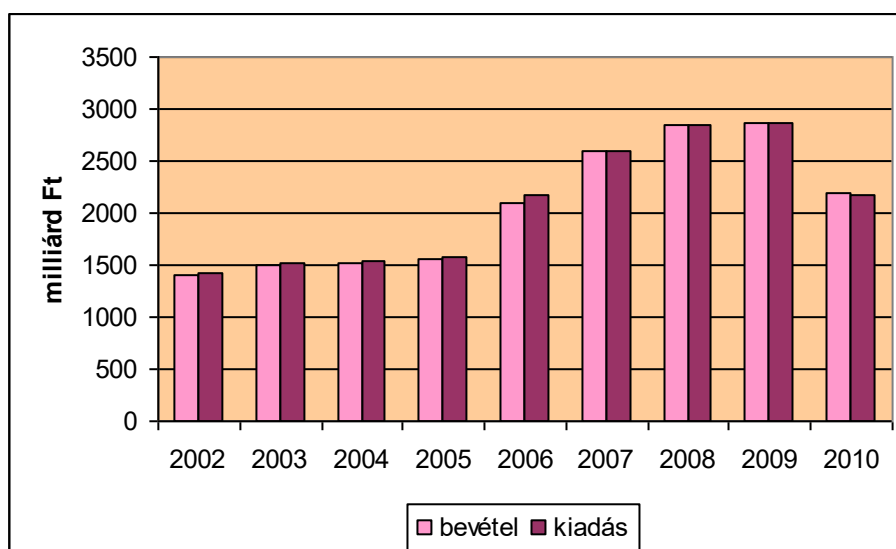
- Egészségbiztosítási Alapra és
- Nyugdíjbiztosítási Alapra

A Társadalombiztosítás főbb szolgáltatásai: rokkantsági, öregségi nyugdíj, egészségügyi ellátás, táppénz, anyasági és gyermekgondozási segély, munkanélküli segély.

Az államháztartási reform következtében a Társadalombiztosítás is átszervezésre került. 1998. január 1-jétől vegyes finanszírozású lett a nyugdíjrendszer:

- Magánnyugdíj és
- Társadalombiztosítási nyugdíjból tevődik össze.

2010 decemberében a kormány elfogadta nyugdíjpénztár-választás szabadságáról szóló törvényt, és a nyugdíjvédelmi csomagot. Ezek következtében: megszűnt a kötelező magánnyugdíj-pénztári tagság, és ezzel együtt a kormány megszüntetette a magánnyugdíj-pénztárakba történő átutalásokat. Az intézkedés célja, hogy az állami nyugdíjalap 12 éve egyre növekvő hiányát a kormány megszüntesse, a nyugdíjjárulékok fizetését az állami nyugdíjalapba terelje.



2. ábra

A Nyugdíjbiztosítási Alap bevétel-kiadás teljesítései⁶

Forrás: Állami Számvevőszék 2010-es jelentésének véleményezése

1.2 Helyi önkormányzatok

Magyarországon a rendszerváltást követően 1990. szeptember 30-án hatályba lépett Önkormányzati törvény hozta létre a magyar önkormányzati rendszert. A magyar önkormányzati rendszer sajátossága, hogy ötvözve találhatók meg benne az észak-európai és a dél-európai modell jellegzetességei. A mediterrán modellel mutat hasonlóságot abban, hogy Magyarországon szinte minden település rendelkezik saját helyi önkormányzattal. Összesen jelenleg 3194 önkormányzat működik.

A skandináv önkormányzati modellhez hasonlít abban, hogy széles feladat- és hatáskörrel rendelkezik. E feladattelepítés sajátossága Magyarországon, hogy vannak olyan feladatok, melyeket az 1000 fős lélekszámú településeknek is ugyanúgy teljesíteni kell, mint a 200 ezer lakosú városoknak. E probléma egyik megoldási lehetősége az önkormányzati társulások kialakulása.

A magyar önkormányzati rendszer település-orientált rendszer. Az önkormányzati modelleket tekintve „vegyes” modellnek nevezhetjük, dél-európai modell keretében próbál ellátni észak-európai feladatokat. A finanszírozási problémák egyik fő oka erre a

⁶ a 2010-es adatok tervadatok

kettősségre vezethető vissza. Az önkormányzati igazgatás helyben szervezett és területi alapon választott testületek végzik. Az önkormányzati közigazgatási szervek általános jellemzői, hogy vezetőiket és tisztségviselőiket a helyi választópolgárok választják meg. Önálló döntési hatáskörrel rendelkeznek, és költségvetésüket saját maguk állapítják meg.

Az önkormányzatok működésük feltételeit saját tulajdonú vagyonból biztosítják. A magyar önkormányzati rendszert az Önkormányzati Minisztérium fogja össze. Fő feladatának tekinti a területfejlesztési, az önkormányzati, a területrendezési, a településfejlesztési, valamint az építésügyi feladatok összehangolását, szabályozását, szervezeti keretben tartását. A tárca célja a területfejlesztés szintjei közül a regionális és a kistérségi szint megerősítése, a területfejlesztési és területrendezési feladatokat ellátó egységes és hatékony intézményrendszer kialakítása.

Az önkormányzatok költségvetése az államháztartás része, ahhoz bruttó módon kapcsolódik. A államháztartás bevételi oldala tartalmazza az önkormányzatok valamennyi bevételi forrását, ugyanakkor az államháztartás mérlegének kiadási oldala tartalmazza az önkormányzatok kiadásait. Ez így halmozott mérleget eredményez, ezért a konszolidált államháztartási mérleget kell figyelembe venni, ahol kiszűrjük az alrendszerek közötti pénzmozgásokat.

1.2.1 A magyar önkormányzati rendszer jellemzői

Nem szabad megfeledkezni a központi szakmai és pénzügyi ellenőrzésről, illetve arról, hogy léteznek az elmaradottabb területek támogatására pénzügyi kiegyenlítő mechanizmusok. Ha a települések számát és méretét vizsgáljuk, akkor Magyarország a dél-európai modellel mutat hasonlóságot, azonban ki kell emelni, hogy a 10 000 fősnél nagyobb települések aránya magas a mediterrán országokéhoz képest. Ha egy másik ismérvet veszünk alapul, nevezetesen az önkormányzati kiadásokat a GDP arányában, akkor Magyarország az északi modellel rokon, ugyanis az említett mutató 10%-nál magasabb. Az önkormányzat költségvetését az államháztartási kiadások arányában vizsgálva szintén ugyanerre az eredményre juthatunk, amiből az következik, hogy Magyarországon az önkormányzati szektor az államháztartás egyik legösszetettebb alrendszere.

1984-ig, azaz a járási közigazgatási szint megszűnéséig Magyarország önkormányzati rendszere háromszintű volt. Ma az Alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény is két szintet, települési illetve területi szintet különböztet meg, ezeket összefoglaló néven helyi önkormányzatoknak nevezzük. Települési szinten találhatók a községi, a városi, a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatok. A megyei önkormányzatok területi szinten helyezkednek el.

A helyi önkormányzatok nem rendelkeznek központtal, ez a kétszintű önkormányzati rendszer sajátossága. Ezért az egyes önkormányzatok egymással mellérendelt viszonyban állnak, tehát azonos kötelezettségekkel és jogokkal rendelkeznek. Fontos megjegyezni, hogy a települési és a megyei önkormányzatok is egyaránt helyi önkormányzatok, különbség csak az ellátandó feladatok körében van.

1.2.2 Az önkormányzatok és az állami területi beosztás

A következőkben leírt számadatokkal a magyar önkormányzati rendszert szeretném illusztrálni.

Magyarország területe községekre és városokra, valamint fővárosra és megyékre tagozódik. A főváros és a városok kerületekre oszthatók. A főváros, a városok és a községek együttesen alkotják a településeket. A Magyar Köztársaság fővárosa, Budapest kerületekre (23) tagozódik. Területi egységnek tekintendők a településekből álló megyék. Az állam területfelosztása azért volt különös jelentőségű, mert az önkormányzati testületeket döntően a települési és területi egységekhez igazodva hozzák létre. Ennek megfelelően önkormányzati testület működik a fővárosban, a községekben (2854), a városokban (274), megyei jogú városokban (23), a főváros kerületeiben (23), illetőleg a megyékben (19). Magyarországon a helyi önkormányzatok száma 2010-ben 3194.

A helyi önkormányzatok két csoportra bonthatók:

- települési önkormányzatok (községek, városok, megyei jogú városok, főváros és a fővárosi kerületek),
- területi önkormányzatok (megyék).

Következő ábrákon bemutatom az önkormányzatok területi megoszlását, illetve költségvetési szervek számát.

Főváros, megye	Főváros	megyei jogú város	város	nagyközség	község	települések száma összesen	települési	megyei	összesen
							önkormányzatok		
Budapest	1					1	24		24
Bács-Kiskun		1	19	9	90	119	119	1	120
Baranya		1	12	4	284	301	301	1	302
Békés		1	18	11	45	75	75	1	76
Borsod-Abaúj-Zemplén		1	24	11	322	358	358	1	359
Csongrád		2	7	4	47	60	60	1	61
Fejér		2	10	15	81	108	108	1	109
Győr-Moson-Sopron		2	7	6	167	182	182	1	183
Hajdú-Bihar		1	20	10	51	82	82	1	83
Heves		1	8	4	108	121	121	1	122
Jász-Nagykun-Szolnok		1	17	7	53	78	78	1	79
Komárom-Esztergom		1	10	3	62	76	76	1	77
Nógrád		1	5		125	131	131	1	132
Pest		1	42	24	120	187	187	1	188
Somogy		1	13	4	227	245	245	1	246
Szabolcs-Szatmár-Bereg		1	24	18	186	229	229	1	230
Tolna		1	8	7	93	109	109	1	110
Vas		1	10	2	203	216	216	1	217
Veszprém		1	13	3	200	217	217	1	218
Zala		2	7	3	245	257	257	1	258
Összesen	1	23	274	145	2709	3152	3175	19	3194

3. ábra

A települések és a helyi önkormányzatok száma megyénként

Forrás: Önkormányzati Minisztérium honlapja alapján saját szerkesztés

Megye	Költségvetési szervek száma		
	Önállóan működő és gazdálkodó	Önállóan működő	Összesen
BUDAPEST (Főváros, kerületek)	356	610	966
BARANYA	172	149	321
BÁCS-KISKUN	189	196	385
BÉKÉS	173	134	307
BORSOD-ABAÚJ-ZEMPLÉN	383	374	757
CSONGRÁD	118	168	286
FEJÉR	208	193	401
GYŐR-MOSON-SOPRON	155	285	440
HAJDÚ-BIHAR	136	303	439
HEVES	126	228	354
KOMÁROM-ESZTERGOM	120	199	319
NÓGRÁD	111	163	274
PEST	331	670	1 001
SOMOGY	203	162	365
SZABOLCS-SZATMÁR	267	303	570
JÁSZ-NAGYKUN-SZOLNOK	138	234	372
TOLNA	98	88	186
VAS	199	141	340
VESZPRÉM	158	257	415
ZALA	212	136	348
ÖSSZESEN:	3 853	4 993	8 846

4. ábra

Helyi Önkormányzati Költségvetési Szervek Száma Megyénként (2010. április)

Forrás: Dr. Lóránt Zoltán c. egyetemi tanár ÁSZ ny. főigazgató előadása

Gödöllő, 2011. március 16.

2. A magyar önkormányzati rendszer kialakulása

Magyarországon az önkormányzatiság kialakulásának két fontos előzményét említeném meg. Az egyik a középkori rendiség, amely több megyére kiterjedően is szerveződött. A másik kiemelkedő mérföldkő a középkor városállamisága, amelynél az uralkodó bizonyos jogköröket adományozott a városoknak. Ilyen jogkör volt például a vásártartás joga. Többféle közigazgatási struktúra jellemezte az országot a történelmi fejlődés során. Mindig az éppen aktuális politikai, gazdasági és társadalmi rendszertől függött a közigazgatási berendezkedés. Ezért mindig más közigazgatási szinteket részesítettek előnyben. Ezek közül a megye volt az, amely évszázadokon keresztül az önkormányzatiság színtereként működött.

A megyék abban az időben alakultak ki, amikor Szent István király létrehozta a vármegyerendszert. Magyarország közigazgatására a járás, mint területi egység is jellemző volt. A járások a megyék felosztásával keletkeztek, tehát a települési és megyei szint között helyezkedtek el. Földrajzilag, történetileg, gazdaságilag határozták meg határaikat, vagy néprajzi csoportokhoz kötötték. Az 1940-es évek végére, az I. és II. világháború pusztítása miatt a helyi önkormányzati rendszerek jelentősen visszafejlődtek. Ezek után került sor a tanácsrendszer létrehozására.

2.1 A tanácsrendszer

Az 1949. évi Alkotmány alapjaiban határozta meg az állam új struktúráját, így a megyék új helyzetét illetve szerepét. Ezzel a közigazgatás teljes mértékben államosítva lett, vagyis szovjet mintára létrejött a tanácsrendszer. Egy végrehajtó típusú helyi igazgatási rendszert jelentett a tanácsi rendszer. Ez főként adminisztratív eszközökre támaszkodott. Jellemzője volt a hierarchikus szerkezet és a centralizált működés. A tanácsrendszeren belül jellemző volt a demokratikus centralizmus, amely kettős alárendeltséget jelentett. Vertikális alárendeltség dominált, vagyis a helyi tanács szervei a saját szintjük tanácstestületének és a felettes szerv megfelelő szintjének egyaránt alá voltak rendelve (Kusztosné, 1992). A tanácsrendszer lényegi jellemzőit három pontban lehet összefoglalni:

1. Monopolisztikus egypártrendszer: A tanácsok választását és működését egyetlen párt tartotta kézben. A tanácstestületeket a pártszervezetek irányították.
2. Tervgazdálkodás és állami tulajdonú monopóliumok: Minden köztulajdon kizárólagos tulajdonosa az állam volt, a tanácsok csak kezelői joggal rendelkeztek.
3. Helyi pénzügyi források erőteljes állami centralizációja

Az átszervezés eredményeként létrejött a tizenkilenc megye, valamint az 1950-es járásrendezés során 150-ről 140-re csökkent a járások száma. Tehát azt mondhatjuk, hogy a tanácsrendszer bevezetésekor a feladatokat a megye és a járás látta el.

Az 1960-as években a nyugat-európai reformok elérték a tanácsokat. Az 1971. évi harmadik tanácstörvény törvénybe iktatta az 1966-68. években bevezetett reformtörekvéseket. Ezek önkormányzati megoldásokat fogalmaztak meg. Ennek következtében a szovjet típusú tanácsrendszert felváltotta egy közepesen koncentrált közös tanácsrendszer, amelyben a helyi és megyei tanácsokra egyre több állami feladat hárult. Emiatt a megyei tanácsok járási hivatalokat szerveztek. 1986-ban az addig kiadásorientált pénzügyi rendszer helyett forrásorientált rendszert szerettek volna létrehozni. Ehhez a személyi jövedelemadó bevezetése is hozzájárult. 1989-ben a tanácsrendszer utolsó évében bevezették a forrásorientált szabályozást. Ezt megerősítette az 1990-ben elfogadott önkormányzati törvény.

2.2 A helyi önkormányzati rendszer létrejötte

1990. szeptember 30-án lépett hatályba a helyi önkormányzatokról szóló LXV. törvény. Ezzel kétpólusú rendszer alakult ki Magyarországon, az egyik pólus a központi kormányzat, a másik a települési önkormányzatok. A létrejövő önkormányzatok nagy önállóságot kaptak a gazdálkodás, illetve a szervezetalakítás területén. Ezt bizonyítja az a tény, hogy a helyi önkormányzat döntését kizárólag jogszabálysértés esetén vizsgálja felül az Alkotmánybíróság, illetve a bíróság. Az alkotmány rendelkezései szerint a törvény rögzítette, hogy a helyi önkormányzatok alapjogai egyenlők, tehát nincs köztük alá-, fölérendeltségi viszony. Az önkormányzati működés középpontjában a választópolgárok által közvetlenül választott képviselőtestület áll, amelyet megilletnek az önkormányzati feladat- és hatáskörök. A közigazgatási rendszer ezen átalakítása a megyei szintet meggyöngyítették. A megyék olyan kiadásokért lettek felelősek, amelyek több helyi

önkormányzatot is érintenek, és amelyet az érintett önkormányzatok nem tudnak vagy nem kívánnak társulások formájában megoldani. A megyék többé nem töltötték be a közvetítő szerepet az állami költségvetés és a helyi önkormányzatok között.

A főváros sajátos önkormányzati képződménynek minősül, ugyanis itt létezik 23 kerületi és egy fővárosi önkormányzat. A két önkormányzattípus jogilag egyenlő, de eltérő feladatkörrel rendelkezik.

Az átalakulás következménye még, hogy kétszer annyi önkormányzat jött létre, mint amennyi tanács létezett. 1990. október 23-a előtt összesen 1646 tanács létezett, az Alkotmány módosítás után év végéig 3115 önálló önkormányzat alakult (Vigvári, 2002).

Érdemes megvizsgálni, hogy az egyes települések mekkora lélekszámmal rendelkeznek. Ezt mutatja be az alábbi felsorolás, amelyen azt láthatjuk, hogyan oszlanak meg az egyes település típusok a lakosok számát tekintve:

1. **Budapest** - az ország politikai, gazdasági, kulturális, tudományos, felsőoktatási és idegenforgalmi központja, lakossága 2 millió fő.
2. **Regionális központok** - Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs, Győr (lakosságuk: 130000-212000 fő).
3. **Megyeszékhelyek** - az öt regionális központ kivételével a többi megye székhelye (lakosságuk: 37000-115000 fő).
4. **Középvárosok** - lakosságuk: 30000-60000 fő, pl: Sopron, Hódmezővásárhely.
5. **Kisvárosok** - lakosságuk 30000 fő alatti, pl: Kőszeg, Kisújszállás.
6. **Óriásfalvak** - lakosságuk 10000 fő feletti.
7. **Nagyfalvak** - lakosságuk 5000-10000 fő.

8. **Középfalvak** - lakosságuk 1500-5000 fő.

9. **Kisfalvak** - lakosságuk 1000-1500 fő.

10. **Törpe- vagy aprófalvak** - lakosságuk 500 fő alatti, (Ezek a Dél- és Nyugat-Dunántúlon, valamint Borsod-Abaúj-Zemplén megyében jellemzőek).

Magyarországon a szórványtelepüléseken (tanyákon) csaknem félmillióan laknak. Ez a településtípus leginkább a Duna-Tisza közére, a Jászságra, és a Tiszántúlra jellemző. Három típusuk: a szórványtanyák, a sortanyák (pl: Békés megyében) és a bokortanyák (a Nyírségben).

2.3 Az önkormányzati rendszer fejlődésének további szakaszai

Az önkormányzati rendszer alapját képező törvények elfogadását követően a Parlament folyamatosan alkotta meg az önkormányzatok működéséhez szükséges törvényeket. Az első és legfontosabb lépés az önkormányzatok feladat- és hatáskörének kijelölése volt. Ezt az 1991-ben kiadott úgynevezett hatásköri törvény tartalmazza. Szintén 1991-ben elfogadták az önkormányzati vagyontörvényt, melynek értelmében bizonyos vagyontárgyak az önkormányzat tulajdonába kerültek. Ezeket a speciális vagyonátadó bizottságok adták át. 1992-ben elfogadták a köztisztviselők jogállásáról szóló törvényt, melynek hatására szakképzett önkormányzati tisztviselői kar alakult ki. Ebben az időszakban létrehozták a cél- és címzett támogatási rendszer működésének jogi és szervezeti kereteit. Ennek az a lényege, hogy forrásokat biztosít az önkormányzatok fejlesztéséhez.

1994-ben sor került az önkormányzati törvény átfogó módosítására. Ennek elsődleges célja a korszerűsítés volt, hiszen az előző négy évben számos probléma merült fel. A törvénymódosítás átalakította a képviselő testületet, erősítette a polgármester önkormányzati szerepét és kimondta, hogy a jegyző a polgármesteri hivatal vezetője. A módosított törvény a megyei önkormányzatokat területi önkormányzatként ismerte el. Ebben az évben bekerültek a törvénybe a főváros és a kerületek viszonyait meghatározó rendelkezések, valamint a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó szabályozások. A fővárosban és a megyékben felállították a közigazgatási hivatalokat, amelyek a helyi

önkormányzatok törvényességi ellenőrzését végezték. 1997-től a közigazgatási hivatalok kormányhivatalként működnek, vagyis részt vesznek a Kormány területi politikájának megvalósításában.

2.4 A települési önkormányzat főbb jellemzői

A települési önkormányzatok gazdálkodását alapvetően meghatározzák a következő jogszabályok: az alkotmány, a helyi önkormányzatokról szóló törvények, az államháztartási törvény, az állami költségvetésről szóló törvény valamint a helyi önkormányzati rendeletek. Ezek mellett például a Polgári Törvénykönyv is hatással van az önkormányzatok gazdálkodására, de ez inkább általános szabályokat fogalmaz meg a gazdaság működésével kapcsolatban.

A települési önkormányzatok az önkormányzati rendszer egyik szintjét alkotják. Megkülönböztethetünk többféle önkormányzattípust, úgymint községi, városi, és fővárosi kerületi önkormányzatokat.

A települési önkormányzatok olyan közjogi testületek, amelyek a közfeladatok ellátásában vesznek részt. Az önkormányzat saját ügyeiben önálló döntési joggal rendelkezik. Az önkormányzatok által ellátandó feladatok között vannak kötelező és szabadon vállalható feladatok. Az önként vállalt feladatok elvégzése nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását. Az önkormányzatok kötelesek gondoskodni bizonyos közszolgáltatásokról és emellett bizonyos közhatalmi feladatok elvégzésére is kötelezhetők. Erről törvény rendelkezik (Vigvári, 2002).

A helyi önkormányzatokról szóló törvény meghatározza azon közszolgáltatások minimális körét, amelyekről a települési önkormányzat köteles gondoskodni. Ezek a következők:

- egészséges ivóvízellátás
- óvodai nevelés
- általános iskolai oktatás és nevelés

- egészségügyi és szociális alapellátás
- a helyi közutak, a közvilágítás és a köztemetők fenntartása
- a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesítése

Ezekon kívül a települési önkormányzat feladatai közé tartozik a lakosság önszerveződő tevékenységének támogatása és együttműködés ezen közösségekkel.

Az eddigiek alapján, tehát a települési önkormányzat funkciója az, hogy gyakorolja a közhatalmat, ellássa a lakosságot közszolgáltatásokkal és megteremtse az ehhez szükséges személyi, szervezeti és anyagi feltételeket. Így az önkormányzati gazdálkodásnak az a célja, hogy biztosítsa az önkormányzati szervezetek működéséhez és a közszolgáltatások ellátásához szükséges anyagi feltételeket, rendeltetésszerűen hasznosítsa az önkormányzati vagyont, valamint fejlessze a települést és a helyi gazdaságot.

2.5 A települési önkormányzatok szervezeti felépítése

Az önkormányzat jogi személy, melyet az adott település választópolgárai hoznak létre. A négyévente közvetlenül megválasztott települési képviselőkől álló képviselő testület gyakorolja az önkormányzás jogát. A képviselő testület és annak szervei által történik a feladatok ellátása.

A települési önkormányzat fontos részei:

- a települési képviselő
- a képviselőtestület
- a polgármester
- a képviselőtestület bizottságai
- a polgármesteri hivatal
- a jegyző és a körjegyző

3. Az önkormányzatok feladat és hatáskörei

A helyi önkormányzatok széleskörű feladat-ellátási kötelezettséggel, valamint nagymértékű gazdálkodási önállósággal rendelkeznek az Alkotmány és az önkormányzati törvény értelmében. Az 1991-es hatásköri törvény az első állomása a feladattelepítés jogalkotási folyamatának és a törvényhozás azóta is feladat-és hatásköröket rendel az önkormányzatokhoz.

A helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök két részből állnak: a kötelezően ellátandó és a szabadon vállalt feladat- és hatáskörökből. Csak törvényben lehet megállapítani az önkormányzat számára kötelező feladatokat. Bár az önkormányzati jogok azonosak, az Országgyűlés több kötelező feladatot és hatáskört állapíthat meg, ha egy önkormányzat nagyobb népességszámmal és teljesítőképességgel rendelkezik. Az önkormányzatok kizárólag olyan feladatot vállalhatnak, amelyet jogszabály nem tilt, és nem utal más szerv hatáskörébe, valamint az önként vállalt helyi közügy ellátása nem veszélyezteti a kötelező feladatok és hatáskörök ellátását.

Az önkormányzatok kétféleképpen vállalhatnak feladatot. Az egyik mód az, hogy olyan új feladat ellátására vállalkoznak, amely előtte nem tartozott más szerv feladatai közé sem. A másik lehetőség az, hogy bizonyos feladatokat meghatározott szabályok szerint átvesznek más önkormányzatoktól. Ez utóbbi történhet úgy, hogy a kisebb lélekszámú település önkormányzata átvállalja a nagyobb lélekszámú önkormányzat számára kötelezően előírt közszolgálati feladat ellátását, vagy a települési és megyei önkormányzatok között csoportosítják át a feladatokat.(Csefkó, 1997).

3.1 A települési (városi, községi) önkormányzatok feladatai

A helyi önkormányzati rendszer legalsó szintjét képező települési önkormányzatok a helyi igényektől és teljesítőképességüktől függően egymástól eltérő önkormányzati feladat- és hatásköröket is vállalhatnak. Az alábbi felsorolás nem tartalmazza az összes lehetséges önkormányzati feladatot, és a felsoroltak között vannak, amelyek kötelezőek egyes önkormányzatok számára, míg másoknál ugyanezek a feladatok önkéntesen vállalhatók.

A települési önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatai előzőekben már említettem az önkormányzati törvény kapcsán.

A települési önkormányzatok úgynevezett önként vállalt feladatként a közszolgáltatási feladataikat bővíthetik, ha annak a feladatnak az ellátását jogszabály nem utalja más szerv hatáskörébe. Néhány önként vállalt feladat (Darázs, 2008 alapján):

- településfejlesztés,
- településrendezés,
- az épített és a természeti környezet védelme,
- lakásgazdálkodás,
- vízrendezés és csapadékvíz-elvezetés,
- csatornázás,
- a helyi tömegközlekedéssel kapcsolatos feladatok ellátása,
- a köztisztaság és településtisztaság biztosítása,
- gondoskodás a helyi tűzvédelemről,
- gondoskodás a közbiztonság helyi feladatairól,
- közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban,
- közreműködés a foglalkoztatás megoldásában,
- gondoskodás a gyermek- és ifjúsági feladatokról,
- közösségi tér biztosítása,
- közművelődési, tudományos, művészeti tevékenységek, sport támogatása,
- egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.

3.2 A területi (megyei) önkormányzatok feladatai

A megyei önkormányzat általában körzeti jellegű közszolgáltatást nyújtó intézmények működtetéséről köteles gondoskodni. Elsődleges feladata a speciális intézmények és szolgáltatások működtetése, például gyermek- és ifjúságvédő intézmények, egészségügyi gyermekotthon, kiegészítő iskolák, szociális intézmények. Valamint elláthatnak az egész megye, vagy annak nagyobb térségének területére kiterjedő feladatot. Fontos megemlíteni a megyei kulturális történelmi és természeti értékek megóvását, valamint az egészségügyi és szociális szakellátást stb.

A megyei önkormányzat köteles ellátni minden olyan közszolgáltatás körébe tartozó feladatot, amelyekre a falusi és kisebb városi önkormányzatok anyagi erejüknél és szakmai felkészültségükénél fogva nem képesek, nem kötelezhetők. Ez az Önkormányzati Törvényből következik. A települési önkormányzatok elláthatják önként elvállalt feladatként azon térségi, illetve megyei szintű feladatokat, amelyeket a megyei önkormányzat lát el, ha a működtetésüket képesek biztosítani a feladat-ellátási kötelezettség szintjén.

A megyei önkormányzat területrendezési tervet készít a megye területére vagy térségére. Területileg összehangolja a kötelezően ellátandó feladatait a megyei gazdaságfejlesztési és foglalkoztatáspolitikai koncepciókkal hosszú távú előrejelzések alapján. A települési önkormányzatok felkérése alapján koordinálja a települések fejlesztési tevékenységét. A terület rendezési tervek városkörnyéki összehangolása érdekében együttműködik a megyei jogú város önkormányzatával, együttműködik a megye gazdasági szereplőivel. Elősegítheti a területfejlesztési társulások szerveződését és gondoskodhat a településrendezési terveknek a megyei területrendezési tervekbe való összhangjáról (Lacó, 2000).

A megyei önkormányzat körzeti feladatokat is elláthat és a településen működő megyei intézmény mellett új körzeti intézményt hozhat létre, illetve új körzeti szolgáltatást szervezhet akár társulással is. Erre az Önkormányzati Törvény ad lehetőséget. Az ellátási igények és a hatékonyság vizsgálata elengedhetetlen a megyei és a települési önkormányzatok közötti feladatmegosztásnál, mivel az intézmények fenntartásához nyújtott normatív támogatás nem fedezi a működési költségeket. Ez csak forrás-kiegészítést jelent a fenntartási kiadásokhoz. A normatív állami hozzájárulások átcsoportosítása automatikusan követeli a feladatok átadását.. A törvény ugyan nem írja elő, de mód van az egymás közti megállapodásokban a tényleges költségek átvállalására is szerződni.

A megyei feladatok ellátására is kiterjedhet a megyei jogú városok gazdasági feladatainak ellátása, a hatáskörök gyakorlása megfelelő eltérésekkel. A megyeszékhely, (megyei jogú) városok és a város környéki agglomeráció kapcsolata nemcsak a piaci szolgáltatásokban és a munkalehetőségekben jelenik meg, hanem a közszolgáltatásokban

is fokozott igényt jelent. A községi önkormányzat és a megyei jogú város közösen is működtethet intézményeket.

Az önkormányzati törvény értelmében a helyi önkormányzatok szabadon társulhatnak feladatok közös megoldására. Lehetnek folyamatosan jelentkező feladatok, mint például intézményirányítás, közművek üzemeltetése, igazgatási feladatok megoldása, vagy célfeladatok (például területfejlesztési beruházások). A különböző pályázati rendszerek kiemelt mértékben támogatják a feladatok közös megvalósítására irányuló társulásokat. A céltámogatással megvalósuló beruházások megvalósításához alacsonyabb saját forrás szükséges.

3.3 A fővárosi és kerületi önkormányzatok feladatai

A főváros, Budapest önkormányzata kétszintű. A fővárosi és a kerületi szintű önkormányzatokból áll. Ebben az osztott helyi önkormányzatban a fővárosi és a kerületi önkormányzatok alapjogai egyformák, csak a feladat- és hatáskör tekintetében van köztük különbség. A fővárosi kerületi önkormányzatok önállóan gyakorolják a települési önkormányzatokat megillető feladat- és hatásköröket.

A Fővárosi Önkormányzat feladatai

A főváros egészét, vagy nagy részét érintő feladatokat, illetve a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódó feladatokat a Fővárosi Önkormányzat látja el. A Fővárosi Közgyűlés feladat- és hatásköröket adhat át a kerületi önkormányzatoknak, amelyek ellátásához a szükséges anyagi feltételeket biztosítja.

A Fővárosi Önkormányzat néhány feladat- és hatásköre (Lacó, 2000 alapján):

- a főváros városképe és történelme szempontjából meghatározó épített és természeti környezet védelme,
- a világörökség részévé nyilvánított épületek, építmények és területek védelme,
- a főváros egészét vagy nagy részét érintő víz-, gáz-, távhőszolgáltatási, vízrendezési, csapadékvíz-elvezetési, csatornázási feladatok, valamint az egészséges ivóvízellátásról való gondoskodás,
- a főútvonalak kijelölése,

- a főútvonalak és a tömegközlekedés által igénybevett útvonalak, kiemelt területek, közcélú zöldterületek fejlesztése és fenntartása,
- a fővárosi forgalomszabályozási feladatok összehangolása,
- gondoskodás a fővárosi tömegközlekedési feladatok ellátásáról,
- az idegenforgalom területi érdekeinek összehangolása, a fővárosi idegenforgalmi értékek feltárása és bemutatása,
- közreműködés a fővárosi energiaszolgáltatásban,
- ár- és belvízvédelmi létesítmények fenntartása, fejlesztése,
- kettőnél több kerületet érintő közművelődési, tudományos, művészeti és sporttevékenységek támogatása,
- köztemetők létesítése, fenntartása, fejlesztése,
- közreműködés a kettőnél több kerületet érintő foglalkoztatás megoldásában,
- a lakáshoz jutás feltételeinek, valamint az önkormányzati lakások cseréjének szabályozása.

A helyi közösséget megilleti az önkormányzás joga a hatályban lévő törvények alapján. Tehát bármekkora településnek alanyi joga, hogy önkormányzatot hozzon létre és tartsa fenn. A létrejött önkormányzatok jogi értelemben egyenrangúak, típusuktól és méretüktől függetlenül. Nem írja elő semmilyen szabály, hogy mekkora lehet a legkisebb önkormányzat. A közfeladat-ellátás jogi és gazdasági keretei túlzottan elaprózottak. Erre a problémára megoldást jelenthet a kistelepülések számára kötelezően előírt társulás, illetve a városkörnyéki igazgatásra épülő kistérségi rendszer kiépítése.

4. Önkormányzati gazdálkodás

4.1 Az önkormányzati gazdálkodás pénzügyi alapjai

Az Alkotmány az önkormányzatok működésének gazdasági alapjait három csoportba foglalja össze. Ezek az alábbiak:

- állami finanszírozás,
- saját bevételek,
- önkormányzati vagyon.

Látható, hogy az önkormányzatok többféle bevételi forrásra támaszkodnak, ennek ellenére költségvetésük egységes egészet alkot, a bevételek felhasználási módját és arányait a képviselőtestület dönti el.

4.2 Gazdálkodási önállóság

A helyi önállóságnak fontos előfeltétele, hogy az önkormányzásnak legyenek meg a gazdasági, vagyoni, pénzügyi alapjai, amelyhez az önkormányzatok vállalkozási tevékenysége is hozzájárulhat. Három tényező határozza meg az önkormányzatok pénzügyi önállóságát:

- a nemzetgazdaság által megtermelt összes jövedelem,
- a jövedelemtulajdonosokat terhelő jövedelem-elvonás mértéke,
- a központosított jövedelmek elosztásának aránya a központi és az önkormányzati költségvetés között.

Az önkormányzati törvény határozza meg a gazdálkodás főbb kereteit, míg a központi támogatások, hozzájárulások jogcímeit, feltételeit és mértékeit az éves költségvetési törvények szabályozzák. Ezen jogi feltételek garanciát adnak az önkormányzatok autonóm gazdálkodásához. A gazdálkodási garanciák a következők (Pitti, 1995):

- Amikor az Országgyűlés meghatározza a kötelezően ellátandó feladatokat és hatásköröket, akkor egyidejűleg az azok ellátásához szükséges pénzügyi fedezetről is gondoskodik.
- Az önkormányzatok a kötelező és az önként vállalt feladatokat is egységes költségvetésükből finanszírozzák.
- Az önkormányzatokat alanyi jogon megilleti az a normatív hozzájárulás, amely részben kötötten, részben kötöttség nélkül használható fel. Ez a központi hozzájárulás a költségvetési év során nem csökkenthető.
- Az Országgyűlés által meghatározott körben az önkormányzatokat céltámogatás illeti meg.
- Az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatokat kiegészítő állami támogatás illeti meg önállóságuk és működőképességük védelme érdekében.
- Az önkormányzatok maguk dönthetnek a helyi adók bevezetéséről – törvényi kereteken belül.

Az önkormányzati modelleknek két típusát különböztethetjük meg a forrásszabályozás tekintetében:

- az önkormányzati vagy bevétel-orientált modellt és
- a központosított vagy kiadáorientált modellt.

A bevétel-orientált modell esetében a helyi önkormányzatok közszolgáltatásaik nagy részét a helyi és központi adóbevételekből finanszírozzák, a kötelezően ellátandó feladatok minősége kevésbé szóródik. A központosított modell esetén az állam jelentős vagyont ad át az önkormányzatoknak, amelynek hasznosításából, illetve hozamából fedezi a kötelező és önként vállalt feladatokat. Azonban az egyes vagyonelemek hozadéka nagyon eltérő lehet, ezért jelentős mértékű differenciálódás következhet be a feladatellátást illetően, sőt, esetenként előfordulhat, hogy nem fedezi a kötelezően ellátandó feladatok pénzszükségletét sem. A magyar önkormányzati törvény alapvetően az első megoldást, azaz a bevétel-orientált modellt választotta.

Minden helyi önkormányzat részesedik a központi adókból, emellett a törvényben előírt módon saját bevételekre is szert tehetnek, és vállalkozási tevékenységet is folytathatnak.

A többféle bevételi forrásból egységes működési és felhalmozási célú pénzalap jön létre, amelynek felhasználásáról a képviselőtestület dönt prioritást⁷ adva a kötelezően ellátandó feladatoknak (Kusztosné, 1998).

4.3 Az önkormányzatok forrásorientált szabályozási rendszere

A források és a feladatok összehangolásáról az Önkormányzati Törvény úgy rendelkezik, hogy a kötelezően ellátandó önkormányzati feladat- és hatáskörök meghatározásával egyidejűleg az Országgyűlés biztosítja az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket, dönt a költségvetési hozzájárulás mértékéről és módjáról. A különböző törvényekben és rendeletekben megfogalmazott szabályok összességét értjük a helyi önkormányzatok pénzügyi szabályozásán. Ezek közvetve vagy közvetlenül meghatározzák az önkormányzatok által ellátandó feladatokhoz szükséges források összetételét, nagyságát, önkormányzati allokációját⁸, azok tervezésének, realizálásának módját és feltételeit.

Az 1990. évi váltáskor a kiadáorientált szabályozás helyébe forrásorientált szabályozás lépett. Az új szisztéma lényege, hogy a helyi önkormányzatok kiadási lehetőségét az általuk realizált és többségében szabadon felhasználható források nagysága határozza meg.

A forrásorientált szabályozásnak többféle módszere lehet. Sokan a piacorientált modellt javasolják, melynél döntően a helyi gazdasági háttérből származnak az önkormányzatok által felhasznált források. Ide értjük a saját vagyonból származó bevételt is. Ezen szabályozás hívei a központi költségvetéstől való függetlenségben látják a lényegét, ezért ezt tartják az önállóság alapjának. Magyarországon a gazdasági háttér mérsékelt érvényesítése vált elfogadottá. Döntő szerepet kap az állampolgárok és a vállalkozó szervezetek adóbevételeinek központi újraelosztása normatív módszerekkel.

A széles felelősségű és igen elaprózott helyi önkormányzatok feladatait, valamint forrásait az ezen elveken alapuló szabályozás igyekezett összhangba hozni. A szabályozás egyfelől (Csanádi-Tóth, 2002 alapján):

⁷ az elsőbbség joga

⁸ Az állam egyik funkciója, amelynek keretében a társadalmi szükségletek kielégítésére állít elő javakat és nyújt szolgáltatásokat.

- Ösztönözzön a bevételi lehetőségek kiaknázására, a vállalkozásokra, a vagyonhasznosításra,
- Teremtsen kapcsolatot az önkormányzatok gazdálkodása és az adófizető polgár között,
- Hozzon minden önkormányzatot olyan helyzetbe, hogy elláthassa alapvető lakosság-ellátási feladatait,
- Szabályozza törvény, hogy alanyi jogon mi jár az önkormányzatnak,
- Az Országgyűlés közvetlenül állapítsa meg az állami hozzájárulásokat objektív mérőszámok alapján
- Kapjon kiegészítő támogatást az önhibáján kívül működni képtelen önkormányzat
- A központi költségvetés adjon célzott támogatást a nemzetgazdasági szempontból kiemelt célok megvalósításához
- Érvényesüljön mind az aktív, mind a passzív bevételi érdekeltség az önkormányzatok gazdálkodásában

A bevételi érdekeltség akkor aktív, ha az önkormányzatok által felhasználható jövedelem az önkormányzatok bevételi munkájának a mennyiségétől és minőségétől függ és ez kihat az önkormányzatok közszolgáltatási tevékenységének volumenére és színvonalára. A bevételi érdekeltség akkor passzív, ha az önkormányzat képtelen befolyásolni a bevételek nagyságát, azok mégis intenzíven befolyásolják anyagi lehetőségét, így a közszolgáltatás milyenségét. Erre legjobb példa a személyi jövedelemadó (SZJA), hiszen az önkormányzatoknak lényegében nincs közvetlen ráhatásuk a területükön képződő jövedelemadó nagyságára. Az SZJA kifejezi a helyi jövedelmi háttérrel és az önkormányzatok anyagi helyzetére is befolyást gyakorol. Az adóban lévő kedvezmények és más sajátosságok következtében azonban torzul a helyi jövedelmi háttér kifejeződése. Legfőképp mezőgazdasági kedvezmények idézik elő azt, hogy gazdagabb vidékeken csekély az adózás. Ilyenkor az önkormányzat forrás kiegészítésre szorul.

A forrásorientált önkormányzati modell öt elemből áll (Pitti, 1995 alapján):

- Saját bevételek,
- Átengedett bevételek,
- Központi költségvetési támogatások és hozzájárulások,

- Társadalombiztosítási finanszírozás,
- Hitel.

4.4 Állami finanszírozás

Az önkormányzatok állami támogatásának az a célja, hogy csökkentse az önkormányzatok közötti jövedelemkülönbségeket és biztosítsa az esélyegyenlőség lehetőségét.

Az államtól kapott támogatások alanyi jogon megilletik az önkormányzatokat, ha teljesítik a támogatásra jogosító feltételeket. Az önálló önkormányzati gazdálkodás azon alapszik, hogy az állami támogatások nagy része előre kiszámítható módon, a helyi bevételek alakulásától függetlenül kerül elosztásra. Az állami támogatás lehet felhasználási kötöttséggel nem járó, illetve felhasználási kötöttséggel járó állami hozzájárulás.

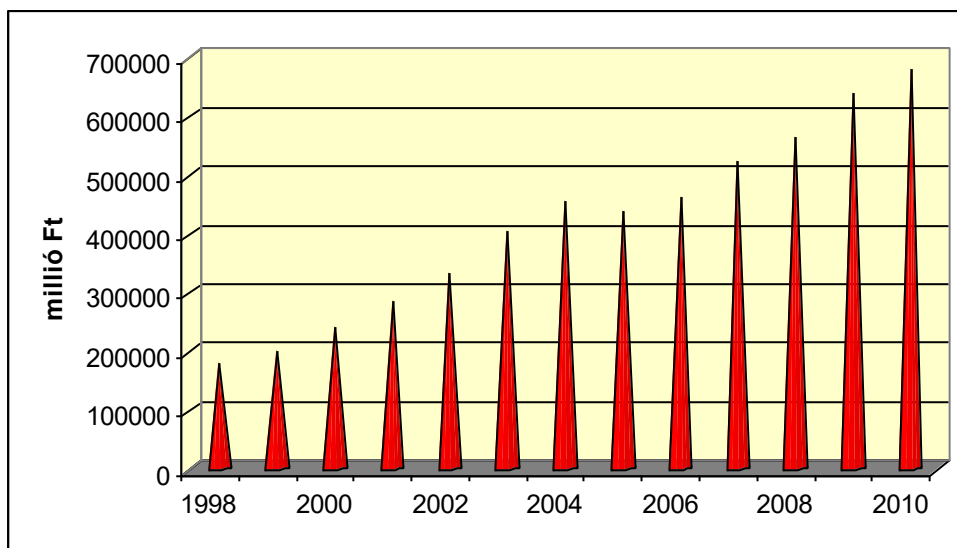
A jelenlegi önkormányzati pénzügyi szabályozási rendszerben két csatornán juthat el az állami támogatás az önkormányzatokhoz. Az egyik megoldás az állandó népesség arányában történő hozzájárulás. Ez a módszer azonban számos problémát vet fel, például azt, hogy a lakosság a közösségi szolgáltatások egy részét nem az állandó lakhelyén veszi igénybe, vagy ami szintén hátránya ennek az elosztási csatornának az, hogy a helyi feladatok költségigénye nem arányos az állandó népesség számával. Többek között ezért kell olyan elosztási rendszert működtetni, amely az állandó népességszám mellett normatív módon biztosítja a feladatok ellátásának pénzügyi fedezetét az átengedett és helyi bevételekkel együtt, továbbá garanciát ad arra, hogy az önhibájukon kívül hátrányos helyzetű önkormányzatok minimális szinten működtethessék intézményeiket.

Az állami támogatások elosztásának másik csatornája tehát a normatív állami hozzájárulási rendszer. Alapvető jellemzője, hogy néhány kivételtől eltekintve felhasználásra vonatkozó kötelezettség nélkül közvetlenül megilleti az önkormányzatokat. A normatíva alapjai az úgynevezett feladatmutatók. Ez lehet egy feladat ellátásában közreműködő intézmény teljesítmény mutatója, például az ellátottak száma. Ennek a normatív állami hozzájárulásnak az az előnye, hogy nem céljellegű feladatfinanszírozást szolgál, hanem az egységes önkormányzati költségvetés egyik bevételeként jelenti, ami a

forrásorientált szabályozásból következik. Egy adott feladat végrehajtását végző intézményt pedig az egységes költségvetésből kell finanszírozni. A normatív állami hozzájárulások jogcímeit és fajlagos összegeit az Országgyűlés határozza meg a költségvetési törvényben.

Az állami támogatások másik fajtája a felhasználási kötöttséggel járó állami hozzájárulások, amelyekről szintén érdemes néhány szót szólni. Ilyen jellegű állami támogatást vehetnek igénybe az önkormányzatok például a kiemelt célú felhalmozási, beruházási feladataikhoz. Emellett lehetnek olyan ellátandó feladatok, amelyeket az önkormányzat nem képes finanszírozni saját bevételeiből, az átengedett adókból és a normatív hozzájárulásból. Erre az esetre szolgálnak az úgynevezett központosított előirányzatok. Felhasználási kötöttséggel járó kiegészítő támogatást kaphat az önkormányzat például egyes közoktatási, illetve szociális feladatokhoz, hivatásos önkormányzati tűzoltóság személyi és dologi kiadásaihoz, a lakossági települési folyékony hulladék ártalmatlanításához. Ilyen jellegű támogatást vehet igénybe az az önkormányzat, amelynek működése során a szabályozott bevételek nem nyújtanak fedezetet a kötelező alapellátás kiadásaihoz, valamint a tartósan fizetéseképtelen helyzetben lévő önkormányzat is pályázhat kiegészítő állami támogatásra a költségvetési törvényben foglalt feltételek szerint. A kiemelt fontosságú beruházási feladatokra igényelhető támogatásokról a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló törvény rendelkezik. A címzett és a céltámogatás is csak meghatározott célra használható fel (Lacó, 2000).

A központi adók egy részének az önkormányzatok számára történő átengedésének célja az önkormányzatok anyagi lehetőségeinek és a helyi jövedelmeknek az összekapcsolása, valamint a központi és az önkormányzati költségvetés arányos alakulásának biztosítása. Elvileg bármelyik központi adót részben vagy teljes mértékben átengedheti a központi költségvetés az adók keletkezési helye szerint, ha az összhangban van az önkormányzatok feladataival, és az adó településenkénti számbavételét és eljuttatását technikailag is meg lehet oldani. Jelenleg két adónem esetében figyelhető meg az adóátengedés. A helyi önkormányzatokat illeti egyrészt az állandó lakosok által bevallott személyi jövedelemadó 40 %-a (32+8%), másrészt a gépjárműadó teljes egészében.



5. ábra

A helyi önkormányzatok részére átengedett személyi jövedelemadó⁹

Forrás: Nemzetgazdasági Minisztérium adatai alapján saját szerkesztés

Az átengedett adók mellett más átengedett, illetve megosztott bevételekre is jogosult az önkormányzat. Itt lehet megemlíteni a termőföld bérbeadásából származó adót, vagy a környezetvédelmi bírságokat.

Mindezek mellett az Egészségbiztosítási Alap is támogatja az önkormányzatok alapvető egészségügyi ellátással kapcsolatos feladatait. A támogatás a háziorvosi ellátás, az iskolaegészségügyi szolgálat, a védőnői szolgálat, a fogorvosi ellátás és az egészségügyi szakellátás intézményrendszerére terjed ki. Ez a hozzájárulás elsősorban a működési kiadásokat fedezi, a felújítások és beruházások pénzügyi fedezetéről az intézményt fenntartó önkormányzat köteles gondoskodni.

Címzett és céltámogatások

A céltámogatás az Országgyűlés által meghatározott, társadalmilag kiemelt célokra nyújtott támogatás. A támogatást az önkormányzatnak kell igényelni az Országgyűléstől. A céltámogatások jellemzője, hogy csak az igényelt célokra lehet felhasználni. Az igényelhető célok körét a törvény három évre határozza meg. A céltámogatásokkal szeretnék ösztönözni a településeket a szükséges beruházások végrehajtásában. Ilyen

⁹ A 2010. évi adat tervadat

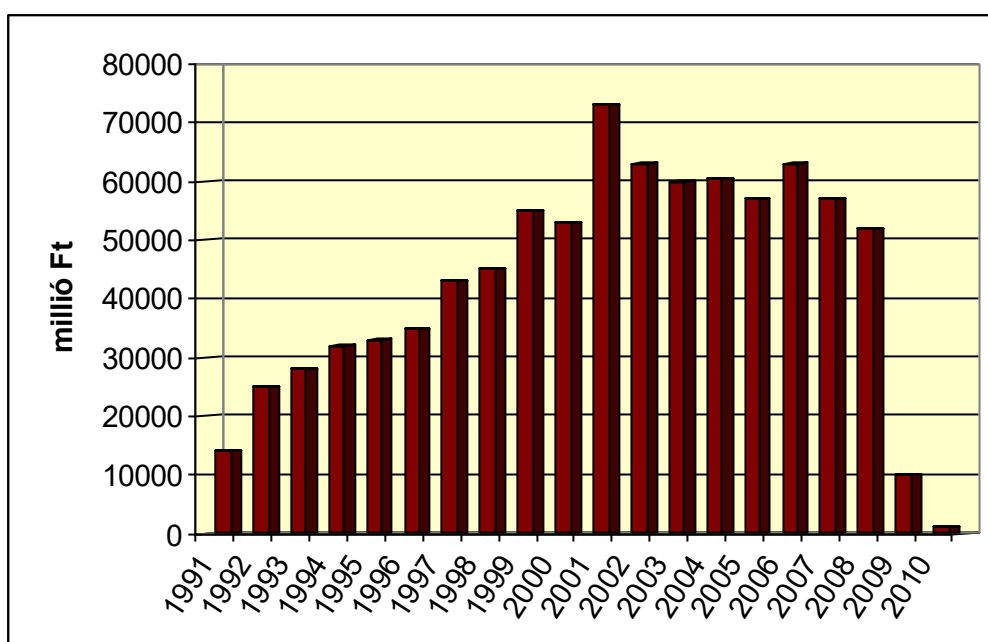
beruházási célok közé tartozik: a vízgazdálkodás, szennyvíztisztítás- és elvezetés, hulladékgazdálkodás, oktatási intézmények karbantartása, kórházak, rendelőintézetek egészségügyi gép-műszer beszerzése. A céltámogatás általában a kis települések, községek gazdálkodásában jelentkezik jelentős bevételi forrásként.

A támogatás mértékét törvény határozza meg. Támogatásra csak azok az önkormányzatok számíthatnak, amelyek rendelkeznek a támogatás mértékén felüli, a beruházás összes költségének finanszírozásához szükséges saját forrással. A támogatás mértéke 10%-kal magasabb, ha társulások formájában valósítják meg, illetve ha már meglévő kapacitáshoz kapcsolódik a tervezett beruházás. A magasabb támogatási aránnyal ösztönözni próbálják a beruházási tevékenységek gazdaságos méretét.

A címzett támogatásokat is az Országgyűlés nyújtja, társadalompolitikai szempontból kiemelt fontosságú, 200 millió forintot meghaladó beruházási költségű tevékenységhez. Megítélése egyedi elbíráláson alapul. Olyan célokra vonatkozik, amelyek a céltámogatási keretben nincsenek benne. Ezek az alábbiak lehetnek: belvíz- és csapadékvíz-elvezetés, egészségügyi, szociális, közoktatási és kulturális beruházások. Általában szükség van saját forrásra is, de ezt a törvény nem írja elő kötelező jelleggel, amelyet kiegészít a központi költségvetés. A címzett támogatási területeket évente határozzák meg az ágazati minisztériumok.

A céltámogatások és a címzett támogatások nem alanyi jogon járnak az önkormányzatoknak, hanem igényelni lehet a törvényben meghatározott célokra. A támogatás önkormányzati tulajdon létesítésére használható, amelyet 10 évig nem lehet elidegeníteni önkormányzati körön kívül. Igényléskor megvalósíthatósági tanulmányt kell készíteni, amit szakértői bizottság bírál el. A támogatás jóváhagyásakor végleges pénzügyi tervet készítenek a beruházás összes költségéről, és annak éves ütemezéséről.

1991 és 2001 között a támogatások növekedtek, de értékükben ingadozás is látható. A legnagyobb arányú csökkenés 2001 és 2002 között volt, de 2001 és 2004 között folyamatosan estek a támogatási összegek. A négy év alatt közel 10 milliárd Ft-tal lett alacsonyabb a címzett és céltámogatások állománya. 2008-ban 52 milliárd Ft körül alakult a jóváhagyott támogatások összege.



6. ábra

Adott évben tervezett címzett és céltámogatások¹⁰

Forrás: Állami Számvevőszék 2010. évi jelentésének véleményezése

Fontos megemlíteni, hogy 2007-től megszűnt a címzett támogatás, mert helyébe az EU források léptek.

Sajnálatos módon a 2011. évi állami költségvetésben céltámogatással induló – egészségügyi gép-műszer beszerzést megvalósító – beruházásokra 200 millió forint áll rendelkezésre, ami elképesztően kevés.

Itt tesztek említést az Új Magyarország Vidékfejlesztési Programról (ÚMVP), mely a 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Vidékfejlesztési Program. A Program az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott vidékfejlesztési támogatásokról szóló 1698/2005/EK Tanácsi Rendelet 15. § (1) bekezdése alapján készült, és Magyarország a Kormány jóváhagyását követően hivatalosan benyújtotta az Európai Bizottság részére. Az Európai Unió Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottsága 2007. szeptember 19-én jóváhagyta a 2007-2013-as időszakra vonatkozó Új Magyarország Vidékfejlesztési Programot. Az ÚMVP intézkedésein keresztül mintegy 1300 milliárd forintnak megfelelő támogatás hívható le, jórészt az agrárium versenyképességét javító,

¹⁰ A 2010. évi adat javaslat

illetve a természeti és a vidéki épített környezet értékeinek megőrzését célzó beruházásokra.

Az ÚMVP végrehajtásának felelőse az ÚMVP Irányító Hatóság (IH), a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM). Az IH vezetője dr. Forgács Barnabás, az FVM közösségi ügyekért felelős szakállamtitkára. Az ÚMVP lebonyolításában részt vesz az FVM több főosztálya, ezen belül a szakmai előkészítés feladata az Agrár-Vidékfejlesztési Főosztályra hárul, továbbá az FVM Vidékfejlesztési, Képzési és Szaktanácsadási Intézet (FVM VKSZI), a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH), valamint részben a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal (MGSZH).(umvp.eu, 2010)

4.5 Saját bevételek

A saját bevételek jellemzője, hogy közvetlen érdekeltséget teremtenek az önkormányzat és a helyi közösség között, továbbá nagyfokú gazdasági önállóságot biztosítanak az önkormányzatok számára. Ez utóbbi megállapítást az támasztja alá, hogy ezeket a bevételi forrásokat az állam nem tudja közvetlenül befolyásolni, valamint ezen bevételek alakulása nincs hatással az államtól kapott támogatásra és hozzájárulásra. A saját bevételek közé tartoznak (Vigvári, 2002 alapján):

- a helyi adók,
- a saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hozadékából származó nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj,
- átvett pénzeszközök (az önkormányzatok másik önkormányzattól, gazdálkodó szervtől, a lakosságtól, állami szervektől működési és beruházási célra pénzeszközt vehetnek át),
- az önkormányzatot megillető vadászati jog haszonbérbe adásából származó bevétel,
- az önkormányzat egyéb bevételei: működési bevételek, térítési díjak,
- felhalmozási bevételek, termékek és szolgáltatások bevételei, helyiségek bérbeadásából származó bevétel stb.

4.6 Helyi adók

A saját bevételek legnagyobb arányát, több mint 50 százalékát, a helyi adóbevételek alkotják, ebből 82-85%-ot az iparűzési adó tesz ki. A helyi adóbevételek biztosítják az önkormányzatok gazdasági önállóságát. A helyi önkormányzatok maguk határozhatják meg a kivetendő adónemet és az adó mértékét a törvényben rögzített módon. Ezt az önkormányzatok helyi adóztatási autonómiája foglalja magába. A törvény meghatározza a kivethető adómérték maximumát. Az önkormányzatok rendeletben dönthetnek a helyi adók bevezetéséről. Fő szabály, hogy egy adótárgyat csak egy adóval lehet sújtani.

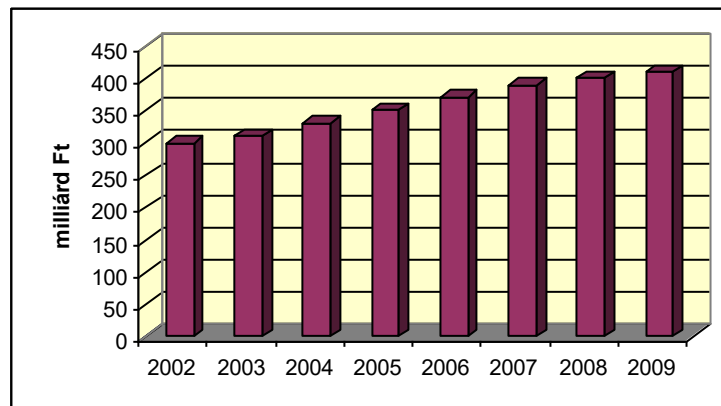
Az adók már az 1990-es évek elejétől jelentős forrást jelentenek az önkormányzatoknak. A településeken folyamatosan végbemenő infrastrukturális fejlesztések finanszírozásának egyik fontos eleme (például szennyvízelvezetés, gázhálózat és telefonhálózat kiépítése, Internet hozzáférés). A különböző beruházások finanszírozására a központi támogatás önmagában nem elégséges, ezért a lakosság hozzájárulása szükséges mind önkéntes alapon mind helyi adók formájában.

A helyi adó alanyai lehetnek magánszemélyek, jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok és személyi egyesületek. Az ingatlan és az ingatlanhoz kapcsolódó vagyoni értékű jog, munkaerő foglalkoztatás, önkormányzat területén nem állandó lakosként való tartózkodás, valamint a gazdasági tevékenység gyakorlása mind az adó tárgyát képezheti.

Az önkormányzatok nem használják ki a törvényben meghatározott maximális adó mértékét. A kivethető adómaximumok átlag háromnegyedét érik el, emellett kedvezményeket, mentességeket is adhatnak a helyi adófizetés alól különböző jogcímenek. A helyi adóbevételeket nagy mértékben korlátozzák a központi adók. Az önkormányzatok többsége forráshiányát csak a helyi adók magasabb szintjével tudná kompenzálni, de az adókat valószínűleg azért nem emelik, mert a központi adók színvonala is igen magas. Az adott település lakosságára nagy terheket róna a még magasabb adómérték. Összhangot kellene teremteni a központi és a helyi adók között, így lehetőség nyílna a helyi adóbevételek nagyobb arányú kihasználására. Az adónemek és adótárgyak változatossága így szélesebb mozgásteret biztosíthatna a településeknek.

A helyi adóbevételeket három csoportra oszthatjuk:

- vagyoni típusú adókra,
- kommunális jellegű adókra,
- iparűzési adókra



7. ábra

Az önkormányzatok helyi adóbevételeinek alakulása

Forrás: Állami Számvevőszék 2009-es jelentésének véleményezése

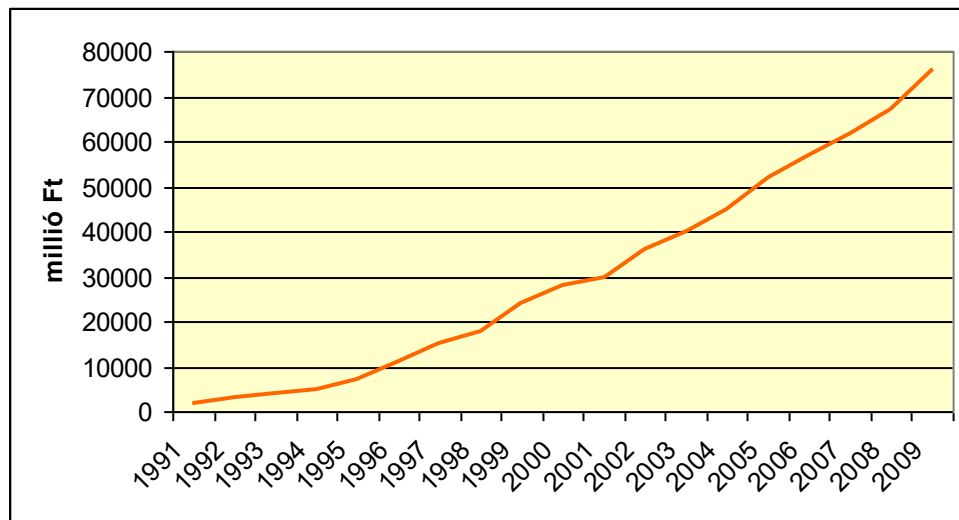
4.6.1 Vagyoni típusú adók

A vagyoni típusú adók közé tartozik az építményadó és a telekadó. A vagyoni típusú adók a helyi adóbevételek 12,5 %-át képviselik. Az építményadó esetében adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő építmények közül a lakás és nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész. Azon személyek számítanak az adó alanyának, akik az adott évben az építmény tulajdonosai voltak. Az adó alapja az építmény négyzetméterben számított hasznos alapterület vagy az építmény korrigált forgalmi értéke.

A törvény az önkormányzatok számára az adómérték felső határát szabja meg, amely alapterület szempontjából 1 042 Ft/m², a forgalmi érték tekintetében annak 3 százaléka. Az adó alapjáról az önkormányzatok dönthetnek.

A telekadó a vagyoni típusú adókon belül közel 10 százalékot képvisel, ami a helyi adóbevételek 1,3 százaléka. Telekadó köteles minden beépítetlen belterületi telek. Adófizetési kötelezettség arra vonatkozik, aki az év első napján a telek tulajdonosa. Az

építményadóhoz hasonlóan az adóalap itt is az alapterület vagy a korrigált forgalmi érték lehet. Az adó mértéke 200 Ft/m, vagy a korrigált forgalmi érték 3%-a.



8. ábra

A vagyoni típusú adók alakulása

Forrás: Nemzetgazdasági Minisztérium adatai alapján saját szerkesztés

4.6.2 Kommunális jellegű adók

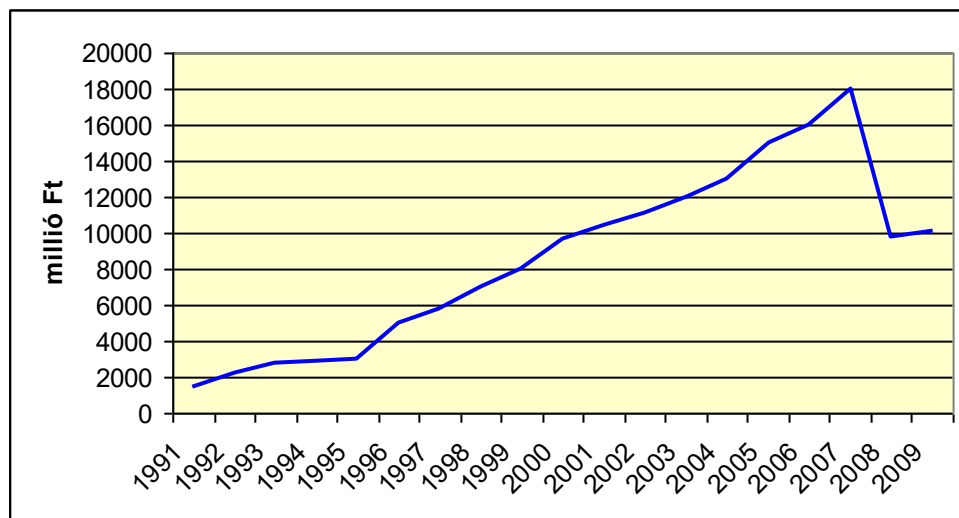
A kommunális típusú adók közé tartozik: a magánszemélyek kommunális adója, a vállalkozások kommunális adója és az idegenforgalmi adó. A kommunális típusú adók alkotják a helyi adóbevételek 3,6 százalékát.

A magánszemélyek kommunális adója a kommunális adók több mint felét teszi ki. Kiterjed arra a magánszemélyre, aki a naptári év első napján építménytulajdonos, telektulajdonos vagy lakás bérleti jogával rendelkezik. Az adó mértékét a törvény adótárgyanként (pl. lakás, telek) állapítja meg, melynek a felső határa 12 000 Ft. 2006-tól az önkormányzat az adó mértékét a fogyasztói árszínvonal-változás mértékével növelheti.

A vállalkozók kommunális adója az egyéni vállalkozókat, őstermelőket és gazdasági társaságokat érinti. Az adókötelezettséget nem befolyásolja, hogy a székhely vagy a csak a telephely található az önkormányzat területén. Az adó alapja az önkormányzat illetékességi területén foglalkoztatottak korrigált átlagos statisztikai létszáma. Az adó mértéke 2 000 Ft/fő/év. A vállalkozások kommunális adójára a vállalkozó köteles

adóelőleget fizetni. A helyi adóbevételeken belül aránya nem jelentős, körülbelül 0,3 százalékkal járul hozzá.

Az idegenforgalmi adó alkotja a kommunális típusú adók egyharmadát. Adóalanya olyan magánszemély, aki egy vendégéjszakát meghaladóan tartózkodik az önkormányzat területén vagy olyan üdülésre, pihenésre alkalmas épületnek a tulajdonosa, amely nem minősül lakásnak. Az adó mértéke vendégéjszakánként van megállapítva, 300 Ft/fő mértékben vagy a szállásdíj 4 százaléka. Épület tulajdonlása esetén ez a hasznos alapterület után maximum 900 Ft/ m²/év. Az idegenforgalmi adó esetében fontos kiemelni az adó beszedésére kötelezett személyt, aki a szállásadó, üzemeltető, vagy az ingatlan tulajdonosa, tehát nem a vendég fizeti meg az adót. Természetesen ezt az adót a befizető áthárítja az adóalanyra. A lakás, telek, üdülőtulajdon esetében tilos az adótöbbszörözés, csak egyféle adó alkalmazható rájuk.



91. ábra

A kommunális adóbevételek alakulása

Forrás: Nemzetgazdasági Minisztérium adatai alapján saját szerkesztés

4.6.3 Helyi iparűzési adó

A helyi adóbevételek közül a legjelentősebb az iparűzési adó. Az iparűzési adót 1993-ban vezették be. Az adó alanyai azok az egyéni vállalkozók vagy társas vállalkozások, amelyek az önkormányzat területén székhellyel vagy telephellyel rendelkeznek. Adóköteles tevékenység az önkormányzat illetékességi területén végzett állandó vagy

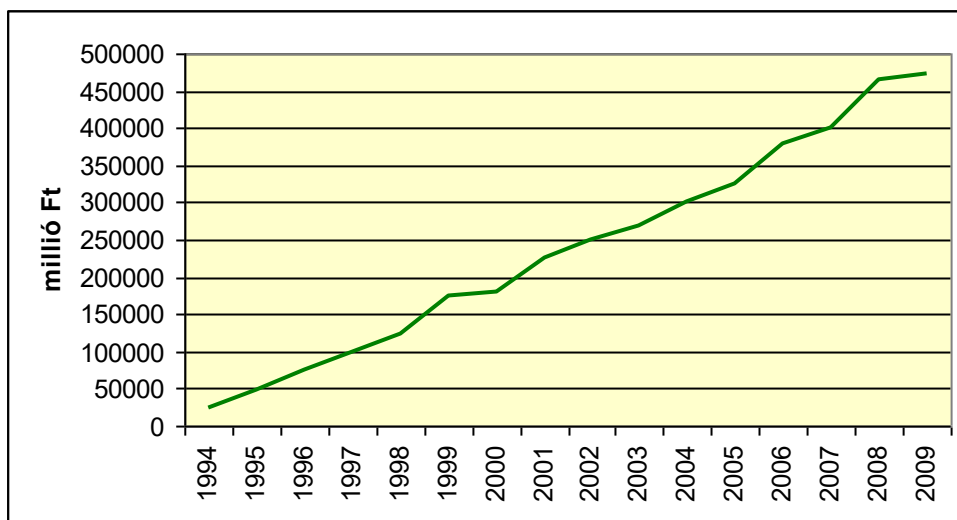
ideiglenes jellegű vállalkozási tevékenység. Ideiglenes tevékenységnek tekinthető a piaci és vásároló kiskereskedelem, építési munkálatok, tanácsadói tevékenység, természeti erőforrások feltárása, ha a tevékenység végzésének időtartama meghaladja az egy hónapot, de nem lépi túl a három hónapot, a tevékenységet lehet folyamatosan, illetve megszakításokkal is végezni.

Az adó alapja a vállalkozás által elért ÁFA nélküli, nettó árbevétel csökkentve az eladott áruk beszerzési értékével (ELABÉ), a közvetített szolgáltatások értékével, valamint a felhasznált anyagköltséggel. Az adó mértékére jellemző, hogy állandó jelleggel végzett iparüzési tevékenység esetén az adó évi mértékének felső határa az adóalap 2%-a. Ideiglenes jelleggel végzett iparüzési tevékenység esetén az adó mértéke ettől eltérően kerül megállapításra. A vállalkozó a helyi iparüzési adóra adóelőleget köteles fizetni. Az iparüzési adó megfizetésének rendje a kommunális adóhoz hasonló. Félévenként, két egyenlő részletben kell az adót megfizetni: az adóév március 15-ig, illetve szeptember 15-ig.

Az iparüzési adóból származó bevétel a helyi adóbevételek több mint 80 százalékanak felel meg. 1993. évi bevezetése óta képviseli ezt a magas arányú részesedést. A legnagyobb éves növekedés 14,1 százalék 2004-ben volt tapasztalható, a többi évben átlagosan 8-9 százalékos éves növekedés jellemezte. Az iparüzési adó éves növekedésének üteme összefüggésben áll a gazdaság bővülésével. Mérsékeltebb gazdasági növekedés mérsékeltebb iparüzési adóbevételekkel párosulhat. Megyei bontásban azt tapasztalható, hogy valamelyest mérséklődött Budapest, illetve Pest megye súlya, ettől persze még mindig itt érik el az országos bevétel 52,9 százalékát. A többi 18 megyében viszonylag egyenlő arányban oszlik meg az iparüzési adóból származó bevétel. Megyénként körülbelül 1 - 4 százalékos részesedés között ingadoznak az értékek.

A közteherviselés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról szóló törvény értelmében 2010. január 1-jétől – első ízben a 2010. január 1-jétől kezdődő adóéveket érintően – a helyi iparüzési adóval összefüggő hatásköröket az állami adóhatóság gyakorolja. A 2010. január 1-jét megelőzően kezdődött adóéveket érintő kötelezettségeket tehát még az önkormányzati adóhatóság felé kell teljesíteni, az ezzel kapcsolatos adóztatási feladatokat az önkormányzati adóhatóságok látják el. Hasonlóképpen, azok az adózók, amelyek 2009. december 31-éig megszüntetik a tevékenységüket, még az

önkormányzati adóhatóság felé kell, hogy elszámoljanak. Azon adózók vonatkozásában viszont, amelyek 2009. december 31-ét követően szüntetik meg a tevékenységüket, a 2010. január 1-jétől kezdődő időszakot érintő adóügyekben már az APEH gyakorolja a hatásköröket.



10. ábra

Helyi iparűzési adóbevételek alakulása

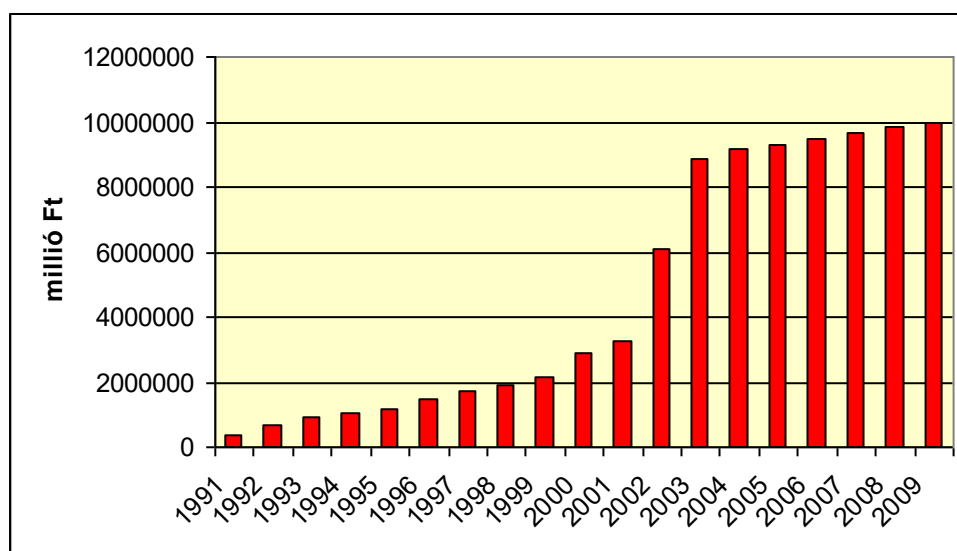
Forrás: Nemzetgazdasági Minisztérium adatai alapján saját szerkesztés

5. Az önkormányzat vagyon sajátosságai

Az önkormányzatok vagyona az önkormányzatok tulajdonában lévő vagyontárgyakból és a vagyoni értékű jogokból tevődik össze. Az önkormányzati vagyon elsődleges célja a helyi közfeladatok ellátása, az önkormányzati célok megvalósítása. Ezzel a vagyonnal az önkormányzat felelős módon, rendeltetésszerűen gazdálkodik.

Az önkormányzati vagyon többféle szempont alapján csoportosítható. Megjelenési formája szerint lehet reálvagyon, értékpapírvagyon, illetve pénzvagyon. A számviteli törvény besorolása szerint léteznek befektetett eszközök és forgóeszközök. Az önkormányzati törvény a törzsvagyont és az egyéb (vállalkozási) vagyont különbözteti meg. Az operatív gazdálkodás szempontjából létezik szolgáltatási vagyon, üzleti hasznosítású vagyon és szabad vagyon.

Az önkormányzatok vagyona három forrásból származik. Legnagyobb része a rendszerváltás időszakában lezajlott vagyonátadás során került az önkormányzatokhoz. A vagyon másik részét a vagyoni értékű jogok alkotják, ilyen például a tömegközlekedés működtetése. Harmadrészt önkormányzati vagyon keletkezhet úgy is, hogy a működésre el nem költött költségvetési bevételből reálvagyont, vagy értékpapírvagyont szereznek. Reálvagyonhoz felhalmozási, beruházási tevékenység útján, értékpapírvagyonhoz vásárlás során juthatnak az önkormányzatok.



11. ábra

A helyi önkormányzatok vagyona

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján saját szerkesztés

Az önkormányzati tulajdon alapvonásait tekintve éppolyan tulajdon, a tulajdonos helyi önkormányzat számára éppolyan jogokat, illetve kötelezettségeket foglal magába, mint bármely más tulajdonos (gazdasági társaság, magánszemély, stb.) esetében. Ahogyan az Ötv. 80. §-ának (1) bekezdése ezt megfogalmazza: *„A helyi önkormányzatot - e törvényben meghatározott eltérésekkel - megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik.”*

A tulajdonjog a helyi önkormányzatok tekintetében is ugyanazt jelenti, mint bármely más tulajdonos esetében, azaz alapjogként létezik. A szóban forgó alapjog lényegét legjobban az Ötv. 1. § (6) bekezdésének b) pontja fejezi ki, amikor kimondja: *„A helyi önkormányzat a törvény keretei között ... az önkormányzati tulajdonával önállóan rendelkezik”*. Az önkormányzatok szempontjából azonban ez az alapjog elsődlegesen a közfeladatok ellátását szolgálja, a közfeladat-ellátáshoz (közszolgáltatások nyújtásához, illetőleg közhatalmi tevékenység gyakorlásához) szükséges autonómiát alapozza meg. Minderre figyelemmel az önkormányzati tulajdon megkülönböztetett politikai-társadalmi jelentőséggel bír.

Az önkormányzati tulajdonjog potenciális tárgyait vizsgálva, alaphelyzetben ugyancsak nem található különbség az önkormányzat, illetve más, a magánszférába tartozó tulajdonosok között; ugyanis mindkét alanyi kör mindazon dolgok tulajdonosává válhat, amely dolgokon a polgári jog szabályai szerint tulajdonjog szerezhető. A Ptk. 94. §-ának (1) bekezdése mindezt oly módon fogalmazza meg, hogy a tulajdonjog tárgyát képezheti *„minden birtokba vehető dolog”*. A Ptk. 94. §-ának (2) bekezdésében található kiterjesztő rendelkezés értelmében mindez vonatkozik a pénzre, illetőleg az értékpapírokra is. Ugyanakkor vannak olyan dolgok, amelyekben csak a helyi önkormányzatnak lehet tulajdonjoga, magántulajdonos azokon tulajdonjogot nem szerezhet (például a helyi közutak esetében). Ez esetben a helyi önkormányzat tulajdonjoga törvényen alapszik, s ugyanazon törvényi rendelkezés – a forgalomképtelenség kimondásával - zárja ki a magántulajdonosokat az adott tulajdoni tárgy megszerzéséből.

A helyi önkormányzati vagyon teljes egészére, az abban található valamennyi vagyontárgyra vonatkozik az Ötv.-ben előírt célhoz kötöttség. Ahogyan a rendszerváltozás időszakában a helyi önkormányzatok vagyonhoz juttatása meghatározott célra – az önkormányzatok közfeladataira – tekintettel történt, olyképpen ma is célhoz kötött a helyi önkormányzati vagyon, az Ötv. szóhasználatát kölcsönvéve: a vagyon az önkormányzati célok megvalósítását szolgálja.

5.1 Helyi önkormányzati vagyon szerkezete Ötv. szerint:

Szerkezetét tekintve a helyi önkormányzatok vagyona két fő részre bontható: az önkormányzat törzsvagyonára, illetőleg az önkormányzat egyéb vagyonára. E két fő szerkezeti elemből kiemelkedő fontosságot az önkormányzati törzsvagyon hordoz magában, így nem meglepő, hogy az Ötv. ezen vagyoni kört szabályozza részletesen. Az Ötv. 79. §-ának (1) bekezdésében fellelhető törvényi definíció értelmében *„törzsvagyonnak az az önkormányzati tulajdon nyilvánítható, amely közvetlenül kötelező önkormányzati feladat- és hatáskör ellátását vagy a közhatalom gyakorlását szolgálja”*.

5.1.1 Önkormányzati törzsvagyon

Kétféle módon keletkezhet:

- vagy az Országgyűlés törvényben dönt erről (ex lege törzsvagyon),
- vagy a tulajdonos helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben minősíti át az egyéb vagyon körébe tartozó valamely tulajdoni tárgyat törzsvagyonná (helyi törzsvagyon).

Az ex lege törzsvagyon esetében országosan egységes törzsvagyoni körrel szembesülhetünk. Amennyiben ugyanis valamely vagyontárgyat az Országgyűlés törvényben helyi önkormányzati törzsvagyonná minősít, ez értelemszerűen minden helyi önkormányzatra nézve kötelező. A helyi önkormányzat az ex lege törzsvagyoni körből nem vehet el, az ide tartozó vagyontárgyakat nem csoportosíthatja át az egyéb vagyonába; csupán az ex lege törzsvagyon körén belüli átcsoportosítást illetően van mozgástere.

Helyi törzsvagyton esetében a törzsvagytoni kör helyi döntésen alapuló kibővítésével állunk szemben. Az érintett vagyontárgy alaphelyzetben az önkormányzati egyéb vagyton kategóriájába tartozik, minthogy az Országgyűlés erre nézve nem tartotta szükségesnek a generális szabályozást. Ugyanakkor, ha a helyi képviselő-testület valamilyen oknál fogva – ennek kiváltója bármilyen (gazdasági, emocionális, stb.) megfontolás lehet – speciális tulajdoni státuszt (nagyobb tulajdoni védettséget, stb.) kíván biztosítani, helyi jogszabály (önkormányzati rendelet) megalkotásával ezt elérheti.

A helyi önkormányzati törzsvagyton – függetlenül attól, hogy az csak ex lege törzsvagytonból áll, vagy helyi törzsvagytonnal kibővített törzsvagytonról van-e szó – két alcsoportra osztható. A csoportosítás az adott törzsvagytoni tárgy forgalmi korlátozásának kiterjedését veszi alapul. Ennek megfelelően amennyiben a forgalmi korlátozás teljes körű: forgalomképtelen törzsvagytoni tárgyról, részleges: korlátozottan forgalomképes törzsvagytoni tárgyról van szó.

Az Ötv. alapján a forgalomképtelen törzsvagytoni tárgyak körébe tartoznak:

- a helyi közutak és műtárgyaik,
- a terek,
- a parkok
- azok az ingatlan és ingó dolgok, amelyeket törvény ilyennek nyilvánít, továbbá
- azok az ingatlan és ingó dolgok, amelyeket helyi önkormányzati rendelet ilyennek nyilvánít.

Az Ötv. által közvetlenül forgalomképtelenné nyilvánított törzsvagytoni tárgyak tekintetében az Ötv. egy speciális, csak a fővárosra vonatkozó kivételes szabályt állapít meg, amely látszólag megtöri az érintett vagyontárgyak forgalomképtelenségét. Az Ötv. 68/D. §-a ugyanis akként szól, hogy e törzsvagytoni tárgyak a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok között szabadon átruházhatók. Amiért e rendelkezés mégsem sérti a forgalomképtelenség lényegét, annak oka a főváros sajátos helyzetéből (kétszintű települési önkormányzat) adódik. Az átruházás lehetőségét a törvény csak a fővárosban működő települési (fővárosi és kerületi) önkormányzatok között teremtette meg, más jogalanyok tekintetében nem, következésképpen e vagyontárgyak változatlanul a törzsvagyton részei maradnak és forgalomképtelen jellegük sem változik.

Korlátozottan forgalomképes törzsvagyoni tárgyak az Ötv. alapján

- a közművek,
- az intézmények és középületek, továbbá
- a helyi önkormányzat által – önkormányzati rendeletben - meghatározott ingatlanok és ingók.

Lényeges, a korlátozott forgalomképesség tartalmát megállapító szabályt rögzít az Ötv. 79. § (2) bekezdésének b) pontja. Eszerint a helyi önkormányzati törzsvagyon korlátozottan forgalomképes tárgyairól való rendelkezés a törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint lehetséges. Ez annyit jelent, hogy törvényi feltételek hiányában (ez különösen a helyi önkormányzat által korlátozottan forgalomképesnek nyilvánított vagyontárgyak esetében valószínűsíthető) a helyi önkormányzatnak kell szabályoznia a rendelkezési jog gyakorlásának feltételeit. Amennyiben e rendeleti szabályozást a helyi önkormányzat elmulasztja, azzal az önkormányzat a korlátozottan forgalomképes vagyontárgyak feletti rendelkezési jog érvényes gyakorlását zárja ki.

Az önkormányzati vagyontörvény további vagyontárgyakat nyilvánít korlátozottan forgalomképes törzsvagyonná; ezek a következő önkormányzati tulajdonba kerülő ingatlanok, illetve ingóságok:

- a műemlékileg védett épület, építmény és a hozzájuk tartozó föld
- a védett természeti terület
- a víziközmű
- a kulturális javak és a muzeális gyűjtemény

Az önkormányzati törzsvagyont a többi vagyontól elkülönítve kell nyilvántartani és a vagyonállapotot az éves zárszámadáshoz csatolt leltárban kell kimutatni. Valamint a vagyonunk összetételéről, működtetéséről és hasznosításáról vagyon rendeletben gondoskodik. Vagyonkatasztort kell készíteni a vagyonról, amelynek a főkönyvi könyveléssel egyeznie kell. Az önkormányzatok vagyoni elemei (utak, járdák...) fel lettek értékelve és így irreálisan magas értéket mutatnak a valódi értékhez képest.

5.1.2 Önkormányzat egyéb vagyona

Az önkormányzat egyéb vagyonát jelenti mindazon vagyon, mely nem tartozik az önkormányzat törzsvagyonába. Az egyéb vagyon forgalomképes, ide tartozhatnak például:

- egykori állami bérlakások
- nem lakás céljára szolgáló helyiségek
- részvények és értékpapírok
- beépítetlen állami tulajdonú földek

Az önkormányzatok ezek felett kööttségek nélkül rendelkezhetnek, eladhatják, bérbe adhatják, vállalkozásba adhatják. A vállalkozási tevékenységet csak úgy vállalhat az önkormányzat, hogy azzal nem veszélyezteti az alaptevékenységek ellátását. Csak olyan vállalkozásba vehet részt a helyi önkormányzat, amelyben a vagyoni hozzájárulás mértékét nem haladja meg a felelőssége.

6 A helyi önkormányzatok, mint államháztartás legösszetettebb alrendszerei

Az önkormányzatok az államháztartás legösszetettebb alrendszerét képezik, hiszen költségvetésük az államháztartás része, melyhez pénzforgalmukkal kapcsolódnak. A különböző külső és belsőpénzügyi ellenőrzések közös célja, hogy a gazdálkodás hatékonysága javuljon.

Az önkormányzati ellenőrzés az elmúlt tizenöt év során jelentős változáson ment keresztül feladatában, rendszerében, szervezetében, módszereiben egyaránt.

A rendszerváltáskor (1990) külső és belső ellenőrzésre vonatkozó direkt jogszabályok, rendeletek, utasítások hatályon kívül helyezésével az önkormányzatok pénzügyi ellenőrzésének jogszabályi környezetét elbizonytalanította. Az önkormányzatok pénzügyi ellenőrzésére vonatkozó legalapvetőbb szabályokat az Ötv. tartalmazza.

Az Ötv. 92. §-a szerint helyi önkormányzatok gazdálkodását független külsőszerveként az Országgyűlés ellenőrző szerveként létrehozott Állami Számvevőszék ellenőrzi. Az Állami Számvevőszék által végzett ellenőrzések elősegítik a közpénzek és a közvagyon felhasználásában az átláthatóság és elszámolhatóság követelményének érvényesülését.

6.1 Hely önkormányzatok eladósodásának okai

Elsősorban a kis települések önkormányzatai veszélyeztetettek, de a nagyobbakat sem kerülik el a pénzügyi problémák, mivel elmúlt közel két évtizedben folyamatosan telepítettek feladatokat az önkormányzatokhoz ágazati törvények által (például tűzoltóság, önkormányzati irodák, szociális ellátás, vízrendezés, belterületi utak karbantartása stb.), miközben ezzel együtt a szükséges források nem álltak rendelkezésre. 2009 elején is folytatódott ez a folyamat a szociális ellátás újabb feladatainak önkormányzatokhoz telepítésével.

Az eladósodás okai közé sorolható az is, hogy az önkormányzatok a kötelező feladataihoz nyújtott normatív állami hozzájárulás reálértéke folyamatosan csökken. Emiatt egyre nagyobb az esélye annak, hogy az önkormányzatok működési költségeiket hitelből vagy kötvénykibocsátásból fedezzék.

Az önkormányzatok eladósodásának okai ezeken kívül is nagyon különbözőek, és nagyon különböző az is, hogy az önkormányzatok a helyzetük megoldására milyen eszközökkel élnek adósságuk visszaszorítása érdekében. Vannak olyanok, aki nagyon felelősen a fejlesztéseikhez szükséges saját önerő megteremtése érdekében, a működéshez elkülönítve teremt forrásokat, és jól szolgálja az ottani állampolgárok érdekeit. Ám vannak olyanok is, akik helyzetük segítése érdekében csak az államtól várják a segítő kezeket, vagy másik lehetőségként hitelfelvétellel próbálják enyhíteni az egyébként is halmozódó adósságaikat.

Az önkormányzatokat érintő negatív helyzetkép egyik meghatározó eleme, hogy többségük svájci frank alapú hiteleket vettek fel, illetve kötvényeket bocsátott ki. A legnagyobb adóssága a vidéki városok közül Pécsnek van, de ehhez közelít Debrecen, Szolnok, Kaposvár, és Szeged tartozása is.

Gémesi Györgynek¹¹, a Magyar Önkormányzatok Szövetsége elnökének nyilatkozata szerint az önkormányzatok visszafizetési lehetősége és képessége nagyon korlátozott. Véleménye szerint a települések jelentős száma hitelből finanszírozza saját működését, és az e célra igénybe vehető források az idén 45 milliárd forinttal csökkennek az előző évihez képest. Az állam által kilátásba helyezett 31 milliárd forintos segítség „csak a tűzoltáshoz elegendő”.

Austriában, Németországban a tartományok vállalják a felelősséget az önkormányzatok gazdálkodásáért, Magyarországon sajnos azé a kockázat, aki a hitelt adta. A hazai önkormányzatok eladósodásának, csődbe jutásának véleményem szerint több oka is van. Az egyik, hogy az önkormányzati rendszer meglehetősen elaprózódott, a kistelepülések régóta alulfinanszírozottak, méret gazdaságossági problémákkal terheltek, számukra az alapfeladatok ellátása is nehézségeket okoz. A tartozások felhalmozásának oka az is, hogy az önkormányzatok átgondolatlanul vettek fel hiteleket, erőn felüli beruházásokba fogtak.

Magyarországon 2008-ban 800 milliárd forint, 2009-ben 1323 milliárd forint volt az önkormányzatok hitelállománya hosszú és rövid lejáratú hitellel együtt. Lényeges, hogy

¹¹ www.vasarnapihirek.hu cikk címe: Csődkalauz, megjelent 2011. március 13-ai lapszámban

2010-ben az adósság 175 milliárd forinttal lett több, a szektor betétjei és készpénze pedig 145 milliárddal csökkentek.

A Magyar Nemzeti Bank 2010. decemberi adatai szerint a szektor hitelállománya:

1498 milliárd forint volt, az összegből 610 milliárd kötvényben, 639 milliárd hitelben, a maradék 248 milliárd pedig szállítói tartozás volt.

6.2 Az önkormányzatok kötvénykibocsátása

A kötvény olyan hitelviszonyt megtestesítő értékpapír, amelynek kibocsátója vállalja, hogy a kötvényben megjelölt pénzösszeget és annak előre meghatározott kamatát vagy egyéb jutalékait, illetve az általa vállalt esetleges szolgáltatásokat a kötvény mindenkor tulajdonosának, illetve jogosultjának a lejáratkor megfizeti. A kötvény névre szóló, papír alapú értékpapír. Kibocsátására kizárólag az állam, az MNB, az önkormányzatok, nemzetközi szervezetek, valamint jogi személyiséggel rendelkező gazdálkodó szervezetek, jogi személyiséggel rendelkező külföldi gazdálkodó szervezet fióktelepei jogosultak.

A kötvény átruházható, így a kötvényből eredő valamennyi jog átszáll az új kötvénytulajdonosra.

A kötvények futamidejét tekintve kötelező törvényi előírás nincs. A gyakorlat:

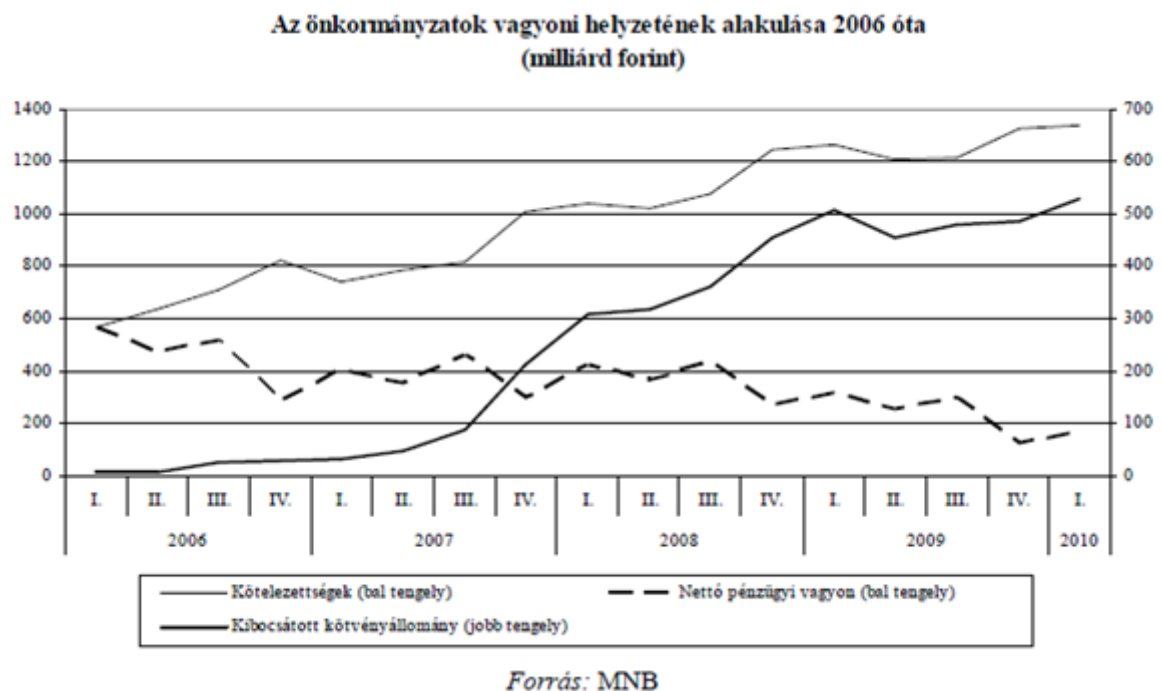
- rövid: 1 évnél rövidebb,
- közép: 1 és 5 év közötti,
- hosszú: 5 év feletti futamidejű,
- örökjáradék: lejárat nélküli,
- végtelen futamidejű kötvényeket különböztet meg.

Ha a kötvény futamidejének lejártával a kibocsátó nem teljesít, végrehajtási vagy csőd-, felszámolási eljárásnak van helye. A kötvények mögött garancia nem áll. A kötvényen alapuló követelés nem évül el, névértékben mentes mindennemű adó és illeték alól.

Mindezekben belül az Önkormányzati kötvény olyan hitelviszonyt megtestesítő értékpapír, amelyet az önkormányzat bocsát ki, annak érdekében, hogy a gazdálkodásához szükséges pénzeszközöket biztosítsa. Az önkormányzati kötvény mögött garancia nem áll. Ha a kibocsátó lejáratkor nem képes teljesíteni, végrehajtási eljárásnak van helye. Az egyéb gazdálkodó szervezetekkel ellentétben azonban a végrehajtás sikertelensége esetén az

önkormányzatokkal szemben felszámolási eljárás nem kezdeményezhető. Fizetéseképtelenség esetén adósságrendezési eljárásnak van helye.

Az önkormányzatok 1990 óta vehetnek fel hitelt és bocsáthatnak ki kötvényt, az állam azonban nem garantálja azok visszafizetését. Az önkormányzatok hitelei 2005 évtől három év alatt megduplázódtak és 2006 végén elérték 463,7 milliárd forintot. Kötvénytartozásuk pedig 2006 vége és 2008 februárjának közepe között több mint 10-szeresére nőttek, és megközelítették a 270 milliárd forintot. 2009 második negyedévében a kötvények kibocsátása jelentősen lecsökkent, majd rohamos növekedésnek lehetünk tanúi, ami a 2010. évre vonatkozóan tovább erősödött, év végére az 550 milliárd forintot is meghaladta.



12.ábra

Véleményem szerint komoly mértékben veszélyezteti a központi költségvetés stabilitását, hogy az önkormányzatok hiteleket vehetnek fel és kötvényeket bocsáthatnak ki, és közben az államháztartás részét képezik. Beruházások követően sokszor nincs fedezet a létesítmények fenntartására, üzemeltetésére. Sok esetben nem végeznek hatástanulmányt az beruházásokat megelőzően.

A kötvényforrások kisebb része a rövid lejáratú hitelekét váltotta ki. A kétéves kötvények kibocsátása az érintett bankok érdekében állt, hiszen jó ügyfelek számára helyezhették ki az akkor még bőségesen rendelkezésükre álló devizaforrásaikat. Az önkormányzatok számára is jól jöttek ezek a források, hiszen sikerült függetleníteniük magukat a központi, és részben az európai uniós forrásoktól is.

Véleményem szerint az egyik lehetőség, hogy részben az önkormányzatok számára kínált hitelek csökkenésével lelassul, esetleg megáll az eddigi folyamat. A másik lehetőség pedig a további eladósodás, amit fokozna az európai uniós projektek finanszírozási igénye és így az önkormányzati beruházások növekedése.

A kormányzati szabályozásnak végül is azt kell biztosítania, hogy az egyes önkormányzatok gazdálkodásának színvonala és ezzel hitelképessége, valamint forrásbevonó képessége nőjön. A hitelképesség a hitelt nyújtó szempontjait, míg a forrásbevonó képesség a hitelt felvevő szempontjait fejezi ki. Az önkormányzatok szempontjából a forrásbevonó képesség nemcsak a forrásokhoz történő hozzájutást, hanem annak célirányos, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását is jelenti. Vagyis a kiegyensúlyozott gazdálkodásban, a pénzügyi egyensúly fenntartásában jelentkezik. A hitelképesség esetében a hitelezőt az érdekli, hogy a hitelfelvevő időben eleget tud-e tenni fizetési kötelezettségének. Az önkormányzatok hosszú távú fizetőképességét több tényező együttese határozza meg. Az adósságszolgálati kötelezettségeknek az önkormányzatok elvileg négy forrásból tehetnek eleget.

Az első eset az önkormányzatok megtakarítása, ami folyó bevételeik és folyó kiadásaik különbözeteként adódik. A folyó bevételi többlet (megtakarítás) azt fejezi ki, hogy a szokásos bevételei meghaladják működési kiadásait, az önkormányzat képes felhalmozni.

A második eset, amikor az önkormányzat fejlesztési hiteleit más vagyontárgyak, vagy vagyonértékű jogainak értékesítéséből fedezi. E megoldás esetén érdemben nem változik az önkormányzati vagyon mennyisége, csak összetétele.

A harmadik eset az, amikor a fejlesztések révén megvalósuló szolgáltatás többletért és/vagy színvonal javulásért az önkormányzat pótlólagos helyiadó-bevételhez jut, nő az önkormányzat adókapacitása. Ez lehetséges úgy, hogy adott helyi adórendszerben nő meg

az adóbevétel (több vállalkozás, több iparüzési adó, több ingatlan, több kommunális adó stb.), de lehetséges pótlólagos adókivetéssel is.

A negyedik lehetőség, hogy a fejlesztések megvalósulása révén létrejött, vagy javított szolgáltatás díjtételét úgy állapítják meg, hogy az fedezze a hitel visszafizetést. A várt díjfizetés függ a lakosság fogyasztási és jövedelmi szerkezetétől. Az utóbbi időben végrehajtott önkormányzati fejlesztések (így a gázvezeték-hálózat, vagy a telefonhálózat) egy részénél előfordulhat, hogy a szolgáltatások szerény igénybevétele miatt nem teljesülnek. Az önkormányzatok hitelképességét az előbb említett szempontok együttes mérlegelésével célszerű elbírálni. Ez azt is jelenti, hogy a hitelképesség projektfüggő.

Az önkormányzatok számos olyan feladattal szembesülnek, amelyekre sem saját forrás, sem európai uniós támogatás nem áll rendelkezésre, de amelyek megvalósítása stratégiai kérdés.

6.3 Az önkormányzatok eladósodásának visszafordítására tett javaslatok

A helyi kormányzás szerepe egyre nagyobb a gazdasági versenyképesség fokozásában. Magyarország esetében az önkormányzati szektor nyújtja az állampolgárok számára az alapvető közszolgáltatásokat, ezért a helyi önkormányzati rendszer jelenti a közszektor érdemi korszerűsítésének kulcsterületét. A problémák jelentős része (környezetvédelem terén a szennyvíztisztítással kapcsolatos európai uniós kötelezettsége teljesítése, a telephelyi versenyképesség) sem oldható meg a helyi önkormányzati rendszer modernizálása nélkül. Sokszor a bőséges források ellenére sem rendelkeznek az egyes önkormányzatok (és az önkormányzati rendszer egésze) elegendő eszközzel feladataik ellátásához.

Az állami feladatvállalás újragondolása és a prioritások átrendezésével, a központi és a helyi szint közötti feladatátrendezés megoldást jelenthetne a fennálló problémákra. Az erre irányuló reformok kidolgozása több szakma és a szakpolitikusok együttműködésének eredménye kell, hogy legyen.

Az önkéntes társulások általános jogának fenntartása mellett kötelező társulások előírására is sor kerülhetne. Nem tartom kizártnak, hogy bizonyos nagy súlyú közfeladatok ellátására (például általános iskolák, egészségügyi alapellátás stb.) speciális kötelező társulásokat hozzanak létre. A mai kistérség természetes kerete lehet az igazgatási (benne okmányirodai), szociális feladatok ellátásának. Ez a forgatókönyv ésszerűre korlátozná az önkormányzatok tulajdonosi jogosítványait.

Az önkormányzatok támogatásában a 2011-es költségvetés előrelépést jelenthet, hiszen az előrejelzések szerint körülbelül 4-5 százalékos emelkedés várható. Fontos lenne, hogy elsősorban a fejlesztések terén jussanak többletforráshoz az önkormányzatok, illetve az uniós forrásokat is sokkal hatékonyabban tudják hasznosítani. Mindenképpen meg kell állítani az önkormányzatok eladósodását, ennek érdekében szükségessé válna a kötvénykibocsátások korlátozása, vagy megszüntetése, a működési és a fejlesztési hitelek egyértelmű szétválasztása.

2011-es költségvetés során az volt a cél, hogy feladat-finanszírozási önkormányzati rendszer jöjjön létre, azaz az önkormányzatok annyi forrást kapjanak, amennyi a feladataik ellátásához szükséges, sajnálatos módon ez nem valósult meg.

7. Mórágysz Község Önkormányzatának bemutatása

A következő fejezetekben bemutatom az általam választott Mórágysz Község Önkormányzatát. Először kitérek a település történetére, gazdaságára, majd az önkormányzati bevételeket és kiadásokat, valamint a pénzügyi helyzetet elemzem.

7.1 A településről általában

Mórágysz Tolna megyében, Szekszárdtól mintegy 18 km-re fekvő kistelepülés. A községet az 56-os számú főútvonalról lehet elérni. A legközelebbi város Bátaszék, amely 9 km-re fekszik. Közigazgatási területe 1762 hektár. Lakossága 800 fő körül alakul, így a lakosság számát tekintve a megye kistelepülései között foglal helyet. Társadalmilag, gazdaságilag azonban a fejlődő települések közé sorolható. Köszönhető ez többek között annak, hogy a település jól kihasználja a pályázati lehetőségeket.

A település hírnevét azon egyedülálló természeti adottságának köszönheti, hogy Magyarországon másodsorban a Velencei-hegységben megjelenő gránit kőzet mellett kizárólag még Mórágyszon emelkedik a Kárpát Medence különböző mélységeiben húzódó Variszkuszs Öshegység egy gránit tömbje a földfelszín fölé.

7.2 A település története

Mórágysz története hatezer évre vezet vissza. A falu határában található Tűzkődombon egykor a frissen szántott föld felszínén és a nyári záporok okozta vízmosásokban temérdek tűzkő gyülemlett fel. A próbaásatások csakhamar más leletekre is felhívták a régészek figyelmét. A vesszőfonás nyomait őrző sártapaszkok a tűzhely körül, a feltört állati csontok, a kovakő- és jáspispengék, a kvarc-szemcsékkel kevert félgömbalakú edények az újkőkorszak (neolitikum) emberének jelenlétére utaltak.

A Mórágyszról első írásos emlékként fennmaradt latin nyelvű okirat a falut „Silva regalis Mooragy”, azaz Királyi erdő Mórágysz néven említi. Az oklevél 1267-ben keletkezett. De ez alapján nem tudni, hogy ebben az erdőben laktak-e vagy csak egy-egy hajtóvadászaton fordultak meg a nagyurak. A falu az 1400-as években a bátaszéki apátság birtoka volt.

Mórágyp földjére először 1526-ban érkeztek török csapatok. Ekkor a falut körülvevő erdőrengeteg menedéket nyújtott ugyan a lakosságnak, de házaikat felégették, jószágait elhurcolták. A mohácsi vész után két hatalom megszállása alá került a falu, az egyik oldalon az új megszállók, a másikon a magyar földbirtokosok. 1618-ban, mikor Mórágyp már a bátai apátság birtoka volt, a falut már nagyrészt rácok lakják.

Mórágyp földesura, Kún Ferenc megelégette a rácokkal folytatott harcot és 1724-ben rászánta magát a falu német betelepítésére. Mórágyp őslakóinak nyomós oka volt, hogy otthagyják addigi életüket. Az óhazának rossz volt a gazdasági helyzete, valamint a túlnépesedés és a háborús viszonyok váltották ki az emigrációt. A német telepesek többsége Pfalzból érkezett. Az óhaza néhány községe Ostertalban található, mint például Niederkirchen. Érdekes, hogy elődeink ugyanolyan falut építettek, mint ahonnan eljöttek.

1784-ben a falu neve Moracz-ként jelenik meg egy katonai térképen. Ekkor már áll a református templom és a községháza, valamint öt malom. Ekkor már 144 épülete és 930 lakosa volt a településnek. Az ipar fejlődése maradandó nyomott hagyott a falu életében. A lakosság számához mérten a völgyeségi járás egyik legiparosodottabb faluja volt a II. világháborúig. Viszonylag kevés volt a fa-, kovács-, kerámia- és szövőipara, de meghatározó jelentőségűvé nőtte ki magát az építőanyagipara: a kismórágyp kőbányák, a mészégetők, a téglagyára, valamint a malomipar. A kismórágyp pályaudvaron ezekből kifolyólag felépült a vasúti pályaudvar és a mérlegház. Később pedig a falu vásártere (Szilágyi, 1992).

A település ma már iskolával, óvodával, állandó orvosi- és gyógyszer ellátással, kihelyezett rendőri megbízottal, rendszeres kulturális élettel rendelkezik, folyamatos az idősek szociális ellátása, az infrastruktúra teljes mértékben kiépített. Az egyre szépülő házak, a sok virág, a fiatalok itthon maradása, letelepedése mind arra utal, hogy az évezredek óta létező falu töretlenül írja tovább történetét.

7.3 Gazdasági helyzet

Mórágyp bel- és külterülete 1762 ha, ebből 768 ha szántó, 120 ha kert, 285 ha gyepp, 468 ha erdő és 121 ha művelésből kivont terület. A település állandó lakosainak száma 736 fő.

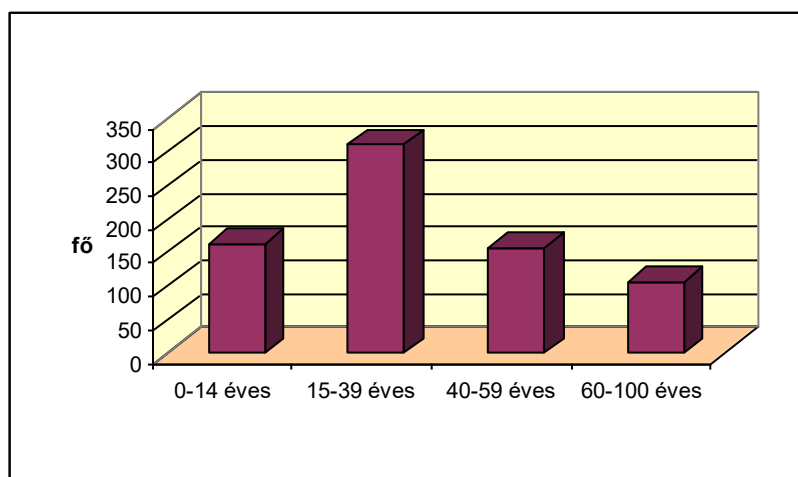
A népesség korcsoportonkénti megoszlása a következő:

korcsoport	lélek	%-ban
14 éves korig	163	22,1
15-39 év korúak	310	42,2
40-59 év korúak	157	21,3
60 évtől	106	14,4
összesen	736	100,0

13. ábra

A népesség korcsoportonkénti megoszlása

Forrás: Mórág Község Önkormányzata



14. ábra

Mórág lakossága korcsoportok szerint

Forrás: Mórág Község Önkormányzata

A településen nincsenek nagyüzemek. Az egyéni vállalkozók száma is igen csekély. Az egyéni vállalkozások között megtalálhatók a hagyományos őstermelők.

A település népsűrűsége 47,1%. A népesség korösszetétele alapján fiatalodó. A fiatalok elvándorlása csekély mértékű, azt is ellensúlyozza az újonnan letelepedők száma.

A gazdaságilag aktív népesség becsült száma 258 fő, a nyilvántartott álláskeresők száma 81 fő. Ezt az okozza, hogy a településen nagyon kevés a munkahely, illetve a munkahelyek nagyon telítettek. A munkaképes lakosság nagy része Szekszárdon, Bonyhádon és Bátaszéken dolgozik.

Mórágyon jelenleg munkahelyet az általános iskola, óvoda, napközi otthonos konyha, polgármesteri hivatal, művelődési ház, egészségház és a közhasznú foglalkoztatás biztosít. A további néhány munkahely a magánvállalkozásoknál található.

Mórágy turisztikai infrastruktúráját tekintve kedvező adottságú település. Tolna megye egyik leglátogatottabb vidéke. A táj dél felé irányuló turistaútvonal a Geresdi-dombságon át a Kelet-Mecsek tájvédelmi körzetébe vezetnek. A turisták száma igen nagy, főleg a nyári szezonban. A vendégforgalom fenntartásában fontos szerepet játszanak azon látványosságok, amelyek vonzerejük révén felkeltik a turisták érdeklődését. Ebből a szempontból fontosnak tartom megemlíteni a helytörténeti gyűjteményt, amely nemcsak a település népművészeti értékeit őrzi, de érdekes tárlata a Mórágy-Tűzkődombi pattintott kő leleteknek. Továbbá megemlíteném a „mórági rög”-ként ismert gránitképződményt, amely a Kárpát-medence különböző mélységeiben megtalálható, de Mórágyon a felszínre bukkan.

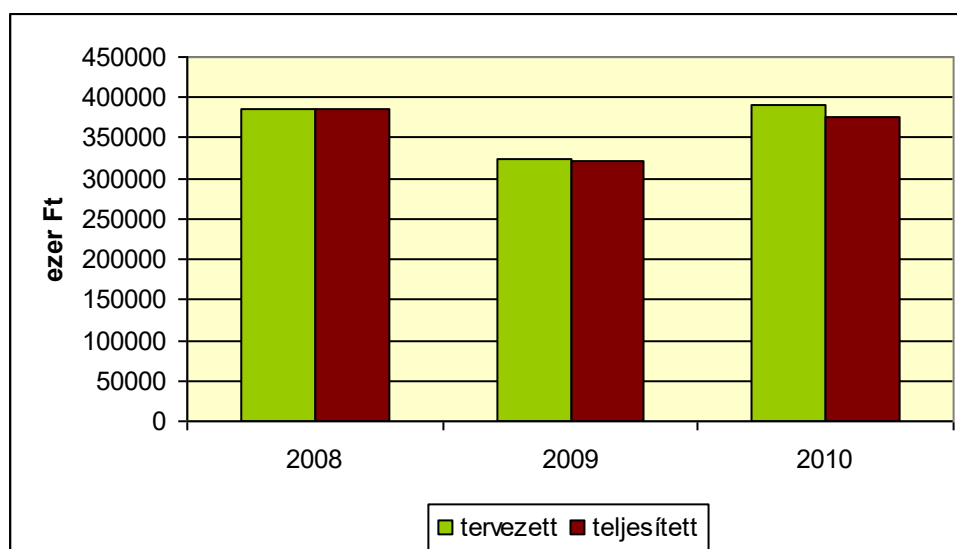
A vendégváráshoz szorosan kapcsolódik a szállás és az ellátás, mely az elmúlt években kissé visszaesett, de a közeljövőben újra fellendülhet, ha megépül a község új panziója, amely egyúttal wellness centrum is lesz.

7.4 Az önkormányzati bevételek elemzése

A következőkben Mórágy Község Önkormányzatának bevételeit elemzem a 2008-2010 közötti időszakban. Az elemzést a szerv költségvetési beszámolóinak adatai alapján végzem.

7.4.1 Bevételek alakulása

Az önkormányzatok az éves költségvetés készítésekor megpróbálják előre jelezni a következő évben várható bevételeket, ami nem könnyű feladat. A költségvetési év folyamán számos olyan gazdasági esemény történhet, amely miatt az előirányzat nem teljesíthető. Az alábbi ábra azt szemlélteti, hogy a mórági önkormányzatnak miként sikerült teljesítenie a bevételi előirányzatokat 2008 és 2010 között.



15. ábra

Az önkormányzati bevételek alakulása a tervezetthez képest

Forrás: 2008-2010. évi költségvetési zárszámadás alapján saját szerkesztés

Mint azt az ábra is elárulja, a bevételek kapcsán 2008-ban még tudták tartani a tervezett bevételt. 2009 illetve 2010 esetében mutatkozik némi vissza esés.

7.4.2 Bevételek csoportosítása

A költségvetési szerveknél – így az önkormányzatoknál is – bevételként kell elszámolni a költségvetési támogatást, a rendeltetésszerű működéssel összefüggésben beszédett saját bevételeket, a szolgáltatások, értékesítések és egyéb teljesítmények miatt a pénztárba befizetett, vagy az előirányzat-felhasználási keretszámlán, illetve költségvetési elszámolási számlán jóváírt összeget. Emellett bevételként kell kezelni a beszédett adókat, illetékeket, a vevőktől és az adóhatóságtól befolyt általános forgalmi adót. Ezeken kívül pénzforgalom nélküli bevételként kell elszámolni a költségvetési és vállalkozási tartalék igénybevételét, valamint az átvett pénzeszközöket, a hiteleket, a kötvénykibocsátás bevételeit, a kölcsönöket és a pénzügyi befektetések bevételeit.

A bevételek csoportosítása többféle szempont alapján lehetséges attól függően, hogy a bevételnek melyik sajátosságára helyezzük a hangsúlyt. Dolgozatomban a bevételeket az alábbi bontásban tárgyalom:

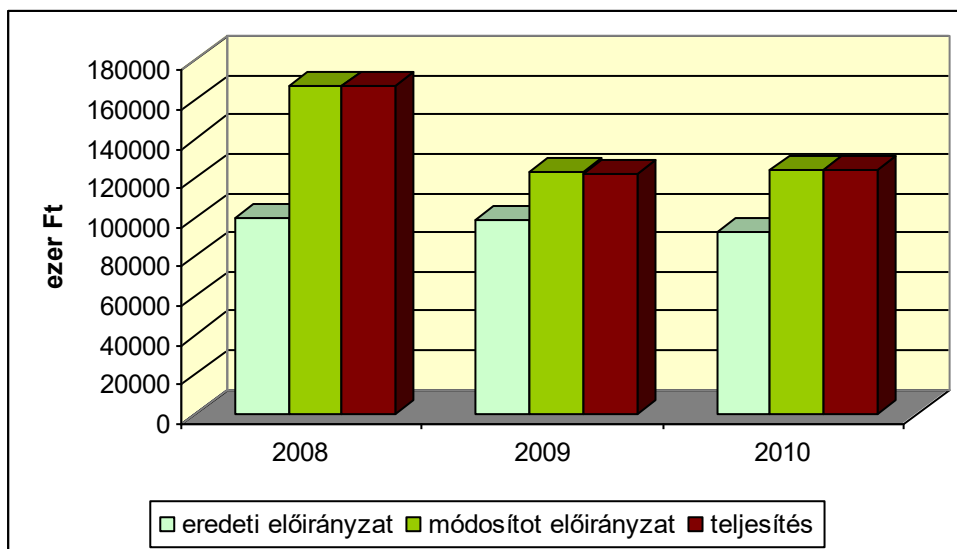
- Állami finanszírozás működésre,
- Saját forrás működésre,
- Fejlesztési célú bevételek.

7.4.2.1 Állami finanszírozás működésre

Az állami finanszírozás igen jelentős részét (33%-át) jelenti az önkormányzat bevételeinek. A költségvetési támogatások elsősorban normatív állami támogatások, amelyek 2008-ban 70.693 ezer Ft-ot tettek ki. Költségvetési támogatásnak minősül a központosított előirányzatok alapján megállapított hozzájárulás, melynek néhány jogcímét említem meg: ilyen lehet a kisebbségi önkormányzat támogatása, közműfejlesztési hozzájárulás, kiegészítő támogatás bérkiadásokra, útfelújításokra. A költségvetési támogatások harmadik fajtája a normatív, kötött felhasználású állami támogatás. Ennek jogcímei: pedagógus szakvizsga és továbbképzés, szakmai és informatikai fejlesztési feladatok, jövedelempótló támogatások. 2009-ben és 2010-ben

7.4.2.1.1 Állami támogatás

Az állami finanszírozás legjelentősebb szereplői az állami támogatások. Az állami támogatások alakulását a 15. számú ábra szemlélteti.



16. ábra

Állami támogatások alakulása

Forrás: 2008-2010. évi költségvetési zárszámadás alapján saját szerkesztés

Az ábrán látszik, hogy az állami támogatások értéke 2009-ben visszaesett 2008-hoz képest és ez 2010-re sem növekedett számottevően. Az állam látható módon pénzt vont el az önkormányzati szektortól.

7.4.2.1.2 Átengedett központi adók

Személyi jövedelemadó

Jelenleg az önkormányzatokat a személyi jövedelemadó 40%-a illeti meg. Mértéke a vizsgált időszakban nem változott, csak a közvetlenül az önkormányzatoknak visszajutató része csökkent 10%-ról-8%-ra. Az átengedett összeg a 2001-2002. évi költségvetési törvény szerint három részből tevődik össze. Ezek pedig:

- személyi jövedelemadó helyben maradó része,
- személyi jövedelemadó kiegészítésének helyben maradó része,
- személyi jövedelemadó normatív módon elosztott része.

A 40% ebből a három alkotóelemből tevődik össze.

Gépjárműadó

A helyi adókról szóló 1990. évi C. és a gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. többször módosított törvények szabályozzák a gépjárműadót. Az adókötelezettség a forgalomba helyezést követő hónap első napján keletkezik, és egészen addig fennáll, míg a hatóság a gépjárművet a forgalomból ki nem vonja.

A 2010. január 1.-től a gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII.tv. 6.§. 1). bekezdés alapján:

„Az adó alapja személyszállító gépjármű – ide nem értve az autóbust – hatósági nyilvántartásban feltüntetett teljesítménye kilowattban kifejezve”

A gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII.tv. 7.§. 1). bekezdés alapján:

„Az adó mértéke a 6.§. 1) bekezdése szerinti adóalap után a gépjármű

- gyártási évében és az azt követő 3 naptári évben 345 Ft/KW
- gyártási évet követő 4-7. naptári évben 300 Ft/KW
- gyártási évet követő 8-11. naptári évben 230 Ft/KW

- gyártási évet követő 12-15. naptári évben 185 Ft/KW
- gyártási évet követő 16. naptári évben és az azt követő naptári években 140 Ft/KW

A gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII.tv. 6.§. alapján:

2.) bek. „Az adó alapja az autóbusz, a nyerges vontató, a lakó pótkocsi hatósági nyilvántartásban feltüntetett saját tömege (önsúlya) ”

3). bek. „Az adó alapja a tehergépjármű hatósági nyilvántartásban feltüntetett saját tömege (önsúlya) növelve a terhelhetősége (raksúly) 50 %-ával.”

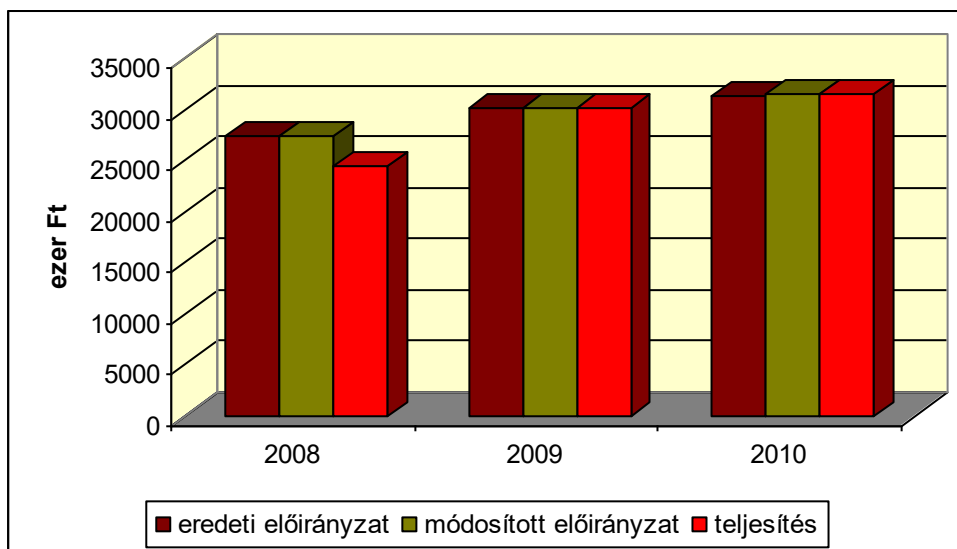
A gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII.tv. 7.§. 2). bekezdés alapján:

„Az adó mértéke a 6.§. 2)-3) bekezdései szerinti adóalap esetén az adóalap minden megkezdett 100 kilógrammja után:

a) a légrugós vagy azzal egyenértékű rugózási rendszerű nyerges vontató, tehergépjármű, autóbusz esetén 1.200 Ft (Igazolás benyújtása szükséges!)

b) az a) pont alá nem tartozó gépjárművek és pótkocsik esetében 1.380 Ft

Mint ahogy azt a 16. számú ábra szemlélteti, a vizsgált években a teljesített bevételek megközelítették az önkormányzatok előirányzatainak összegét, sőt 2009-ben és 2010-ben a vártaknak megfelelően alakult, azaz majdnem 100%-ban teljesült a módosított előirányzat.



172. ábra

Átengedett központi adók alakulása

Forrás: 2008-2010. évi költségvetési zárszámadás alapján saját szerkesztés

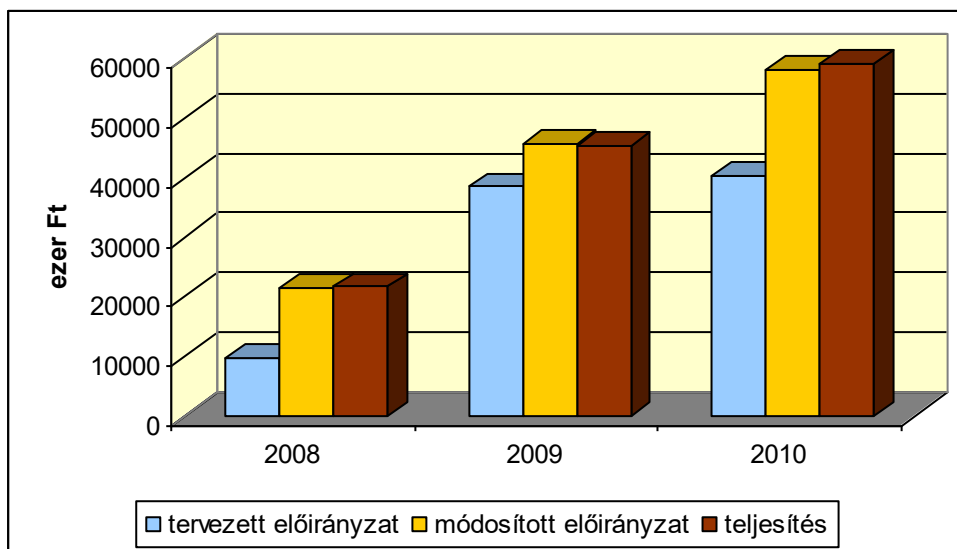
7.4.2.2 Saját forrás működésre

A sajátos működési bevételek közé tartoznak a helyi adók, a működési bevételek, itt számolható el a működési hitel, a működési pénzeszköz átvétel, valamint az adóhoz kapcsolódó bírság. Egyéb sajátos folyó bevételt jelentenek az önkormányzati lakások lakbéréi, az egyéb helyiségek bérbeadási bevétele és az egyéb sajátos működési bevételek.

A mórággyi önkormányzat sajátos működési bevételeinek több mint a felét a személyi jövedelemadó teszi ki. Az önkormányzatnak egyéb sajátos folyó bevétele származik az önkormányzati lakások bérbeadásából, valamint bevételt jelentenek a különféle bírságok, pótlékok.

7.4.2.2.1 Működési bevételek

A saját bevételek legnagyobb hányadát a működési bevételek teszik. Ezek a bevételek a vizsgált időszakban folyamatosan növekedtek. A működési bevételek alakulását a 17. számú ábra szemlélteti.



18. ábra

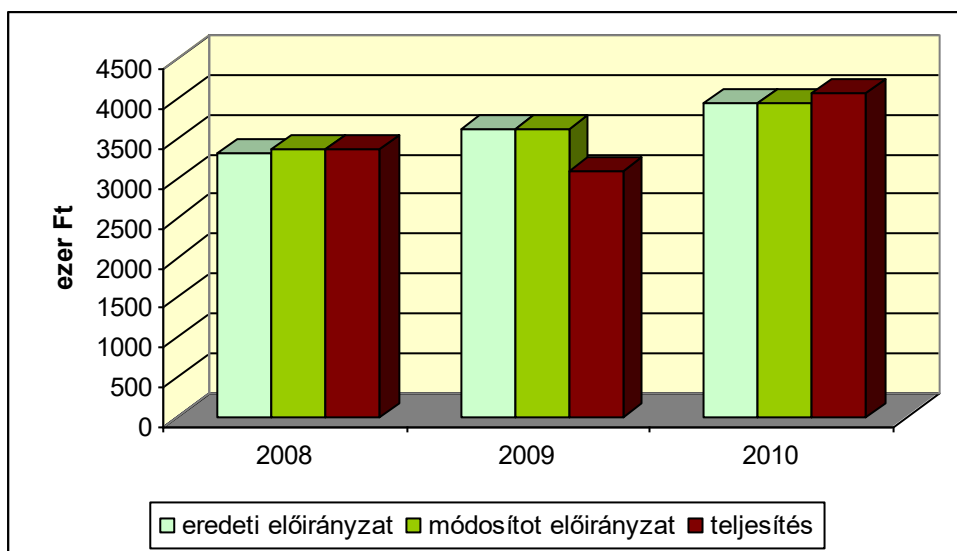
A működési bevételek alakulása

Forrás: 2008-2010. évi költségvetési zárszámadás alapján saját szerkesztés

Amint láthatjuk a működési bevételek teljesítése a vizsgált időszakban szinte megegyezik a módosított előiránnyal, 2010-ben meg is haladja azt.

7.4.2.2.2 Helyi adók

Az Önkormányzat mozgástere elég tág e bevételi forrással kapcsolatban, hiszen a működés pénzügyi forrásainak kiegészítéséhez a települési önkormányzat képviselőtestülete határozhat helyi adók bevezetéséről. Ennek feltételeit a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény szabja meg.



19. ábra

Helyi adóbevételek

Forrás: 2008-2010. évi költségvetési zárszámadás alapján saját szerkesztés

A helyi adók kivetésénél az önkormányzat a lakosság teherbíró-képességét is helyesen vette figyelembe. Számára fontos, hogy ne okozzon helyben feszültséget a helyi adók megfizethetősége, s hogy megtalálja azt a határt, amely a gazdálkodás számára tisztességes bevételt, az adóalanyok részére pedig megfizethető adómértéket jelent. Ezért az adómérték növekedése évente nem automatikus, és az infláció mértékétől elmaradó.

7.4.2.2.3 Adóhoz kapcsolódó bírság

Az adóhoz kapcsolódó bírságnál azt volt a jellemző a három vizsgált évben, hogy nem tervezték be, de mindhárom évben jelentkezett növekvő összegekkel.

Megnevezés	2008	2009	2010
Tervezett előirányzat	-	-	-
Módosított előirányzat	528	670	532
teljesítés	474	273	698

20. ábra

Az adóhoz kapcsolódó bírság alakulása (adatok ezer Ft-ban)

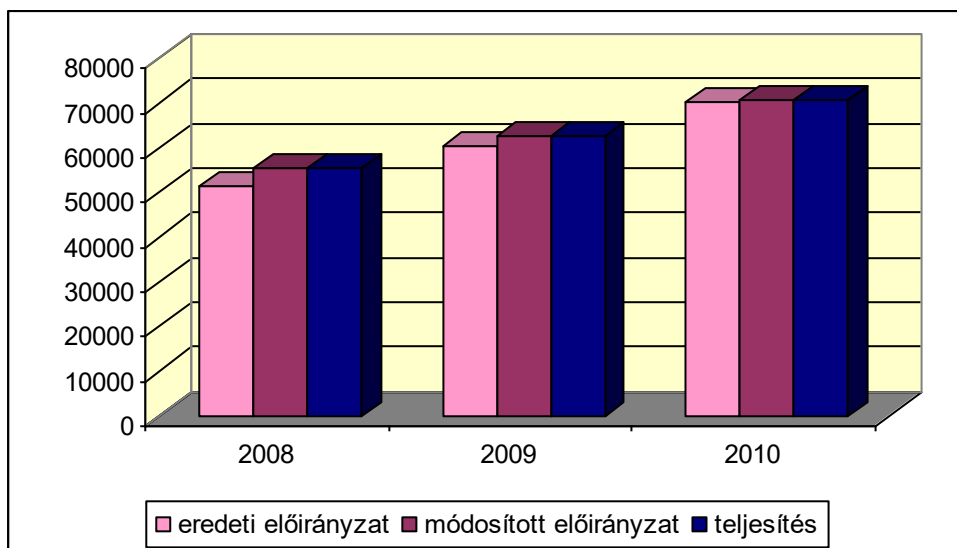
Forrás: 2008-2010. évi költségvetési zárszámadás alapján saját szerkesztés

7.4.2.2.4 Működési pénzeszköz átvétel

A saját bevételeken belül igen jelentős részt képviselnek a működésre átvett pénzeszközök.

Itt említeném meg, hogy Mórágyszög Község Önkormányzata támogatást kap működésre Bábaapáti Község Önkormányzatától (körjegyzőség üzemeltetésére), a Társadalombiztosítási Alapoktól, a Völgysegi Többcélú Kistérségi Társulástól, valamint a Munkaerő Alaptól.

A működési pénzeszköz átvétel folyamatosan növekvő tendenciát mutat. A teljesítés növekedése 2008-ról 2009-re majdhogynem ötszörösére emelkedett. A növekedést a 19. számú ábra szemlélteti:



21. ábra

A működésre átvett pénzeszközök alakulása

Forrás: 2008-2010. évi költségvetési zárszámadás alapján saját szerkesztés

Az ábrán látható, hogy míg a tervezett és módosított előirányzatok nagymértékben növekedtek 2009-re, 2010-ben a növekedés folytatódott.

7.4.2.2.5 Működési hitel

Megnevezés	2008	2009	2010
Tervezett előirányzat	21.574	29.183	20625
Módosított előirányzat	-	-	6597
teljesítés	-	-	-

22. ábra

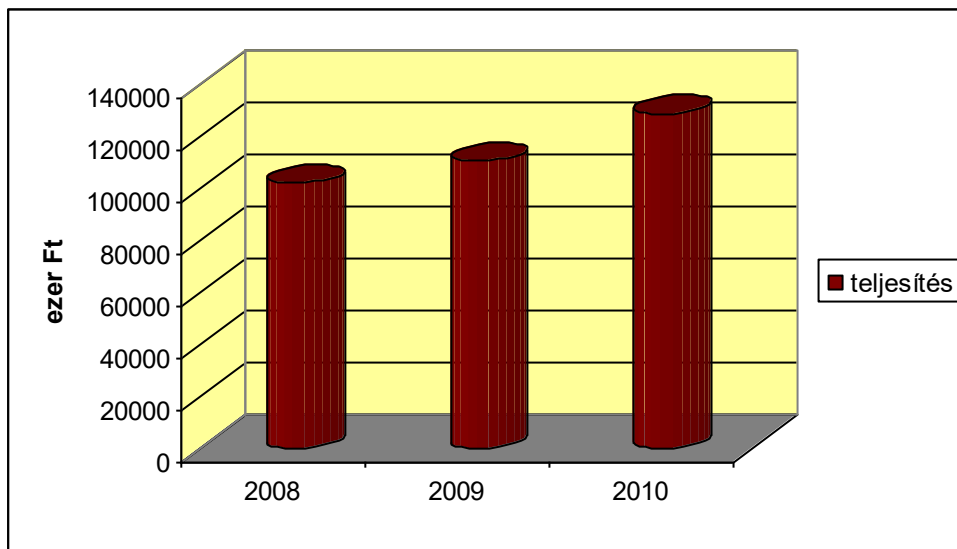
Működési hitel alakulása (adatok ezer Ft-ban)

Forrás: 2008-2010. évi költségvetési zárszámadás alapján saját szerkesztés

A működési hitellel kapcsolatban az a helyzet állt elő, hogy a vizsgált időszakban folyamatosan betervezték, de a felvételére nem volt szükség.

7.4.2.3. Fejlesztési célú bevétel

A fejlesztési célú bevételek legnagyobb hányadát a fejlesztésre átvett pénzeszközök jelentik. Ez az összeg 2008-ban 92.031 ezer Ft volt, amely a teljes összeg több mint 90%-át jelenti. Ebben az évben került sor a bekötőút és vízvezetők felújítására, napközis konyha fejlesztésére.



23. ábra

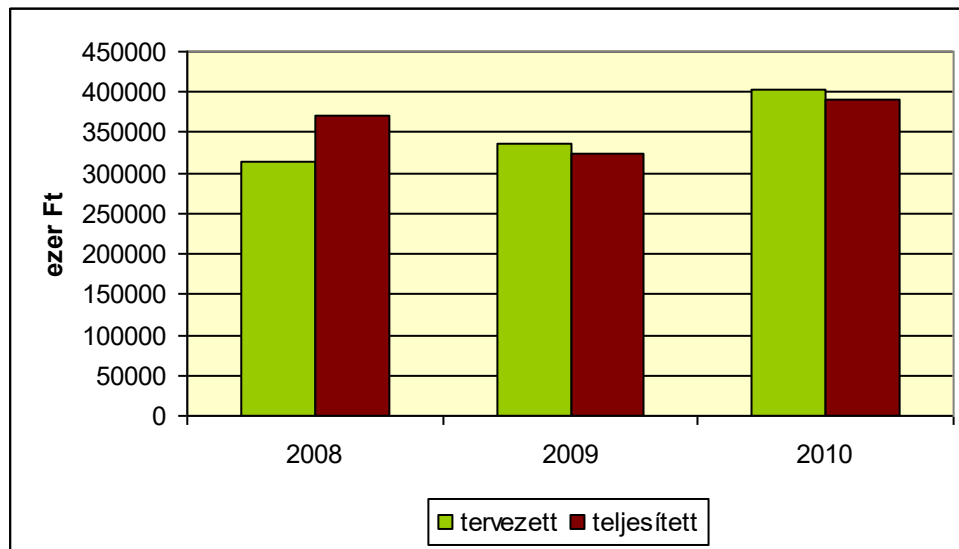
Fejlesztési bevételek alakulása

Forrás: 2008-2010. évi költségvetési zárszámadás alapján saját szerkesztés

7.4.3 Kiadások alakulása

Az önkormányzat az éves költségvetés megtervezésekor nemcsak a várható bevételeket, hanem a költségvetési évben várhatóan felmerülő kiadásokat is előirányozza. Itt is érvényes az, hogy bármilyen jövőbeli esemény hatására az előirányzatot módosítani kell, ha az eredeti tervezet nincs összhangban az önkormányzat gazdálkodásával. Ahogy a bevételeknél is bemutattam, úgy a kiadásokra vonatkozóan is készítettem egy ábrát,

amely a tervezett kiadásokat veti össze a valóban teljesített kiadásokkal. Az adatok szintén a 2008-2010. közötti időszakot szemléltetik.



34. ábra

Az önkormányzati kiadások alakulása a tervezetthez képest

Forrás: 2008-2010. évi költségvetési zárszámadás alapján saját szerkesztés

Az ábrán látszik, hogy a kiadások teljesítése egyedül 2008-ban haladta meg a tervezett összeget, 2009-ben és 2010-ben alul maradtak.

7.4.3.1 Kiadások csoportosítása

Az önkormányzatok a költségvetési szerveken keresztül látják el feladataikat. A költségvetési szervek tehát közfeladatot látnak el, a társadalom közös szükségleteit elégítik ki. Tevékenységük összetett, feladataik sokrétűek, amelyeknek ellátásához anyagi eszközöket kell felhasználniuk, tehát kiadásokat kell teljesíteniük. Ehhez a bevételek jelentik a fedezetet.

A költségvetési szervek a kincstári körhöz való tartozás miatt nem pénzzel, hanem előirányzattal gazdálkodnak, azaz esetükben a kiadás, mint fogalom a költségvetési kiadási előirányzat felhasználását, teljesítését jelenti. A bevételekhez hasonlóan a kiadások is többféle szempont alapján csoportosíthatók. Dolgozatomban az alábbi osztályozást választottam.

A kiadások tehát a következők:

Működési kiadások, azaz olyan kiadások, amelyek nem eredményeznek vagyonnövekedést, és későbbi időpontban sem térülnek meg, ide tartoznak:

- személyi juttatások,
- munkaadókat terhelő járulékok,
- dologi kiadások,
- ellátottak pénzbeli juttatási kiadásai, pénzeszköz átadás működésre (olyan kiadások, amelyekért a költségvetési szerv általában nem kap tárgyasult formában ellenszolgáltatást, továbbá a pénzeszközáadás történhet államháztartáson belülre, illetve kívülre, valamint lehet ideiglenes vagy végleges)
- kamatkiadások

Felhalmozási kiadások, ide soroljuk:

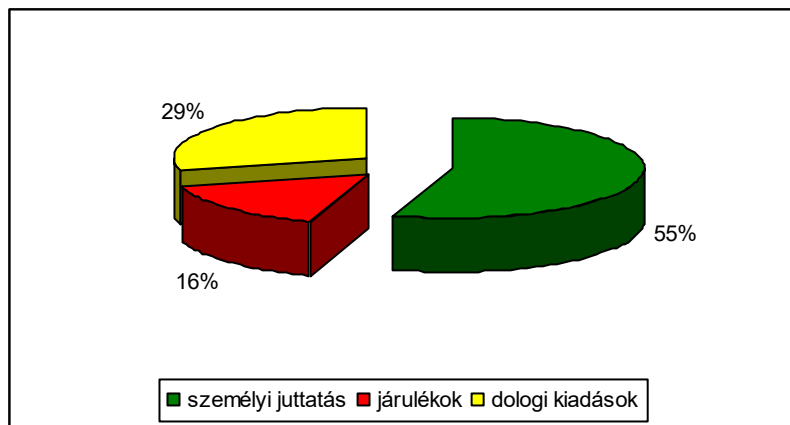
- befektetett eszközök beszerzését,
- tárgyi eszközök felújítását,
- felhalmozási célú pénzeszközáadásokat
- hitelekkel és értékpapírokkal kapcsolatos kiadásokat,
- fejlesztési kamat és céltartalékot

Az önkormányzat bevételeihez hasonló módon tárgyalom Mórágysz Község Önkormányzatának gazdálkodását a kiadási oldalról megközelítve.

7.4.3.1.1 Kiadások működésre

A működési kiadások képezik a kiadások legnagyobb részét, így ezek megtervezésére érdemes helyezni a hangsúlyt. Ez a kiadási csoport a vizsgált időszakban folyamatosan növekedett és a legnagyobb összeget 2010-re irányzott elő az önkormányzat. A működési kiadásokon belül három csoport különböztethető meg:

személyi juttatások, munkaadókat terhelő járulékok és a dologi kiadások.



25. ábra

Működési kiadások alakulása a 2008-2010. években

Forrás: 2008-2010. évi költségvetési zárszámadás alapján saját szerkesztés

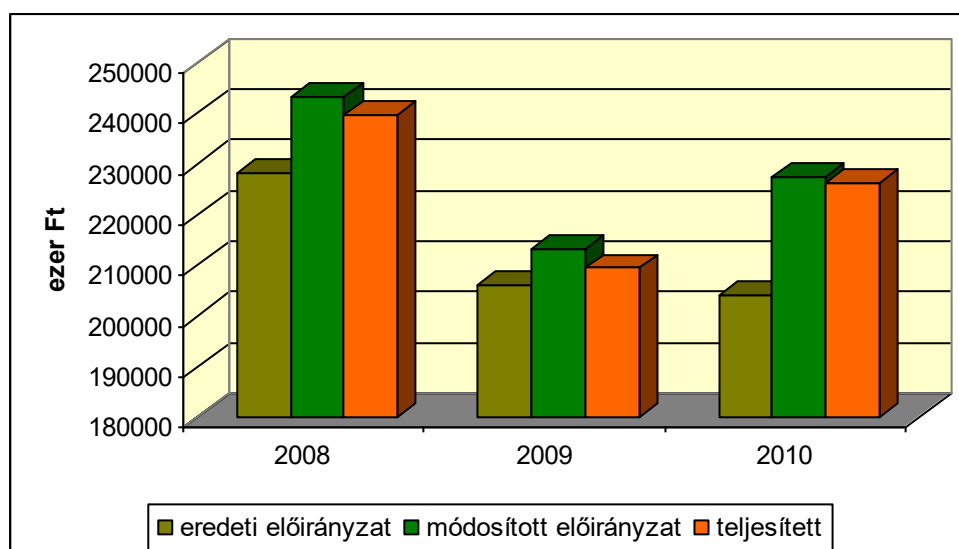
A személyi juttatások között kell elszámolni a rendszeres és nem rendszeres, valamint a külső személyi juttatásokat.

A munkaadókat terhelő járulékok között kell elszámolni a munkáltatót terhelő különféle járulékokat, úgy mint a társadalombiztosítási járulékot, a munkaadói járulékot, az egészségügyi járulékot és a táppénz hozzájárulást. A vonatkozó törvényi előírások alapján ennek nagysága is viszonylag könnyen behatárolható a tervezés folyamán.

A dologi kiadások a működéshez szükséges kiadásokat jelentenek, amelyek nem személyhez kötöttek, és nem a befektetett eszközök pótlásával, bővítésével, felújításával kapcsolatosak.

A dologi kiadások is tovább csoportosíthatók a következők szerint: készletbeszerzési kiadások, szolgáltatások, különféle dologi kiadások, egyéb folyó kiadások.

A készletbeszerzések elsősorban élelmiszervásárlást, valamint nyomtatvány, irodaszer beszerzését jelentik. A szolgáltatások között szerepelnek a villamos energia, a gázenergia díjai, a víz- és csatornadíjak. Mórág Község Önkormányzatánál ezek a dologi kiadások egy összegben szerepelnek a beszámolóban.



26. ábra

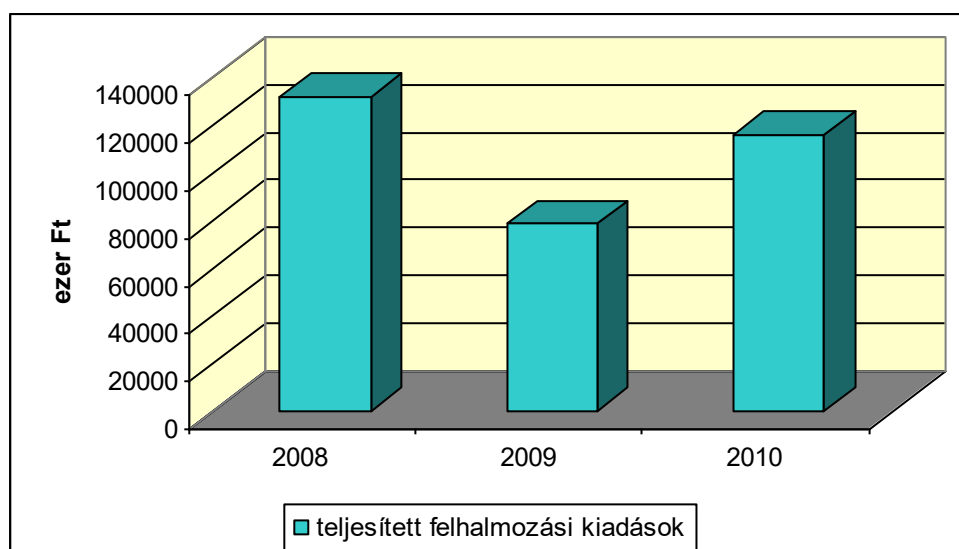
A működési kiadások alakulása

Forrás: 2008-2010. évi költségvetési zárszámadás alapján saját szerkesztés

Az ábrát vizsgálva láthatjuk, hogy a kiadásokat sikerült csökkenteni. Mórágyn az önkormányzat és intézményei jelentős létszámú dolgozót foglalkoztatnak. Komoly megtakarítás itt csak a létszám racionalizálásával tudták elérni, figyelembe véve azt, hogy a feladatellátás színvonala ne csökkenjen. Erre lehetőséget középtávon az intézményi struktúra átszervezése, rövid távon az óvodai csoportok számának gyermeklétszámhoz való igazítása jelentette. Ezek mellett sorkerült az intézmények fűtésének korszerűsítésére, aminek következtében jelentősen csökkentek a fűtési kiadások. Az intézményi struktúra megfelelő az önkormányzat feladatainak ellátásához.

7.4.3.1.2 Felhalmozási kiadások

A felhalmozási kiadások 2008 és 2010 között ingadoztak, melynek oka a különböző időpontokban elnyert pályázatok. A 2009-es évben az önkormányzat a benyújtott pályázatokon kevesebb támogatáshoz jutott, így csak kisebb felújításokat, eszközbeszerzéseket tudott megvalósítani.



27. ábra

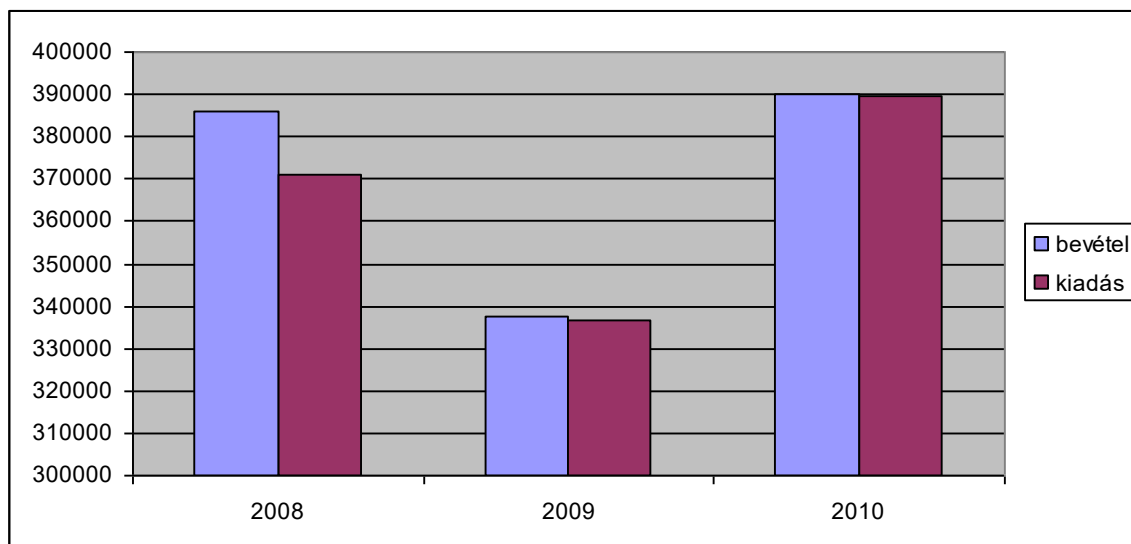
A teljesített felhalmozási kiadások a 2008-2010. években

Forrás: 2008-2010. évi költségvetési zárszámadás alapján saját szerkesztés

A felhalmozási kiadás összege 2008-ban igen magas, 132.412.000 Ft. Azonban 2009-ben visszaesés volt tapasztalható. Ezekben az években olyan felújítási és beruházási munkálatokra egyaránt sor került. 2008-ban azért ilyen nagy az összeg, mert a napközi otthonos konyha, vízvezetés, utak, járdák felújítása, fűtőkorszerűsítés is sorra került. Itt fontos megemlíteni, hogy 2008-ban a felhalmozási kiadások igen jelentős részét a bekötőút teljes felújítása jelentette.

Beruházásként ingatlant és kisbuszt vásárolt az önkormányzat, valamint partfalakat épített és elkészítette a vízkár-elhárítási tervét. A felhalmozási kiadások közé soroltam a felhalmozási célú pénzeszköztáadásokat is. Ezek között szerepel a lakosságnak nyújtott „első lakásokhoz jutók támogatása”, amelyet lakásvásárlásra, illetve -építésre használhatnak fel.

A 2008-2009-2010-as évek költségvetési zárszámadásai megfelelő mennyiségű és minőségű információt szolgáltatnak az éveket átfogó összehasonlításhoz. A bevételek és kiadások részletezése a legtöbb esetben megfelelő.



28. ábra

Forrás: 2008-2010. évi költségvetési zárszámadás alapján saját szerkesztés

Mórágysz Község Önkormányzatánál a gazdálkodás egyensúlyban volt a vizsgált években, a bevételek mindegyik évben meghaladták a kiadások összegét. A hiányzó forrásokat az önkormányzat részben takarékos gazdálkodással másrészt saját bevételeinek növelésével igyekezett előteremteni. Plusz bevételi forrást jelentettek számára a különböző társulások működtetéséhez átvett pénzeszközök és természetesen a rengeteg sikeres pályázat.

Összegzés

Dolgozatom célja az volt, hogy egyrészt átfogó képet nyújtson a helyi önkormányzatok működéséről, másrészt bemutassa azt egy kistéleplési önkormányzat példáján keresztül. Mivel a téma igen tágan értelmezhető, ezért igyekeztem leszűkíteni az elméleti kifejtést úgy, hogy összhangban legyen a gyakorlati bemutatással.

A jelenlegi önkormányzati rendszer 1990-ben jött létre, melynek során több mint 3000 önálló helyi önkormányzat alakult. Ezekre az önkormányzatokra széles körű feladat ellátási kötelezettség hárult, ezzel egyidejűleg nagymértékű gazdálkodási önállóságot kaptak. Ezzel a lépéssel a magyar történelemben a sokáig az önkormányzatiság színtereként működő megyei szintet meggyöngítették. Mivel 1990-ben csak az önkormányzati rendszer alapjait teremtték meg, ezért a későbbiekben további törvények megalkotására volt szükség az időközben felmerült problémák, hiányosságok kiküszöbölésére.

A magyar önkormányzati rendszer kétszintű, települési és területi önkormányzatokról beszélhetünk, ezeket együttesen nevezzük helyi önkormányzatoknak. A két szint ellenére a helyi önkormányzatok egymással mellérendelt viszonyban állnak, a különbség közöttük az ellátandó feladatok körében keresendő. Az önkormányzatok feladatait törvény állapítja meg, ezek az úgynevezett kötelezően ellátandó feladatok, emellett szabadon is vállalhatnak feladatokat, azonban ez utóbbiak nem akadályozhatják a kötelezően előírtak elvégzését.

Az önkormányzatok gazdálkodását alapvetően a forrásorientált szabályozás határozza meg, amely az önkormányzatok gazdálkodási önállóságát biztosítja. Ez úgy valósul meg, hogy az önkormányzatok előre kiszámítható módon részesednek a központi adókból, emellett ösztönözve vannak arra, hogy a helyi források feltárásával saját bevételekre is szert tegyenek, továbbá lehetőségük van arra is, hogy prioritást adva a kötelező feladatoknak, vállalkozási tevékenységet is folytassanak.

Napjainkra az önkormányzati rendszer komoly válságban van az eladósodási és finanszírozási problémák miatt ennek különböző okai lehetnek. Ezzel kapcsolatban fogalmazta meg véleményét Dr. Lóránt Zoltán az Állami Számvevőszék főigazgatója: „Önmagában nem az a baj, hogy az önkormányzatok adósságállománya tavaly év végére elérte az 1323 milliárd forintot, hanem az, hogy ezt csekély mértékben fordították beruházásokra, és komoly gondot jelent az árfolyamkockázat is. A szakember leszögezte: mára a megyék szerepe a „nekik lepasszolt” intézmények fenntartására korlátozódott, miközben a települések is arra kényszerülnek, hogy kötelező feladatellátásukhoz saját maguk teremtsék elő a hiányzó forrásokat. Ez sokszor bizony a vagyon felélésével történik. Fontos leszögezni, nem az önkormányzati alrendszer egésze adósodott el, hanem „csupán” mintegy kétszáz település. Az önkormányzatok jó részét ez a veszély ugyanis nem is fenyegeti, hiszen hosszú ideje nem hitelképesek. A 3194 települést felölelő önkormányzati rendszer, valamint az egész államháztartás megújítása legalább harminc éve esedékes – vélekedett az ÁSZ főigazgatója, aki szerint a közfeladatok számát is radikálisan csökkenteni kell. Végre el kellene dönteni, a településeknek, megyéknek, régióknak mi is a feladatuk. Kedvezőtlen jel az is, hogy sokszor a kistérségek szervezése sem a gazdasági racionalitás mentén, hanem felülről irányított formában történik. A nemzeti jövedelem 11-13 százalékát teszi ki az önkormányzati alrendszer egésze, miközben az államháztartás összkiadásának mintegy negyedét emészti fel a települések működése. Reform híján az önkormányzatok működése rövid időn belül ellehetetlenülhet.” A véleményből kitűnik, hogy a problémák jól láthatóak, felismerhetőek. Megoldás csak komoly reformok kapcsán lehetséges. Az önkormányzati reform irányairól továbbra sem jelent meg hivatalos közlemény, a konvergencia program megfogalmazása és a jelentős költségcsökkenés arra utal, hogy az elaprózott önkormányzati rendszer hatékonyabb egységekbe történő összevonására kerülhet sor. A közigazgatás nagy átalakításának részeként 2013-ra tervezik a kistérségeket felváltó járási rendszert, amely jobban igazodik az ország földrajzi, kulturális és egyéb adottságaihoz.

Az önkormányzatoknál így Mórágynál is az állami támogatások mértéke folyamatosan csökkent, ami arra kényszerítette az önkormányzatot, hogy saját bevételei növelésével, kiadásainak mérséklésével próbálja meg ezt a hatást ellensúlyozni. Mórágynál ez a szolgáltatási díjak önköltségi szinthez való közelítésében, az egyszeri bevételek növelésére való törekvésben, és kényszerűen a helyi adó mérték növelésében jelent meg. Az önkormányzati díjpolitika alakításában is bevételeinek növelésére

törekedett, azonban ennek is gátja a lakosság teherbíró-képessége, melyet igyekezett figyelembe venni. Így alakult ki a jelenlegi méltányos adófizetés. Az önkormányzatnak nem elsődleges célja a szolgáltatási nyereség realizálása, hanem stabil, kiszámítható működés mellett jó színvonalú szolgáltatások biztosítására törekszik. A kiadások mérséklését a visszafogott, tényadatokon alapuló költségvetési tervezés jelentette. A pályázati lehetőségek is saját forrás-megtakarítást eredményeztek, hiszen jelentős felújítások, fejlesztések valósulhattak meg, nagyrészt külső pályázati források bevonásával.

Véleményem szerint az önkormányzati rendszer ebben a formában még egy darabig működőképes, de likviditási feszültségekkel terhes. Az egyes önkormányzatoknál egyre nehezebb biztosítani a lakosság életkörülményeinek javítását, szinten tartását, illetve az európai uniós elvárásoknak való megfelelést. Az államháztartáson belül végre valóban felül kell vizsgálni az önkormányzatok helyét, szerepét. A reformértékű változtatás mára már elodázhatatlan. Ez azonban csak hosszabb időt, türelmet igényelve valósulhat meg. Mindezek ellenére szerintem a hiba nem a kistéleplési önkormányzatok létében van, hanem a valódi problémák felismerésében.

Irodalomjegyzék

1. BCE: Önkormányzati modellek – előadás, 2009
2. Dr. Csanádi Ágnes-Dr. Tóth József (2002): Az önkormányzatok pénzügyei, Perfekt, Budapest
3. Csefkó Ferenc (1997): A helyi önkormányzati rendszer, Dialóg Campus, Budapest
4. Darázs Imréné (2008): Amit az önkormányzatok gazdálkodásáról tudni kell, Perfekt, Budapest
5. Dr. Kopányi Mihály-Dr. Vigvári András (2003): Az önkormányzati szektor forrásbevonó képességének növelésével kapcsolatos gazdaságpolitikai kérdések – újságcikk, Pénzügyi Szemle 2003/11. szám
6. Kusztosné Nyitrai Edit (1992): A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai, Agrocent, Budapest
7. Kusztosné Nyitrai Edit (1998): A helyi önkormányzatok és pénzügyeik, Consulting, Budapest
8. Dr. Lacó Bálint (2000): A helyi önkormányzatok gazdálkodási rendszere az ezredfordulón, KJK, Budapest
9. Mórág Község Önkormányzat Képviselő-testületének rendelete az önkormányzat és intézményei 2008 évi gazdálkodásának zárszámadásáról
10. Mórág Község Önkormányzat Képviselő-testületének rendelete az önkormányzat és intézményei 2009 évi gazdálkodásának zárszámadásáról
11. Mórág Község Önkormányzat Képviselő-testületének rendelete az önkormányzat és intézményei 2010 évi gazdálkodásának zárszámadásáról
12. Pitti Zoltán (1995): Az önkormányzatok vagyonosodási folyamata, Közgazd. És jogi KVK, Budapest
13. Szilágyi Mihály (1992): Mórág, Hermann Nyomda, Szekszárd
14. Turján Sándor-Balogh László (1996): Államháztartás, Tri-Mester, Tatabánya
15. Vigvári András (2002): Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek, KJK, Budapest
16. Dr. Vigvári András (2009): Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben-tanulmány, Budapest
17. Vélemény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetési javaslatáról

18. Dr. Lóránt Zoltán c. egyetemi tanár ÁSZ ny. főigazgató előadása. Gödöllő, 2011 március 16.

Internetes források:

1. Állami Számvevőszék honlapja:
www.asz.hu
2. Központi Statisztikai Hivatal honlapja:
www.ksh.hu
3. Magyar Államkincstár honlapja:
www.allamkincstar.gov.hu
4. Magyar Nemzeti Bank honlapja:
www.mnb.hu
5. Mórágysz község honlapja:
www.moragy.hu
6. Önkormányzati Minisztérium honlapja:
www.bm.hu
7. Pénzügyminisztérium honlapja:
www.pm.gov.hu
8. Új Magyarország Vidékfejlesztési Program honlapja:
www.umvp.eu