

SZAKDOLGOZAT

**Szűcs Márta
2009.**

Nyugat-magyarországi Egyetem
Geoinformatikai Kar

A helyi önkormányzat feladatvállalásának korlátai, különös tekintettel a helyi adókra

SZAKDOLGOZAT

Konzulens:

Dr. Lóránt Zoltán
címzetes főiskolai tanár

Készítette:

Szűcs Márta
Levelező tagozat
Igazgatásszervező szak

Székesfehérvár
2009

NYILATKOZAT

Alulírott **Szűcs Márta** (neptun kód: XXXXXXXXXX) jelen nyilatkozat aláírásával kijelentem, hogy A helyi önkormányzat feladatvállalásának korlátai különös tekintettel a helyi adókra 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, 2009. április 20.

.....
Hallgató

Nyugat-magyarországi Egyetem
Geoinformatikai Kar

Szakdolgozat száma:

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.



NYUGAT-MAGYARORSZÁGI EGYETEM, GEOINFORMATIKAI KAR

8000 Székesfehérvár, Pirosalma u. 1-3. ☒ 8002 Székesfehérvár, Pf. 52.

☎ +36 22 516 520 Fax: +36 22 516 521 <http://www.geo.info.hu>

XXX TANSZÉK

XXX Tagozat
XXX szak
XXX szakirány
Szakd. száma:

NÉV
szakdolgozati feladata

A szakdolgozat témája: XXX

1. Dolgozza fel ... (szakirodalmi feldolgozás)
2. Vizsgálja meg ...
3. Bővítse ki ...
4. Készítse el ...

Beadandó munkarészek:

- műszaki leírás,
- XXX,
- XXX és egyéb munkarészei.

A szakdolgozat beadási határideje:

Tanszéki konzulens: NÉV
NÉV

Külső konzulens: NÉV

Székesfehérvár,

NÉV
tanszékezető

NÉV
dékán

(A NÉV illetve az XXX helyek értelemszerűen a megfelelő adatokkal kitöltve. A szakdolgozat témája utáni részletezésnél beírt szavak csak minták /1., 2., stb. pontok/, a téma jellegétől függően ezek természetesen változhatnak.)

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés	6
2. A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre.....	7
2.1. A települési önkormányzati feladatok és hatáskörök meghatározása.....	8
3. Az önkormányzatok helye az államháztartásban, kapcsolata a központi költségvetéssel	13
3.1. Az államháztartás önkormányzati alrendszere	14
3.2. Az önkormányzatok költségvetése	15
4. Az önkormányzatok bevételei, kapcsolata az államháztartással	21
4.1. Az önkormányzatok bevételei	21
4.1.1. Saját bevételek csoportosítása	22
4.1.2. Az Országgyűlés által külön törvényben átengedett központi adók.....	25
5. Társulások az Ötv. szabályai szerint.....	27
5.1. A települési önkormányzatok társulásai	27
5.1.1. Hatósági igazgatási társulás	29
5.1.2. Intézményi társulás	31
5.1.3. Társult képviselő- testület.....	32
6. A helyi önkormányzatok társulásairól szóló törvény rendelkezései.....	34
6.1. A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásai	35
6.1.1. A társulás működése	39
6.1.2. A társulási tanács	40
7. A helyi adók szerepe a pénzügyi szabályozási rendszerben.....	42
7.1. A helyi önkormányzat adómegállapítási joga.....	43
7.2. A helyi adók fajtái	45
7.2.1. Vagyoni típusú adók	45
7.2.2. Kommunális típusú adók	45
7.2.3. Helyi iparüzési adó	46
7.3. A helyi adóbevételek alakulása	46
7.4. Mentességek, kedvezmények	47
7.5. A helyi adókról általában.....	48
8. Összegzés.....	50
9. Irodalomjegyzék	54
10. Mellékletek	57

1. BEVEZETÉS

Az önkormányzatok az állami feladatellátás legalsó lépcsőfokán elhelyezkedő szervezetek, akiknek a jogszabályoknak és a közösség igényeinek kell megfelelnie és biztosítani kell az előírt feladatok ellátását is. Ezen összetett követelményrendszernek való megfelelés kényszere hatást gyakorol az önkormányzatok gazdálkodására s gyakran komoly nehézségeket okoz a helyi adópolitika kialakításában is.

Az önkormányzatok által biztosított feladatok színvonala lényegesen befolyásolja egy-egy település közösségének mindennapjait, ezért különösen fontos, hogy teljes mértékben megfeleljenek a jogszabályok által támasztott követelményeknek, ugyanakkor tükrözniük kell az adott településen élő emberek igényeit is. Az önkormányzat feladata tehát feladatellátásán keresztül a lehető legoptimálisabb módon összeegyeztetni a központi előírásokat a helyi igényekkel és lehetőségekkel úgy, hogy azokban teljes mértékben kifejeződjenek az önkormányzati önállóság és a helyi hatalomgyakorlás ismérvei.²

Dolgozatomban az önkormányzati alrendszer államháztartáson belül elfoglalt szerepét kívánom kiemelni, melyet az államháztartáson belüli 24-25%-os részaránya, illetve a GDP-n belüli 11-12%-os aránya is fémjelez³.

Az önkormányzatok 10 000 milliárd forint feletti vagyonérték, 3 500 milliárd forintot meghaladó bevételi⁴ és kiadási⁵ előirányzat, mintegy 13 000 költségvetési intézmény és 450 000 közalkalmazott ill. köztisztviselő felett rendelkeznek. Az imént felsorolt adatokból is megállapítható, hogy az államháztartás egészét tekintve az önkormányzati alrendszer kiemelkedő fontossággal bír.

Immáron 10. éve szülőfalum polgármesteri hivatalában a helyi adókkal és a gépjárműadóval kapcsolatos feladatokat látom el, így kézenfekvő volt számomra, hogy szakdolgozatom témájaként is az önkormányzatok költségvetésével, ezen belül helyi adókkal kapcsolatos témakört válasszam. Gyakorlati tapasztalataim, valamint a felmerült problémák elméleti alapjainak és gyakorlati hátterének feltárása képezi a dolgozatom tárgyát.

² Bartók László: Önkormányzatiság és törvényesség; In: Magyar Közigazgatás 1997. november; 696 oldal

³ <http://www.mtk.nyme.hu/~szampenz/gv/gv31.pdf>

⁴ 1. sz. melléklet: A helyi önkormányzat bevételei reálértékének alakulása 1991-2007. között

⁵ 2. sz. melléklet: A helyi önkormányzat kiadásai reálértékének alakulása 1991-2007. között

2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FELADAT- ÉS HATÁSKÖRE

Magyarországon 1990 óta az államigazgatási szervek mellett a helyi autonómiára épülő település-orientált önkormányzati rendszer saját igazgatással vesz részt a közszolgáltatások szervezésében önálló közfeladatokat lát el, s közben az egységes közigazgatás részeként teljesíti az állam által rábízott, kötelező feladatok megszervezését is. A Magyar Köztársaság Alkotmánya⁶ kimondja, hogy az önkormányzatokat az önkormányzati feladatok körében megillető jogokat és kötelezettségeket csak törvényben lehet szabályozni. Az Alkotmány rendelkezései alapján nincs arra mód, hogy a Kormány vagy a központi közigazgatás szervei akár normatív, akár egyedi döntésükkel beavatkozzanak az önkormányzatokat az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontja alapján az önkormányzati ügyekben megillető igazgatási és szabályozási autonómia gyakorlásába.

Összefoglalva tehát az Alkotmány elismeri a helyi önkormányzatok

- a) Tulajdonhoz való jogát,
- b) Gazdálkodási önállóságát,
- c) Helyi adóztatási jogát
- d) Saját bevételek szerzésének lehetőségét és az állami támogatásra való jogosultságát, továbbá
- e) vállalkozási szabadságát⁷

Az önkormányzatok a közszolgáltatások széles körét biztosítják a polgárok számára. Az Önkormányzati törvény alapján a helyi közügyek a lakosság részére nyújtott közszolgáltatásokhoz, a közhatalom önkormányzati típusú gyakorlásához, továbbá a fentiekhez szükséges feltételek biztosításához kapcsolódnak. Az önkormányzatok kötelező feladat- és hatáskörét csak törvény állapíthatja meg. Ez igen fontos alkotmányos alapelv.

A helyi önkormányzás azt jelenti, hogy a választópolgárokat megilleti a helyi közügyek önálló, demokratikus ügyintézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való

⁶ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

⁷ Dorner E. – Lacó B. – Farkas s.-né – Kemenszky S.: Önkormányzati füzetek 33. Önkormányzati képviselők kézikönyve. Az önkormányzati gazdálkodásról. Saldo Rt., Budapest, 2003. 120 p.

gyakorlása választópolgárok az általuk négy évre megválasztott képviselő-testület útján, illetve a helyi népszavazással gyakorolják a helyi önkormányzást.⁸

A helyi önkormányzat feladata és hatásköre több rétegű. A helyi önkormányzatoknak feladatot, hatáskört törvény állapíthat meg. **Az Ötv. önként vállalt és kötelező feladatot egyaránt megállapíthat.**

2.1. A települési önkormányzati feladatok, és hatáskörök meghatározása⁹

A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen:

- a településfejlesztés,
- a településrendezés,
- az épített és természeti környezet védelme,
- a lakásgazdálkodás,
- a vízrendezés és a csapadékvíz elvezetés,
- ivóvízellátás biztosítása
- a csatornázás,
- a köztemető fenntartása,
- a helyi közutak és közterületek fenntartása,
- helyi tömegközlekedés,
- a köztisztaság és településtisztaság biztosítása;
- gondoskodás a helyi tűzvédelemről,
- gondoskodás közbiztonság helyi feladatairól;
- közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban,
- közreműködés a foglalkoztatás megoldásában;
- az óvodáról,
- az alapfokú nevelésről, oktatásról,
- az egészségügyi ellátásról,
- a szociális ellátásról, valamint
- a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás;
- a közösségi tér biztosítása;

⁸ Kovács L.: Ellenőrzési ismeretek. Perfekt Rt. Budapest 306/1997.

⁹ az 1990. évi LXV.tv. 8. §. (1) bek. alapján

- közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység,
- sport támogatása;
- a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása;
- az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.

Az önkormányzatok önállóságából következően a feladatok teljesítésének módját is a testület határozza meg.

A feladatok elvégzéséről jellemzően háromféle módon gondoskodik:

- leggyakrabban saját szervei útján (polgármester, bizottságok stb.);
- különösen a közszolgáltatások területén az általa alapított intézményeken, társaságokon keresztül;
- más szervek, személyek bevonásával¹⁰

A különböző települések igényei és teljesítőképessége, adottságai és földrajzi-gazdasági helyzete, stb. különbözők, tulajdonképpen nincs két egyforma település. Nyilvánvaló, hogy a helyi közösségek igényei is jelentősen eltérőek. Ilyen körülmények között is felvállalta azonban az Ötv., hogy összeszedi és deklarálja mindazon kiemelt, jelentősebb feladat- és hatásköröket, amelyeket a települések ténylegesen ellátnak, illetve (végül is) szeretnének ellátni. Így alakult ki, majd bővült a települési önkormányzatok feladat-listája, vagy jegyzéke, amely a fentiek figyelembevételével készült összeállítás. Az Ötv. 8. §. (1) bekezdésében közzétett felsorolás értelemszerűen nem is lehet teljes körű, hanem ún. taxáció. Ezért inkább azt mondhatjuk, hogy ez egy kínálat a települési önkormányzatok számára, bár sok olyan feladat van még, amely azért rákerülhetne még a jegyzékre. Ami a lényeg: ezeket a feladatokat a települési önkormányzatok önkéntesen, saját döntésük alapján látják el¹¹.

A törvény az önkormányzati alapjogok között kiemelt helyen rögzíti, hogy az önkormányzat a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben önállóan jár el. Ez az önállóság dominál a közszolgáltatási feladatkör ellátása során is. A törvény

¹⁰ Barabás Z. – Bekényi J. –Bende-Szabó G. – Bujdosó S. – Deli E. – Dorner E. – Farkas S. Fürcht P. – Gurnik Á. Heizer A. –Kemenszky S. – Keményné K.I. – Kónya L. – Kun L. Lacó B. –Lóránt Z. Piróth I. – Rozsi É. J. – Szabó L. – Dr. Szelényi Gy. – Szegvári P. – Varga S. – Virág R. – Szita L. – Tilk P.: Helyi Önkormányzatok és pénzügyeik. Municipium Magyarország Alapítvány Budapest 2003. 549 p.

¹¹ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény kommentárja. Szerzők: Dr. Gelencsér József – Dr. Kara Pál

általános szabályként fogalmazza meg, hogy **minden települési önkormányzat saját maga határozza meg – néhány, az Önkormányzati törvény által meghatározott kötelező feladat kivételével -, hogy a törvényben meghatározott feladatok közül melyeket lát el, azokat milyen eszközökkel, milyen mértékben és hogyan oldja meg.** Fontos szempont, hogy a döntés a lakosság igényei alapján történjen, továbbá nem lehet független az önkormányzat anyagi lehetőségeitől. Azt, hogy az önkormányzat mely feladatok ellátását vállalja, befolyásolja a helyi társadalom szerkezete, a népesség összetétele, a település adottságai, fejlettsége, helyzete és egyéb más körülmények is. Az önkormányzat anyagi lehetőségeinek terjedelme a feladat-vállalás esetén is különösen hatással van - sokszor a lakossági igényekkel ellentétben - arra, hogy milyen eszközökkel, milyen mértékben és hogyan oldja meg a feladatot. Önkéntes feladatvállalás nem történhet a kötelező feladatok terhére, így az önkormányzat csak saját bevételei figyelembevételével járhat el.

Az önkormányzat köteles gondoskodni¹²:

- az egészséges ivóvízellátásról,
- az óvodai nevelésről,
- az általános iskolai oktatásról és nevelésről,
- az egészségügyi és a szociális alapellátásról,
- a közvilágításról,
- a helyi közutak és a
- köztemető fenntartásáról;
- köteles biztosítani a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését.

A törvényekben meghatározottakon túl a helyi önkormányzat saját maga, önként vállalhatja valamely feladat megoldását.

Ennek törvényi keretei a következők:

- a helyi önkormányzat önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal kizárólagosan más szerv hatáskörébe. Önkéntes feladatvállalásról, helyi közügy megoldásáról a képviselő-testület, vagy közvetlenül a választópolgárok közössége helyi népszavazással dönthet;

¹² Az 1990. évi LXV. törvény 8. §. (4) bekezdése rendelkezései alapján

- az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabályt nem sért; ám ez a tilalom kötelező feladat teljesítésénél is fennáll;
- fontos követelmény, hogy az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, tehát: **a kötelező feladatok teljesítése megelőzi az önként vállalt feladatok megoldását;**
- természetesen az önként vállalt feladat megoldásához szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételeket is az önkormányzatnak saját magának kell biztosítania.

Több alkotmánybírószági határozat is foglalkozik, távolról sem véletlenül azzal a problémakörrel, hogy ha kötelező valamely feladatokat végrehajtani az önkormányzatoknak, akkor hogyan beszélhetünk az önkormányzatok autonómiájáról, hiszen végül is nem szabadon, saját akaratukból választhatták meg ezeket a feladatokat. Ez részben valóban így van, az önkormányzatok azonban mégis rendelkeznek önállósággal, miként megfelelő pénzeszközökkel is az eredményes végrehajtás érdekében. E kettő együtt ugyanis azt eredményezi, hogy az önkormányzat mozgástere meglehetősen nagy a végrehajtás terén, azaz a végrehajtás mikéntjét (annak módját, időbeliségét, stb.) illetően.¹³

Az önkormányzat jogi személy. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő-testületet illetik meg. A képviselő-testületet a polgármester képviseli¹⁴.

A képviselő-testület egyes hatásköreit - törvényben meghatározottak szerint – átruházhatja

- a polgármesterre,
- a bizottságaira,
- a részönkormányzat testületére,
- a kisebbségi önkormányzat testületére,
- és a társulására.

Nyilvánvalóan praktikus okokból és döntően a képviselő-testület ésszerű és célszerű tehermentesítése érdekében az Ötv. lehetővé teszi a képviselő-testületeknek, hogy

¹³ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. Törvény kommentárja. Szerzők: Dr. Gelencsér J. – Dr. Kara P.

¹⁴ 1990. évi LXV. tv 9. §. (1)

hatásköreik egy részét átruházassák. Mivel a valóságban (és egészen pontosan) a hatáskör gyakorlásának átruházásáról van szó, ezért nagy körültekintést igényel annak eldöntése, hogy kíván-e élni a testület a jogával. Ezzel kapcsolatban az egyik konkrét törvényi korlát kifejezetten arra irányul, hogy az átruházás kizárólag az Ötv.-ben felsorolt személyre, polgármesterre, illetve szervekre, azaz a képviselő-testület bizottságaira, a részönkormányzat testületére, a helyi kisebbségi önkormányzat testületére, illetve a törvényben meghatározottak szerint az önkormányzatok társulására lehetséges. Negatív megközelítésben: bármennyire is jó néhányszor felmerült a gyakorlatban, és esetenként alá is lehetne támasztani számos érveléssel, mégis képviselő-testületi hatáskör önkormányzati rendszerünkben **másokra** nem ruházható át. Sem alpolgármesterre, sem jegyzőre, de a képviselő-testület egyes vagy több tagjára sem. (Ide nem értve a bizottságokat). Magyarán, az Ötv. érdemben az átruházási jogkört illetve annak gyakorlását nem kívánta kizárólag és teljes mértékben csak a helyi önkormányzatok döntésére bízni. [Lásd hozzá a 10/1995. (II.22.) AB határozatot.]¹⁵

A feladatok vállalását azonban két körülmény döntő mértékben befolyásolja:

- a lakosság igénye
- az anyagi lehetőségek

Az előbbiek tisztázása nyomán tud csak dönteni a képviselő-testület arról, hogy mely feladatok ellátására vállalkozik, illetőleg milyen mértékben és módon látja el azokat.¹⁶

¹⁵ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. Törvény kommentárja. Szerzők: Dr. Gelencsér J. – Dr. Kara P.

¹⁶ Fogarasi J. Ivancsics I. – Kiss L.: A helyi Önkormányzatok kézikönyve. Unió 1994.

3. AZ ÖNKORMÁNYZATOK HELYE AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSBAN, KAPCSOLATA A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSEL

A Magyar Köztársaság Alkotmányának keretei között az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. tv. határozza meg az állam működésének pénzügyi kereteit. Az állam – mint a gazdaság és a társadalom egyik legfontosabb résztvevője – működését törvényi szinten szükséges szabályozni¹⁷.

A törvény¹⁸ meghatározza az államháztartás alrendszereit és ezek tartalmát:

- központi kormányzat,
- az elkülönített állami pénzalapok,
- **a helyi önkormányzatok**, valamint
- a társadalombiztosítás költségvetései

Az alrendszerek az államháztartás egészét tekintve egységes egészet alkotnak. Lényegüket tekintve mindegyik közhatalmi alapon látja el a hatáskörébe tartozó feladatokat.

Az államháztartás körébe tartozó állami feladatot az állam részben vagy egészben a költségvetési szerveken keresztül látja el, vagy ellátásának a pénzügyi fedezetét részben vagy egészben, közvetlenül vagy közvetve biztosítja. Az állami feladatok tartalmát és követelményeit külön törvények írják elő. Az államháztartás egyes alrendszerei az állami feladatok ellátásához a költségvetésükben meghatározott módon és mértékben járulnak hozzá. A Kormány a maga feladatkörében olyan új állami feladatot írhat csak elő, amelynek ellátásához az irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési fejezetek költségvetésében megfelelő egyszeri és tartós pénzügyi fedezet áll rendelkezésre, vagy a fedezet megteremtéséhez felhatalmazással rendelkezik. Amennyiben a pénzügyi fedezet, illetve a felhatalmazás már nem áll rendelkezésre, intézkedni kell ezen új állami feladat megszüntetéséről.

Az állami költségvetést a központi kormányzat költségvetése, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és az elkülönített állami pénzalapoknak költségvetései alkotják. A központi költségvetés alkotja az államháztartás központi szintjét. Az elkülönített állami pénzalap az állam egyes feladatait részben államháztartáson kívüli forrásokból

¹⁷ 1992. évi XXXVIII. tv. indokolása az államháztartásról

¹⁸ 1992. évi XXXVIII. tv. az államháztartásról

finanszírozó olyan alap, amely működésének jellege az államháztartáson belül elkülönített finanszírozást tesz szükségessé.

A helyi önkormányzat költségvetése és a helyi kisebbségi önkormányzatok költségvetése az államháztartás helyi szintje. Az államháztartás egyes alrendszereiben a gazdálkodást éves költségvetés alapján kell folytatni, melyet a helyi önkormányzatok esetében törvény, kormányrendelet és önkormányzati rendelet, egyébként törvény és kormányrendelet állapítja meg.

Az önkormányzatok működésének egyik meghatározó feltétele, hogy megfelelő vagyonnal rendelkezzenek a feladataik ellátásához. Ehhez valóban arra volt (s van) szükség, hogy a vagyon feletti rendelkezési jog, mint valódi tulajdonost illesse meg az önkormányzatot.

Az, hogy sem az Ötv., sem az Államháztartásról szóló törvény nem rögzíti egyértelműen az állam és az önkormányzatok viszonyát, különösen kedvezőtlen az önkormányzatok szempontjából egy olyan időszakban, amikor növekszik a költségvetési deficit, stagnál a gazdaság vagy éppen visszaesés tapasztalható¹⁹.

A helyi önkormányzat, valamint a települési, a területi és az országos kisebbségi önkormányzat a maga feladatkörében olyan új feladatot vállalhat, amelynek ellátásához a költségvetésében megfelelő egyszeri és tartós pénzügyi fedezet áll rendelkezésre, vagy a fedezet megteremtéséhez felhatalmazással rendelkezik. Amennyiben a pénzügyi fedezet, illetve a felhatalmazás már nem áll rendelkezésre, intézkedni kell az említett új feladat megszüntetéséről.

3.1. Az államháztartás önkormányzati alrendszere

Az államháztartás önkormányzati alrendszere az alábbi jogi személyeket foglalja magában:

- a) a helyi önkormányzatokat,
- b) a kisebbségi önkormányzatokat,
- c) az önkormányzati költségvetési szerveket,

¹⁹ Fogarasi J. Ivancsics I. – Kiss L.: A helyi Önkormányzatok kézikönyve. Unió 1994. 251.o.

d) mindazokat a jogi személyeket, amelyeket törvény az önkormányzati alrendszerbe sorol,

e) azon költségvetési szerveket, amelyek alapítója az önkormányzati alrendszerbe tartozik.

3.2. Az önkormányzatok költségvetése

Az önkormányzat működésének alapja az éves költségvetés elkészítése. A helyi önkormányzatok költségvetése hasonlóan a központi költségvetéshez, címekre tagozódik. A költségvetési címrendet az önkormányzat költségvetési rendelete határozza meg.

A kötelezően ellátandó önkormányzati feladat- és hatáskörök meghatározásával egyidejűleg az Országgyűlésnek biztosítania kellene az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket, döntenie kellene a költségvetési hozzájárulás mértékéről és módjáról.

A helyi önkormányzatokról szóló törvénynek megfelelően a helyi önkormányzatok költségvetése az államháztartás részét képezi. A helyi önkormányzatok – az önkormányzati jogokon alapulva – gazdálkodásukban önállóak. Az önkormányzati jogok teljesülése érdekében költségvetésükkel önállóan gazdálkodnak. Az önállóság biztosítása megköveteli, hogy a helyi önkormányzatok gazdálkodási döntéseikért a felelősséget maguk viseljék.

Saját költségvetésükből kell biztosítani a feladataik ellátásához szükséges pénzeszközöket, költségvetésük végrehajtását követően – el kell számolniuk a normatív költségvetési hozzájárulásokkal. Ebben be kell mutatni a kapott normatív költségvetési hozzájárulásokat, a cél és címzett támogatásokat, illetve az államháztartás más alrendszereitől származó egyéb támogatásokat.

A normatív hozzájárulásnál a helyi önkormányzatot ténylegesen megillető összegnél nagyobb igénybevétel, illetve kisebb folyósítás esetén a helyi önkormányzatnak, illetve a központi költségvetésnek a költségvetési törvényben meghatározott mértékű kamatot kell fizetnie. Ez biztosítja, hogy ne érje meg egyik félnek sem a másikat megillető pénzt használni.

A helyi önkormányzat költségvetését a képviselőtestület rendeletben állapítja meg, így a választott képviselők dönthetnek a bevételekről és a feladatok ellátásához előirányzott kiadásokról.

A helyi önkormányzat gazdálkodásának végrehajtó szervei rendelkeznek azokkal a jogokkal, amelyek a helyi önkormányzatok költségvetési szerveit nem, de a helyi önkormányzatot – helyi önkormányzatokról szóló törvény alapján – megilletik. Ezen jogok (pl. vállalkozás, hitelfelvétel, szabad bankválasztás stb.) teljesülését az Áht. által biztosítja, hogy a végrehajtás szintjén meghatározza ezen jogok címzettjét.

A költségvetési rendeletben a helyi önkormányzatok költségvetési szerveinek címein belül elkülönítetten kell meghatározni

- a bér,
- a társadalombiztosítási járulék,
- a célfeladat, illetve
- a helyi önkormányzat által kijelölt beruházási, felújítási előirányzatokat.

A helyi önkormányzatnak költségvetése elkészítésekor és elfogadásakor figyelemmel kell lennie a költségvetési törvény rá vonatkozó rendelkezéseire.

A költségvetési koncepciót a helyben képződő bevételeket, valamint az ismert kötelezettségeket figyelembe véve kell összeállítani.

A költségvetési koncepció összeállítása előtt a jegyző áttekinti az önállóan és a részben önállóan gazdálkodó költségvetési szervek következő költségvetési évre vonatkozó feladatait, az önkormányzat bevételi forrásait, és ennek alapján kialakítja a költségvetés koncepcióját, amelyet polgármester terjeszt a képviselő-testület elé²⁰.

A polgármester a helyi önkormányzatnál működő bizottságok véleményét a szervezeti és működési szabályzatban foglaltak szerint kikéri, és a települési, illetve területi kisebbségi önkormányzatnak a koncepció tervezetről alkotott véleményével együtt a koncepcióhoz csatolja. Ahol pénzügyi bizottság működik, annak az egész koncepcióról véleményt kell alkotnia.

A helyi önkormányzat költségvetési rendelettervezete az alábbi szerkezetben készül:

- a) az önkormányzat és az önállóan, illetve a részben önállóan gazdálkodó költségvetési szervek bevételei forrásonként – a pénzügyminiszter elemi költségvetés összeállítására vonatkozó tájékoztatójában rögzített főbb jogcím-csoportonkénti részletezettségben;
- b) a működési, fenntartási előirányzatok önállóan és részben önállóan gazdálkodó költségvetési szervenként, intézményen belül kiemelt előirányzatonként részletezve;
- c) a felújítási előirányzatok célonként;
- d) a felhalmozási kiadások feladatonként;

²⁰ Kosztusné Nyitrai E.: Helyi önkormányzatok és pénzügyeik. Consulting Rt. 1999. 319. o. 561 p .

e) az önkormányzati hivatal költségvetése feladatonként, valamint külön tételben

1. az általános, és

2. a céltartalék (ezen belül elkülönítetten a költségvetési törvényben előírt államháztartási tartalék képzésére szolgáló előirányzat);

f) éves létszámkeret önállóan és részben önállóan gazdálkodó költségvetési szervenként;

g) a többéves kihatással járó feladatok előirányzatai éves bontásban;

h) a működési és a felhalmozási célú bevételi és kiadási előirányzatok bemutatása tájékoztató jelleggel mérlegszerűen, egymástól elkülönítetten, de – a finanszírozási műveleteket is figyelembe véve – együttesen egyensúlyban;

i) elkülönítetten is a települési, illetve területi kisebbségi önkormányzat(ok) költségvetése,

j) az év várható bevételi és kiadási előirányzatainak teljesüléséről előirányzat-felhasználási ütemterv;

k) elkülönítetten az európai uniós támogatással megvalósuló programok, projektek bevételei, kiadásai, valamint az önkormányzaton kívüli ilyen projektekhez történő hozzájárulások.

A jegyző készíti elő a költségvetési rendelet tervezetét, amelyet a polgármester terjeszt a helyi képviselőtestület elé. A jegyző a költségvetési rendelettervezetet a költségvetési szervek vezetőivel egyeztet, írásban rögzíti és a szervezeti és működési szabályzatban foglaltak szerint véleményezésre a bizottságok elé terjeszti. A képviselő-testület a bizottságok véleményének figyelembevételével dönt az éves költségvetéséről.

A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulása költségvetési rendeletének előkészítésére, a költségvetés szerkezetére és annak elfogadására a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni azzal, hogy a képviselő-testület hatáskörét a többcélú kistérségi társulás tanácsa gyakorolja, a polgármester részére meghatározott feladatokat a társulási tanács elnöke, a jegyző részére meghatározott feladatokat a többcélú kistérségi társulás munkaszervezetének vezetője látja el, a költségvetési rendelettervezeten a többcélú kistérségi társulás költségvetési határozatának a tervezetét kell érteni.

A helyi önkormányzat képviselő-testülete részére a költségvetéshez és a zárszámadáshoz – az Áht. 118. §-a (1) bekezdésének 2. c) pontja és (2) bekezdésének 2. e) pontja szerinti – közvetett támogatásokat legalább az alábbi részletezettségben kell bemutatni:

- a) ellátottak térítési díjának, illetve kártérítésének méltányossági alapon történő elengedésének összege;
- b) lakosság részére lakásépítéshez, lakásfelújításhoz nyújtott kölcsönök elengedésének összege;
- c) helyi adónál, gépjárműadónál biztosított kedvezmény, mentesség összege adónemenként;
- d) helyiségek, eszközök hasznosításából származó bevételből nyújtott kedvezmény, mentesség összege;
- e) egyéb nyújtott kedvezmény vagy kölcsön elengedésének összege.

A helyi önkormányzat képviselő-testülete költségvetési rendeletében együttesen hagyja jóvá az önkormányzati hivatal, valamint az irányítása alá tartozó egyéb költségvetési szervek költségvetését, valamint változatlan formában beépíti a települési, illetve területi kisebbségi önkormányzat költségvetési határozatát. Továbbá dönt mindazoknak a lakossági és közösségi szolgáltatásoknak a támogatásáról, amelyeket nem helyi, illetve települési, illetve területi kisebbségi önkormányzati szervek útján végeztet. Ezen túlmenően más előirányzatokról is hozhat döntést.

A jegyző²¹ által elkészített költségvetési rendeletervezetet a polgármester február 15-éig nyújtja be a képviselő-testületnek. Ha a költségvetési törvény kihirdetésére a költségvetési évben kerül sor, a benyújtási határidő a költségvetési törvény kihirdetését követő 45-dik nap. A helyi önkormányzat az elfogadott költségvetéséről az imént említett benyújtási határidőtől számított 30 napon belül, az államháztartási információs és mérlegrendszernek megfelelően tájékoztatja a kormányt²².

A többcélú kistérségi társulási tanács költségvetési határozatában együttesen hagyja jóvá a kistérségi társulás munkaszervezetének és az irányítása alá tartozó egyéb költségvetési szervek költségvetését.

A helyi önkormányzatokról szóló törvényben elfogadott önkormányzati jogoknak és működési elveknek megfelelően kell szabályozni az előkészítés, az elfogadás, a

²¹ Az Áht. módosított 71. § (1) bekezdése értelmében

²² Áht. 72. §

működtetés és a zárszámadás eljárási rendjét. A központi költségvetéshez való szoros kapcsolódása miatt, a központi költségvetés elfogadása előtt a költségvetési rendelettervezetet nem lehet megalapozottan elkészíteni. A polgármester ezért – a költségvetési törvényjavaslat és a központi költségvetés parlamenti tárgyalásainak ismeretében – november 30-ig a helyi önkormányzat költségvetésére vonatkozó legfontosabb elképzeléseket tudja bemutatni. A központi költségvetés kihirdetését követő 30 napon belül kell a költségvetési rendelet tervezetét a képviselőtestületnek benyújtani. A képviselőtestület megalapozott döntéshozatalához szükséges, hogy a képviselőtestület a költségvetési rendelettervezettel együtt megkapja azokat a rendelettervezeteket, amelyek az előirányzatokat megalapozzák (pl. helyi adók kivetése), illetve a polgármester bemutassa azon kiadások hatását, amelyek a helyi önkormányzat működését hosszabb távon meghatározzák.

A képviselőtestület a költségvetési törvény kihirdetése után véglegesíti és hagyja jóvá a költségvetési rendeletet, majd 2 hónapon belül – a nemzetgazdasági, államháztartási folyamatok figyelemmel kísérhetősége érdekében – információt nyújt az államháztartási mérlegrendszernek megfelelően.

A költségvetési gazdálkodás biztonsága megköveteli, hogy az előre nem látható problémák kivédésére tartalékkal rendelkezzen. A polgármester hivatalának előirányzatán belül a képviselőtestület elkülönítetten határozza meg ennek mértékét. A tartalék előirányzatokkal való rendelkezés joga a képviselőtestületeket illeti.

Az évközi többletigényeket elsődlegesen a tartalék előirányzatok, illetve a többletbevételek terhére lehet kielégíteni.

Az év közben felmerülő gazdálkodási feszültségek feloldására – ha a tartalék-előirányzatok és a többletbevétel nem elégségesek – a polgármester pótköltségvetési rendelet javaslatot terjeszt a képviselőtestület elé.

Rendkívüli helyzetben a polgármester rendkívüli intézkedéseket foganatosíthat.

A költségvetési rendelet végrehajtásáról a polgármester gondoskodik. A helyi önkormányzat gazdálkodásának első féléves és háromnegyedéves helyzetéről a polgármester tájékoztatja a képviselőtestületet. Ez a garanciális szabály biztosítja, hogy a képviselőtestület év közben is figyelemmel kísérhesse a legfontosabb folyamatokat és a költségvetési rendelet elfogadásakor szándékolt célok teljesülését.

A helyi önkormányzatoknak információs rendszerük kidolgozásában figyelembe kell venniük az államháztartásra, a mérlegrendszerre és az államszámvitelre vonatkozó

előírásokat. Ezen kereteken belül a helyi önkormányzatok – a helyi sajátosságok figyelembevételével – saját igényeiknek megfelelően, önállóan alakíthatják információs rendszerüket.

A központi költségvetés tervezésekor az egyes előirányzatok kialakításának megalapozottságát jelentősen segíti az államháztartás alrendszerei között a megfelelő információáramlás. A helyi önkormányzatoknak is érdeke, hogy a hatékonyabb pénzügyi szabályozás érdekében információt nyújtsanak a folyó évi költségvetésük alakulásáról, pénzügyi elképzeléseikről az egységes államháztartási információs rendszernek megfelelően.

4. AZ ÖNKORMÁNYZATOK BEVÉTELEI, KAPCSOLATA AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSSAL

4.1. Az önkormányzatok bevételei

Az Ötv 77. § (2) bekezdése alapján az **önkormányzatok költségvetése az államháztartás része, ahhoz teljes pénzforgalmával kapcsolódik**²³. Az önkormányzati költségvetés az állami költségvetéstől (az államháztartás azon részétől, amely az állami feladatok teljesítését finanszírozza) elkülönül, ahhoz az állami támogatásokkal és más költségvetési kapcsolatokkal kötődik.

A helyi önkormányzat feladatellátását az alábbi bevételekkel biztosíthatja:

- állami támogatásból és hozzájárulásból,
- támogatás értékű működési bevételekből (TB-től, Munkaerőpiaci Alapból),
- átengedett központi adókból (SZJA, gépjárműadó)
- helyi adókból (iparüzési adó, idegenforgalmi adó)
- intézményműködési és egyéb bevételekből
- felhalmozási bevételből és hitelből²⁴

E bevételek az önkormányzatok egységes költségvetésének a bevételi oldalát alkotják.

Az önkormányzati törvény a pénzügyi szabályozás rendszerét határozza meg. A mindenkor évi költségvetési törvények foglalják magukba a központi támogatás, hozzájárulás jogcímeit, mértékeit, a feltételeket. Az önkormányzatok ugyanakkor az államháztartás részei, és támogatásokon keresztül kapcsolódnak az állami költségvetéshez. Ezért az önkormányzati költségvetés összeállításánál az államháztartás szabályai a meghatározóak.

Alapvető elvet rögzít az Alkotmánybíróság a jogbiztonságot illetően: **A költségvetési gazdálkodásnak az a jogbiztonsági minimumkövetelménye, hogy az állam a költségvetési év tartalma alatt ellentételezés nélkül, az önkormányzatokra nézve hátrányos módon ne változtassa meg az önkormányzati költségvetések**

²³ Ötv 77. § (2) bekezdése alapján

²⁴ Dr. Lóránt Zoltán: Pénzügyi jog (Közpénzügyek, államháztartás, adójog) NYME-GEO, Székesfehérvár 2003. 77 p.

forrásszerkezetét, így egyebek között a szabadon felhasználható bevételeket ne minősítse át célhoz kötött bevételekké, illetőleg a korábban is célhoz kötött bevételek felhasználási céljait ne szűkítse.

4.1.1. Saját bevételek csoportosítása:

- a) törvényben rögzített módon a települési önkormányzatok által megállapított és kivetett helyi adók;
- b) saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hozadékból származó nyereség, osztalék kamat és bérleti díj;
- c) illetékek a külön törvényben meghatározottak szerint;
- d) átvett pénzeszközök;
- e) az önkormányzat területén kiszabott és onnan befolyt környezetvédelmi és műemlékvédelmi bírság külön jogszabályban megállapított hányszorosa;
- f) az önkormányzatot megillető vadászati jog használatba adásából származó bevétel;
- g) a helyi önkormányzat egyéb bevételei.

Az önkormányzatok vagyonaikat, saját bevételeiket különböző pályázati lehetőségek segítségével is gyarapíthatják. Ezek a pályázati pénzek egyaránt származhatnak európai uniós, illetve hazai pályázati forrásokból. Felhasználhatók a pályázat kiírói által támogatott új létesítmények létrehozására, illetve a már meglévő vagyontárgyaik állagmegőrző felújítási munkáihoz, különböző szervezési, szervezet-átalakítási feladatokhoz. A pályázati lehetőségek közül a különböző regionális operatív programok keretében megvalósuló-, a gazdasági operatív programok céljai közt szereplő-, a Leader – közösségek által kitűzött célok alapján megvalósítható-, valamint az Új Magyarország Vidékfejlesztési program által kitűzött feladatok keretében végrehajtható projektek kapcsolódhatnak.

A pályázatok benyújtásával kapcsolatos probléma az önkormányzatok részéről, hogy pályázatok benyújtásához a települési önkormányzatoknak jelentős saját erővel kell rendelkezniük. A támogatási igények benyújtását nehezítik továbbá a bürokratikus pályázatadási rendszer buktatói, különösen az európai uniós forrásból származó pályázatok tekintetében sok plusz feladatot írnak elő a pályázók számára. További nehézséget jelent a támogatások utófinanszírozása, amely a projekt megvalósításával kapcsolatos feladatok ellátásán kívül megkívánja a teljes beruházási összeg előfinanszírozását.

A kellő forrással nem rendelkező kisebb település jelentős hátrányból indul a nagyobb, jelentősebb költségvetési forrásokkal rendelkező településekkel szemben hiszen nem rendelkezik olyan szakember gárdával, melynek kizárólagos feladata a kiírt pályázatok figyelése, azok előkészítése, illetve megírása, benyújtása az illetékes szervekhez. Költségvetéséből nem tudja előfinanszírozni a megvalósítandó projekt teljes összegét. Az irányító hatóságok sokszor 90-120 nappal később teljesítik a támogatási részt, amely jelentős nehézséget okoz a kisebb költségvetésű települések számára, vagy jelentős többletköltségeket okoz egy esetleges banki finanszírozás igénybevételeének kényszere.

Természetesen akadnak olyan lehetőségek is, ahol a pályázat kiírója eleve hátrányos helyzetű települések, illetve a kistelepülések indulását szorgalmazza az adott pályázati lehetőségnél, ezzel ösztönzi a település felzárkózását a fejlettebb településszintekhez.

Ha minden lehetőség adott egy pályázati projekt benyújtására, sőt az a bírálók által sikeresnek minősített, rendelkezésre áll az önerő a megvalósításhoz, további probléma, amellyel a pályázók később szembesülnek, miszerint a megépített, felújított létesítményt üzemeltetni kell, amely költség a későbbiekben jelentős költségvetési igénnyel fog jelentkezni a fenntartó önkormányzatnál. További feladat – a létesítmény üzemeltetésén kívül – az adott objektum ún. „élettel való megtöltése” hiszen a megépült létesítmények funkciójukat csak akkor látják el, ha azt a település lakói, civil szervezetei igénybe veszik, élnek az új lehetőség nyújtotta előnyökkel és a legjobb kihasználtsági szinten működik. Vannak olyan célok, melyeket egyáltalán nem támogatnak a pályázatok kiírói, amelyet településünk példáján keresztül tudom bemutatni:

Községünkben a gyermeklétszám jelentősen megnőtt – ez elsősorban a telek kialakításoknak, a helyi településfejlesztési politikának köszönhető – szükségessé vált egy tornaterem, tornacsarnok építése a településen. Mivel az önkormányzat saját bevételei korlátozottak, a helyi adóbevételek csekély mértékben állnak a rendelkezésünkre, sajnos önerőből egy ekkora projekt kivitelezése szinte lehetetlennek tűnik. Áttekintettük a rendelkezésre álló pályázati lehetőségeket, azonban sajnos ilyen célt sem az európai uniós források, sem a hazai források nem támogatnak és a jövőben várhatóan nem is fognak támogatni figyelembe véve az Új Magyarország Fejlesztési Tervben megfogalmazott prioritásokat.

Önkormányzatunk lehetőségei alapján vagy egy szomszédos település tornacsarnokát veszi igénybe a téli hónapokra és szállítja autóbusszal több kilométerre a gyermekeket a testnevelés órákra, vagy hitelt vesz fel és 10-20 évre költségvetésének jelentős részére

kötelezettséget vállal, korlátozva ezzel az elkövetkezendő évek gazdálkodását, hogy biztosítani tudja a közoktatási feladatok színvonalas ellátását az oktatási intézményében.

Az Országgyűlés normatív költségvetési hozzájárulást állapít meg²⁵ a települések lakosságszámával, egyes korcsoportokkal, intézményi ellátottakkal arányosan és egyéb mutatók alapján.

A központi költségvetésben meghatározott összeg felhasználásra vonatkozó kööttség nélkül - az önkormányzatnál felmerülő személyi jellegű juttatásokat és egyéb kifizetéseket terhelő levonások, járulékok teljesítését és elszámolását követően -, közvetlenül megilleti a helyi önkormányzatokat, illetőleg a törvény által meghatározott körben a feladatot ellátó önkormányzatot.

A pénzügyi szabályozás alapvető jellemzője, hogy az állami támogatás döntő hányada csaknem kétharmada alanyi jogon normatív módon illeti meg az önkormányzatokat. Ez egyelőre az önkormányzatok esélyegyenlőségének egyik fő biztosítója. Az önkormányzatok ezt a bevételi forrást előre kiszámíthatják, azzal évről-évre kalkulálhatnak.

A normatív központi hozzájárulás két módon illeti meg az önkormányzatokat.

a) Az egyik a **településre jellemző mutatók alapján** (pl. népességszám) jár. Ezzel a normatív központi hozzájárulási csoporttal az állam az igazgatási feladatainak a helyi végrehajtási költségeihez kíván hozzájárulni.

b) A normatív központi **hozzájárulások másik csoportjába tartozó mutatók valamely feladat ellátásához kapcsolódnak és alapvetően egy fő ellátott létszámhoz kötöttek.** A normatív központi hozzájárulásnak ez a fajtája a feladatot ellátó önkormányzatot illeti meg.

A normatív központi hozzájárulás azonban nem feladatot és nem intézményt finanszíroz, hanem csupán a központi támogatás (hozzájárulás) elosztásának az eszköze.

Az Országgyűlés meghatározza a társadalmilag kiemelt célokat. A célonkénti támogatások mértékét és feltételeit törvény tartalmazza.

A helyi önkormányzatok egyedileg és közösen is igényelhetnek **céltámogatást.** A feltételeknek megfelelő önkormányzat a céltámogatásra jogosult.

²⁵ Áht. 84. § (1)

Az Országgyűlés egyes meghatározott nagy költségigényű beruházási feladatok megvalósítására **a helyi önkormányzatoknak címzett támogatást nyújthat**²⁶.

A címzett támogatás kizárólag a meghatározott célra fordítható.

Címzett és céltámogatás az alapfunkció ellátását szolgáló, műszaki- pénzügyi- gazdasági szempontból előkészített, önkormányzati feladat hatékony ellátásához szükséges beruházáshoz igényelhető²⁷.

A címzett támogatás a nagy költségigényű beruházási feladatok megvalósításához kapcsolódik. Ezt a helyi önkormányzat számára az Országgyűlés biztosítja.

Kiegészítő állami támogatás illeti meg az önhibáján kívül hátrányos helyzetben levő települési önkormányzatot. A támogatás feltételéről és mértékéről az Országgyűlés az állami költségvetési törvényben dönt²⁸.

Új önkormányzati feladat megállapítása esetén az Országgyűlésnek egyidejűleg biztosítani kell az ellátáshoz szükséges pénzügyi fedezetet.

4.1.2. Az Országgyűlés által külön törvényben átengedett központi adók:

- a) a magánszemélyek jövedelemadójának meghatározott része,
- b) az egyéb megosztott adók.

Az éves költségvetési törvények a helyi önkormányzatok számára központosított előirányzatokból is átengednek bevételi forrásokat, felhasználási kötöttséggel. Az éves költségvetési törvény szabályozza a kiegészítő támogatás igénybevételének feltételeit, valamint az egyes támogatandó jogcímek keretösszegét. Ezek a pénzforrások többségükben az önkormányzati gazdálkodás konkrét feladataihoz nyújtanak segítséget.

A kötelező szolgáltatások, az alapvető közellátás minden állampolgárnak alanyi jogon jár. Nem vonható meg a lakosság egy részétől ez a járandósága azért, mert a település gazdasági lehetőségei az átlagnál rosszabbak. Ezért az átlagos feltételeknél kedvezőtlenebb körülmények között gazdálkodó önkormányzatok pénzügyi gondjainak rendezéséhez kiegészítő támogatási rendszert kell működtetni.

Az önhibáján kívül hátrányos helyzetben levő (forráshiányos) önkormányzat, valamint a tartósan fizetéseképtelen helyi önkormányzat kiegészítő támogatást igényelhet. E

²⁶ Ötv. 86. § (1) bekezdés alapján

²⁷ 1992. évi LXXXIX. törvény a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről

²⁸ Ötv. 87. § (1) bekezdése alapján

támogatást csak az az önkormányzat igényelheti, amely a normatívan képződő forrásokon túl a saját források maximális feltárására (helyi adóztatás - különösen az iparűzési adó alapjának csökkenése miatti adómérték emelése -, vagyonhasznosításból származó jövedelmek, pénzeszköz - átvétel stb.) és a kiadások lehetséges csökkentésére tett intézkedések (pl. intézmények társulása és működése, körjegyzőség, hatósági feladatok társulás útján való ellátása) mellett sem képes a kötelező önkormányzati feladatok ellátására, valamint a hitel-, kötvénykötelezettség és azok esedékes kamatai teljesítésére.

5. A TÁRSULÁSOK AZ ÖTV. SZABÁLYAI SZERINT²⁹

5.1. A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK TÁRSULÁSAI

A települési önkormányzatok képviselő-testületei feladataik hatékonyabb, célszerűbb megoldására szabadon társulhatnak. A társulás nem sértheti az abban résztvevők önkormányzati jogait.³⁰ Törvény a társulási megállapodás egyes feltételeit meghatározhatja.

A települési önkormányzatok képviselő-testületei között a társulások működése során felmerülő vitás kérdésekben a bíróság dönt.

A társuló képviselő-testületek megállapodhatnak abban, hogy a vitás kérdésben bármelyik képviselő-testület kérheti a megállapodásban megjelölt önkormányzati érdekszövetség által felkért tagokból álló egyeztető bizottság állásfoglalását, továbbá abban, hogy a kereset benyújtása előtt a képviselő-testület kéri az egyeztető bizottság állásfoglalását.

Az önkéntes és szabad társulás a helyi önkormányzatok alkotmányos alapjoga.

A helyi önkormányzatokról szóló törvény megalkotásakor a törvényjavaslat indokolása kiemelte, hogy a törvény célja a nagyobb átfogó község társulások kialakulása. Ez azonban hosszabb folyamat eredménye lehet, fokozatosan a társadalmi, gazdasági feltételek (a fejlettebb infrastruktúra) megteremtésével jöhet létre. Külön hangsúlyozta: községeinknek előbb valóságos önkormányzatokká kell válniuk ahhoz, hogy saját felismerésük alapján keressék az egyes közszolgáltatások célszerűbb, gazdaságosabb, magasabb színvonalú biztosításának társulások fejlesztését az európai önkormányzatokhoz hasonlóan.³¹

A választópolgárok az önkormányzatuktól különösen a település üzemeltetését, fejlesztését, az életkörülmények javítását, az egészséges környezethez való joguk biztosítását, a közszolgáltatások színvonalának az emelését várják. Az önkormányzatoknak a törvényekben előírt és az önként vállalt feladataikat növekvő színvonalon kell ellátniuk. Ennek érdekében minden önkormányzat eldöntheti (el kell döntse), hogy mely feladatait látja el a település határain belül saját maga, önállóan.

²⁹ 1990. évi LXV.tv. a helyi önkormányzatokról

³⁰ Ötv. 41. § (1)-(2) bekezdése alapján

³¹ Dr. Papp Zs. Önkormányzati igazgatás órai jegyzet

Tiszteletben tartva a társulási szabadságot, az erről való döntés önkéntességét és szabadságát a 41. § arra hívja fel az önkormányzatok figyelmét, hogy feladataik hatékonyabb és célszerűbb megoldására társuljanak. A hatékonyságnak és célszerűségnek sokféle összetevője van: jelent gazdaságosságot, gazdasági hatékonyságot, jelent társadalmi hatékonyságot - ami az érintett választópolgárok megelégedettségét mutatja -, lényeges eleme a szakmai hatékonyság, a szakmai színvonal, és a célszerűség mindezekkel összefüggésben vizsgálendő.

Maga az önkormányzati törvény meghatároz társulási formákat, de a társulási szabadság alkotmányos elvének érvényesítése végett hangsúlyozza, hogy az általa meghatározottakon kívül a társulásoknak más formái is lehetnek, amelyeket az önkormányzatok alakítanak ki.

A törvényhozó az általános elvek között rögzíti, hogy a központi költségvetés pénzügyi kedvezményekkel ösztönözheti a társulás létesítését és működését. Ezek a kedvezmények a költségvetési törvényben és egyes szaktörvényekben találhatók meg.

A társulásról, a megállapodás tartalmáról az érintett önkormányzatok szabad, önkéntes elhatározással döntenek. A törvény egyetlen tilalmat állít fel, nevezetesen: a társulás nem sértheti az abban résztvevők önkormányzati jogait. A törvény a gyengébb önkormányzatot védi az erőfölényben lévő önkormányzattal szemben, mivel a törvényt sértő (valamely önkormányzat jogát sértő) megállapodás semmis.

Az általános elvi tételek között szükséges hangsúlyozni, hogy más az önkormányzatok társulása és más az önkormányzatok együttműködése. Az együttműködés az átfogó, az általános fogalom, a társulás viszont az önkormányzatok kapcsolatainak intézményesült módja meghatározott feladatok megoldására.

Alkotmányos alapértéknek és megőrizendőnek tekintjük a választó-polgárok közösségének jogát a helyi önkormányzathoz, a helyi közügyek önálló, demokratikus intézéséhez. Ugyanakkor valóságos ellentmondás önkormányzati rendszerünkben a sok kis önkormányzat. Egyetlen település sincs önmagában, minden település valamely térségben helyezkedik el. Az átfogó társulási rendszer több síkú és több rétegű:

- Általános együttműködési keretet adnak a **térségfejlesztési társulások**. Ebben a keretben kidolgozható, egyeztethető az adott térség fejlesztésének programja, pályázatok alapján anyagi eszközök nyerhetők az elmaradottság csökkentéséhez, a térségi feladatok megoldására.

- Fontos követelmény, hogy a városok mind szorosabb kapcsolatot építsenek ki az agglomerációjukkal. Ez a városok és agglomerációs községeik kölcsönös érdeke és haszna, megvalósulásához a térségi rendezési tervek, fejlesztések intézményes formáira van szükség.

- Kistérség központi mozgató ereje nemcsak város, de nagyközség is lehet.

- Az ország társulási térképén a legjellemzőbb minták, motívumok a község-község kapcsolatok. Elsősorban a szomszédos községeknek helyes szövetkezniük, különösen az olyan alapszolgáltatásokban, mint az oktatás, nevelés, egészségügyi ellátás, szociális gondoskodás.

A társuló partnerek szolgáltatásonként eltérőek is lehetnek. Más-más térségre terjednek ki egyes település-üzemeltetési feladatok, vagy az intézményes szemétgyűjtés, szállítás, elhelyezés, feldolgozás közös ellátása; megint más a víznyerő terület, víziközmű közös fenntartása, esetleg a szennyvíztisztítás. Mindezekről eltérőek (is) lehetnek az igazgatási körzetek.

5.1.1. Hatósági igazgatási társulás

A képviselő-testületek megállapodással egyes államigazgatási hatósági ügyfajták szakszerű intézésére **hatósági igazgatási társulást** hozhatnak létre³².

A megállapodásnak tartalmaznia kell³³:

- a) a társulás résztvevőinek nevét, székhelyét,
- b) a társulásban intézendő ügyek megjelölését,
- c) a társulás vezetőjének és alkalmazottainak kinevezési módját, a munkáltatói jogok gyakorlásának a rendjét, a költségek viselésének arányát,
- d) a társulásba való belépés, illetőleg a kiválás szabályait,
- e) a társulás működési területén a helyszíni ügyintézés rendjét.

Az önkormányzati törvény alapján az államigazgatási feladatok, hatáskörök, hatósági jogkörök túlnyomó többségének a címzettje a települési önkormányzat jegyzője. A hatáskörök telepítésének vezérlő szempontja az, hogy az ügyintézés lehetőség szerint minél közelebb kerüljön az állampolgárokhoz, a jogi személyekhez. Az államigazgatási ügyek nagy részénél megoldható, hogy a szükséges feltételeket megteremtse a települési

³² Ötv. 42. § (1)

³³ Ötv. 42. § (2)

önkormányzat, az ügyintézés személyi és tárgyi feltételei biztosíthatók minden polgármesteri hivatalban, ideértve természetesen a körjegyzőségeket is. Vannak azonban bonyolultabb hatósági ügyek, amelyek intézése már nagyobb, speciális szakértelmet, gyakorlati tapasztalatot igényel. A városokban természetesen ezek feltételeit is meg lehet és kell teremteni, más önkormányzatoknál viszont az nem mindig lehetséges. Ilyenkor alapvetően két megoldás között van választási lehetőség: az egyik szerint maga a jogalkotó kizárólag a városnak adja a hatáskört azzal, hogy a város azt községekre is kiterjedően látja el (pl. építésügyi igazgatás, a gyámügyek az okmányirodákban 2000. január 1-től ellátott feladatok). A másik lehetőség az, hogy minden jegyző megkapja a hatáskört, és amelyik önkormányzat a hatáskör gyakorlásához szükséges feltételeket megteremteni nem képes, az a hatósági igazgatási társulást választja.

A választópolgárok azt várják a közigazgatástól, hogy az gyorsan, szakszerűen, törvényesen, kulturáltan intézze ügyeiket. A polgár lakóhelyén kell gondoskodni a gyakran, nagyobb számban előforduló ügyek helyi intézéséről. A bonyolultabb, nagyobb szakismereteket igénylő ügyeknél kevésbé a helyben történő ügyintézés a fontos, hanem a törvényesség, szakszerűség, gyorsaság. Ez pedig hatósági igazgatási társulásban is biztosítható és még mindig közel a polgár lakóhelyéhez.

A hatósági igazgatási társulásról is kizárólag a képviselő testületek dönthetnek. Egyes hatósági ügyfajták szakszerű intézését szolgálja a hatósági igazgatási társulás.

A törvény megállapítja a megállapodás kötelező tartalmi kellékeit, az ügyfajtákról és a további kérdésekről az érintett önkormányzatok szabadon állapodnak meg.

A gyakorlatban általában az igazgatási társulások két fajtája jött létre:

- Az egyiknél a társulás előkészíti, ténybelileg, szakmailag, jogilag megalapozza a döntést, tervezetet készít az egyedi hatósági ügy elbírálására, ám magát a döntést a települési önkormányzat jegyzője hozza meg.
- A másik fajta társulásnál az előkészítés és a döntés is a társulásban történik, a döntést hozó a hatósági jogkör gyakorlása során a kiadmányozási joggal a társulási megállapodásban megbízott települési önkormányzat (többnyire a székhely) jegyzője. Ez utóbbi fajtánál a döntés tervezetét egyeztetik az ügyfél települési önkormányzatának a jegyzőjével.

A hatósági igazgatási társulás létrejöhet egyfajta hatósági ügycsoport intézésére, de alakítható több ügyfajtára is.

5.1.2. Intézményi társulás

Az érdekelt képviselő-testületek megállapodhatnak két vagy több községet, illetőleg várost és községet ellátó egy vagy több intézmény közös alapításában, fenntartásában és fejlesztésében³⁴. Eltérő megállapodás hiányában a közös intézmények fenntartásához az érdekelt képviselő-testületek a településük lakosság számának arányában járulnak hozzá.

A megállapodásban meg kell határozni:

- a) a közös intézmény tevékenységi és ellátási körét,
- b) az egyes képviselő-testületek pénzügyi hozzájárulásának arányát,
- c) az intézmény fenntartásával kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket, valamint azok gyakorlásának a módját,
- d) a megállapodás felmondásának a feltételeit.

Az intézményi társulásnak két fajtája lehet:

- Az egyik változatban két vagy több képviselő-testület megállapodik intézmény vagy más szervezet közös fenntartásában, egyes alapítói jogok közös gyakorlásában, munkavállaló közös foglalkoztatásában azzal, hogy a közös fenntartással, illetve a közös foglalkoztatással kapcsolatos feladat- és hatásköröket a megállapodásban meghatározott képviselő-testület, illetve annak szerve gyakorolja. Ennél a társulásnál a döntési jogkörök a meghatározott önkormányzatnál maradnak, de a megbízás, kinevezés, felmentés előtt kérni kell a társult önkormányzatok véleményét, és minden döntésről tájékoztatni kell a képviselő-testületeket. Lényeges szabály, hogy a megállapodásban meghatározott költségvetést érintő döntéshez a képviselő-testületek egyetértése szükséges. A megállapodás tartalmát a felek szabadon állapítják meg, de a törvény előírja a megállapodás minimális tárgyköreit.

- Az intézményi társulás másik változata az előzőtől abban tér el, hogy a döntéseket nem valamelyik önkormányzat hozza, hanem arra a képviselő-testületek döntéshozó szervet hoznak létre, ez a társulási tanács.

A társulási tanács összetételéről a képviselő-testületek állapodnak meg és többféle megoldás közül választhatnak. Közösén dönthetnek úgy, hogy a társulási tanács a megállapodásban meghatározott számú önkormányzati képviselőből áll. Megállapodhatnak abban is, hogy a társulási tanácsot a polgármestereik alkotják. Ebben

³⁴ Ötv. 43. §. (1) bekezdése alapján

az esetben a polgármesterek a költségvetési hozzájárulás arányában rendelkeznek szavazati joggal. Lehetséges olyan összetétel is, hogy a költségvetési hozzájárulás arányában választanak a társulási tanácsba önkormányzati képviselőket.

Törvényi feltétel viszont, hogy **egyik társulási tag sem rendelkezhet a társulási tanácsban a szavazatok több mint a felével.** Ez utóbbi esetben ugyanis érdemében nem lenne társulás, mivel a társulás egy tagja mindent saját maga eldönthetne. Ilyen helyzetben más típust indokolt választani.

5.1.3. Társult képviselő-testület

A települési képviselő-testület más települési képviselő-testülettel társult képviselő-testületet alakíthat³⁵.

Társult képviselő-testület alakítása esetén a képviselő-testületek **részben vagy egészben egyesítik a költségvetésüket, közös hivatalt tartanak fenn és intézményeiket közösen működtetik**³⁶.

Azokban az ügyekben, amelyek kizárólag az adott települést érintik, az egyes települések képviselő-testülete önállóan dönt³⁷.

A társult képviselő-testület alakuló ülésén határozatba foglalja a megalakulását, a székhelyét, a hozzá tartozó települések felsorolását. A társult képviselő-testület dönt a szervezetéről, működési rendjéről. **A társult képviselő-testület ülését össze kell hívni bármely résztvevő település polgármesterének a kezdeményezésére.**

Társult testület alakítható úgy is, hogy az érdekelt települési képviselő-testületek a települések lakosságszámának arányában választják meg a tagjait a települési képviselők közül.

A települési önkormányzatok legátfogóbb társulási formája a társult képviselő-testület. Társult képviselő-testületet két vagy több települési képviselő-testület hozhat létre szabad elhatározásából. Ezekben az esetekben helyi népszavazást kell tartani³⁸.

A társult képviselő-testület arra kínál lehetőséget, hogy a települési önkormányzatok a feladataik jelentős részét integráltan, gazdaságilag, szakmailag a leghatékonyabban lássák el, minden intézményük közös fenntartásával. Emellett gazdasági, szakmai érvek egyaránt

³⁵ Ötv. 44. §. (1) bek. szerint

³⁶ Ötv. 44. §. (2) bek. szerint

³⁷ Ötv. 44. §. (3) bek. szerint

³⁸ Ötv. 46. § (1) bekezdés d) pontja szerint

szólnak. Ugyanakkor a kizárólag az adott települést érintő ügyekben a település saját képviselő-testülete dönt önállóan.

Az érdekeltek szabad elhatározásán múlik az, hogy a költségvetésüket milyen mértékig egyesítik, ez a minimális hozzájárulástól a teljes egyesítésig terjedhet.

A társult képviselő-testület egyesítheti az önkormányzatok anyagi erejét. Külön-külön esetleg egyik község sem lenne képes egyes fejlesztések önálló végrehajtására, együtt megfelelő sorrendben való megállapodással több fejlesztés valósítható meg. Feltétel természetesen, hogy az érintett települések hosszabb távon legyenek képesek az együttműködésre. A társult képviselő-testületek működésére a képviselő-testületek működésére irányadó szabályok vonatkoznak.

A társult képviselő-testület körzeti jellegű közszolgáltatás megszervezését is vállalhatja. Az önkéntes vállalásnak több feltétele van. Az egyik feltétel az, hogy a megelőző négy év átlagában a társulás körzetének állandó lakosai közül kerüljön ki az intézményi szolgáltatást igénybe vevők köre. A másik feltétel az, hogy a társult képviselő-testület önként vállalt új körzeti szolgáltatás nyújtását határozza el és ehhez új körzeti intézményrendszert hozzon létre. A társult képviselő-testület sem utasíthatja el az általa működtetett közszolgáltatás iránt nem a körzetében jelentkező igények kielégítését. Mindezek mellett a társult képviselő-testület sem igényelhet az állami költségvetésből átengedett bevételi támogatáson túl más kiegészítő állami vagy megyei támogatást.

6. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÁRSULÁSAIRÓL ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉSÉRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY RENDELKEZÉSEI

Az Országgyűlés a helyi önkormányzatok Alkotmányban és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben meghatározott társulási jogának gyakorlati érvényesítése, a helyi önkormányzatok együttműködésének bővítése, közös érdekű feladataik célszerűbb, gazdaságosabb és hatékonyabb megvalósítása, a polgároknak nyújtott közszolgáltatásai színvonalának javítása, a térségi kapcsolatok elmélyítése, a társulások általánosabbá és tartósabbá tétele érdekében megalkotta a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. Törvényt.

A helyi önkormányzatok képviselő-testületei önkéntes és szabad elhatározásukból, egyenjogúságuk tiszteletben tartásával, a kölcsönös előnyök és az arányos teherviselés alapján **írásbeli megállapodással hozhatnak létre társulást.**

Társulási megállapodás (a továbbiakban: megállapodás) köthető

- helyi önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint
- a polgármester, a jegyző, a képviselő-testület hivatala ügyintézője államigazgatási feladat- és hatásköre ellátására.

A megállapodást a polgármester, államigazgatási feladat- és hatáskör esetén a polgármester és a jegyző írja alá.

A helyi önkormányzat feladatellátási kötelezettségét nem érinti a társulás létrehozása.

A társulásban részt vevő **képviselő-testületek mindegyikének minősített többséggel hozott döntése szükséges:**

- a) a megállapodás jóváhagyásához;
- b) a megállapodás módosításához;
- c) a megállapodás megszüntetéséhez;
- d) a társuláshoz történő csatlakozáshoz való hozzájáruláshoz;
- e) a társulási megállapodás év közbeni felmondásához.

(3) A társulás tagjainak több mint a fele minősített többséggel hozott határozatával a naptári év utolsó napjával fontos okból **kizárhatja** a társulásból azt a képviselő-testületet, amely a megállapodásban foglalt kötelezettségének ismételt felhívásra határidőben nem tett eleget.

A megállapodás

- **határozatlan** vagy
- a megállapodás szerinti **határozott időre**,
- **feladat megvalósítására**,
- feltétel teljesítésére szól,

melynek módosítását, megszüntetését, felmondását a társulás bármely tagja kezdeményezheti³⁹.

A polgármester a megállapodásban meghatározottak szerint, de legalább évente egyszer beszámol a képviselő-testületének a társulás tevékenységéről, pénzügyi helyzetéről, a társulási cél megvalósulásáról.

6.1. A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK TÖBBCÉLÚ KISTÉRSÉGI TÁRSULÁSAI⁴⁰.

A kistérség, mint a megyénél kisebb területi egység nem előzmény nélküli a magyar közigazgatás történetében. A magyar településszerkezet sajátosságaiból fakadóan folyamatosan szembe kellett nézni a méretgazdaság, hatékonyság követelményeivel. Ezt a folyamatot felerősítette, hogy a gazdasági, társadalmi viszonyok változásával összefüggésben Európában jelentős mértékben átalakult az állam és a helyi önkormányzatok szerepe. A közszolgáltatások bővülése mellett – decentralizáció előtérbe kerülésével – e helyhatóságok tovább erősödtek, szolgáltató jellegük egyre inkább kidomborodik.⁴¹

A kistérségi rendszerben a települések kapcsolataik révén egy központi településhez vonzódnak. A rendszerben minden város egyúttal vonzásközpont (társközpont), de vannak községi jogállású vonzásközpontok is.

Jogalkotói cél:

- Az Országgyűlés a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásainak (a továbbiakban: többcélú kistérségi társulás) **intézményesítése**,
- a kistérségek összehangolt fejlesztésének előmozdítása,

³⁹ 1997. év CXXXV. törvény 3- 4. §-a

⁴⁰ 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról

⁴¹ Balázs I. – Barabás Z. – Bekényi J. – Bércesi F. – Deák L. – Deli E. – Dudás F. Gurnik Á. – Lakatos H. – Lamperth M. – Nagy M. – Németh J. – Pintérné Víg I. – Szentirmai L. – Varga Cs. – Varga S. – Vass Gy. – Virág R.: Kistérségek kézikönyve (Szakértői módszertan és dokumentumtár) MKI Budapest 2004. 21. o.

- az önkormányzati közszolgáltatások színvonalának kiegyenlített emelése érdekében az alábbi törvényt alkotja:

A törvény a települési önkormányzatok önkéntes társulásának elve alapján határozza meg a többcélú kistérségi társulás létrehozásának és működésének részletes szabályait. Meghatározza a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulása létrehozásának, szervezetének és működésének részletes szabályait.

A létrehozott társulási forma sajátossága, hogy biztosítja a kistérségi együttműködés hosszú távú kialakítását, továbbá egyes térségi feladatok hatékony ellátását.

A magyar önkormányzati rendszer sajátossága, hogy számos, alacsony lélekszámú, gazdaságilag kis teljesítőképességű önkormányzattal rendelkezik. Ezek nagyfokú önállósággal bírnak, azonban - többek között - a differenciálatlan hatáskör-telepítés következtében a települések egy része nem képes hatékonyan, megfelelő szakmai színvonalon biztosítani a közszolgáltatások egy részét.

Az állampolgárok életminőségének javítása, az indokolatlan társadalmi és területi egyenlőtlenségek kiküszöbölése érdekében kiemelten fontos, hogy a települések között fokozatosan kiépült együttműködés mennyire képes megerősödni a jövőben. A kibontakozás útja a többcélú kooperációk, a térségi kapcsolatok ösztönzése, a kistérségek intézményesítése. A kistérség földrajzilag egymással határos, funkcionális kapcsolatot mutató egy vagy esetleg több központra szerveződő településcsoport, amely a tagtelepülések között lévő kapcsolatok révén lehetővé teszi a térségi feladatok ellátását.

A kistérségek meghatározó funkciói:

- az önkormányzati-közszolgáltatási szerepkör;
- a területfejlesztési funkció;
- valamint a magasabb szaktudást igénylő államigazgatási feladat- és hatáskörök ellátása.

A törvény megteremti a jogalapot a többcélú kistérségi társulások létrehozására, meghatározza működésük feltételeit, továbbá lehetőséget biztosít az ágazatoknak arra, hogy ösztönözzék az egyes feladat- és hatáskörök e társulási típusban történő ellátásait. A szabad társulás elve alapján létrejövő többcélú kistérségi társulások megerősödése csak fokozatosan lehetséges, kiteljesedésükhöz erőteljes ösztönző rendszer működtetése is szükséges. A létrejövő új típusú társulások nem érintik a jelenleg működő önkormányzati társulásokat, a jövőben is megmarad a széles körű társulási szabadság.

A kistérségben - kivéve a fővárost és azt a kistérséget, amelyben egy település alkot egy kistérséget - működő települési önkormányzatok képviselő-testületei (a továbbiakban: képviselő-testület) **a kistérségi együttműködés hosszú távú biztosítására írásbeli megállapodással** (a továbbiakban: többcélú kistérségi társulási megállapodás) a kistérségben egy többcélú kistérségi társulást alakíthatnak⁴².

A többcélú kistérségi társulás részt vehet a kistérség területének összehangolt fejlesztésében (különösen: fejlesztési tervek, programok, pályázatok készítésében, megvalósításában) és a településfejlesztés összehangolásában, vállalhatja kistérségi közszolgáltatások biztosítását, fejlesztését és szervezését, valamint intézmények fenntartását.

Az önkormányzati-közzolgáltatási funkciók ellátásának optimális kerete a kistérséget alkotó települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulása, amely abban az esetben biztosíthatja e funkciókat, ha meghatározott térségben működik. E többcélú társulás a kistérségbe tartozó települési önkormányzatok döntése alapján jön létre. A törvény megfogalmazza, hogy egy kistérségben egy többcélú kistérségi társulás alakítható. Természetesen más társulások a jövőben is létrehozhatók, de ezen új típusú - a kistérség egészére kiterjedő - társulásból, jellegére tekintettel csak egyet lehet alakítani. Hangsúlyozni kell azt is, hogy a szabályozás változása nem érinti a jelenleg működő társulásokat, azok átalakításának jogi kényszere nincs.

A törvény alkalmazásában a melléklet jelöli meg a kistérségeket, amelyek keretében működhetnek a többcélú kistérségi társulások.

A többcélú kistérségi társulás akkor tekinthető megalakultnak, ha a többcélú kistérségi megállapodást a kistérségbe tartozó települések több mint fele minősített többséggel hozott döntésével jóváhagyta, az államkincstár illetékes igazgatósága nyilvántartásba vette, és a társulás döntést hozó szerve alakuló ülésén kimondta megalakulását. Szükséges, hogy a társulási megállapodást jóváhagyó települési önkormányzatok lakosságszáma meghaladja a kistérség lakosságszámának legalább 60%-át.

⁴² 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról 1. §. (1) bekezdése szerint

A többcélú kistérségi társulás működésének rugalmasságát biztosítja, hogy a társulási megállapodást a társulás tagjai szükség szerint módosíthatják, illetve a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló kormányrendelet szerint módosítják, továbbá a helyi önkormányzati általános választást követő hat hónapon belül felülvizsgálják.

A törvény biztosítja, hogy a többcélú kistérségi társuláshoz csatlakozni bármikor lehet. A működés stabilitása érdekében rögzíti, hogy minősített többséggel, hat hónappal korábban hozott döntésével a naptári év utolsó napjával válhat ki a települési önkormányzat a többcélú kistérségi társulásból. A kiválás ezen túlmenően lehetséges akkor is, ha törvény vagy a kistérségek megállapításáról szóló kormányrendelet alapján a kistérség területe változik.

A törvény szankcionálja a társulási tag kötelezettségének mulasztását, a kizárás lehetőségének biztosításával. A törvény erejénél fogva megszűnik a többcélú kistérségi társulás, amennyiben tagjainak száma, illetve az általuk képviselt települések lakosság száma a megalakuláshoz előírt mérték alá csökken.

A törvény meghatározza azokat az eseteket, melyekben a társulás tagjainak minősített többséggel kell döntést hoznia.

A többcélú kistérségi társulás jogi személy, gazdálkodására a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni

A többcélú kistérségi társulás által ellátható feladatok A többcélú kistérségi társulás jogszabályban meghatározott feltételek szerint gondoskodhat az alábbi feladatkörbe tartozó közszolgáltatások biztosításához kapcsolódó és térségi együttműködést igénylő egyes feladat- és hatáskörök ellátásáról:

- a) oktatás és nevelés;
- b) szociális ellátás;
- c) egészségügyi ellátás;
- d) család-, gyermek- és ifjúságvédelem;
- e) közművelődési, közgyűjteményi tevékenység;
- f) helyi közlekedés, helyi közútfenntartás;
- g) ingatlan- és vagyongazdálkodás;
- h) ivóvízellátás, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás, valamint bel- és csapadékvíz-elvezetés;
- i) kommunális szolgáltatások és energiaellátás;

- j) környezet- és természetvédelem, valamint hulladékkezelés;
- k) szennyvíztisztítás és -elvezetés;
- l) területrendezés;
- m) esélyegyenlőségi program megvalósítása;
- n) foglalkoztatás;
- o) gazdaság- és turizmusfejlesztés, valamint idegenforgalom;
- p) állat- és növényegészségügy;
- q) belső ellenőrzés;
- r) területfejlesztés⁴³.

A szabad társulás elvéből következően e társulás nem kötelezhető a megjelölt feladatok ellátására, azonban külön jogszabályban meghatározott támogatásra abban az esetben jogosult, ha gondoskodik e feladatok ellátásáról. A támogatás igénylésének nem feltétele, hogy a törvényben meghatározott feladatkörbe tartozó valamennyi közszolgáltatás megvalósuljon a többcélú kistérségi társulás keretében.

6.1.1. A társulás működése

A többcélú kistérségi társulás feladat- és hatásköreinek ellátása érdekében költségvetési intézményt, gazdálkodó szervezetet alapíthat, kinevezi vezetőiket. A többcélú kistérségi társulás olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét.

A többcélú kistérségi társulás egyes közszolgáltatásokat - külön megállapodás alapján - más társulással, illetve helyi önkormányzattal együtt közösen biztosíthat, közös fejlesztéseket, beruházásokat valósíthatnak meg.

A többcélú kistérségi társulás költségvetését a társulási tanács önállóan, költségvetési határozatban állapítja meg. A társulási tanács munkaszervezete [10. § (1) bekezdés] útján gondoskodik a többcélú kistérségi társulás költségvetésének végrehajtásáról.

A többcélú kistérségi társulás működési költségeihez - a többcélú kistérségi társulási megállapodás eltérő rendelkezése hiányában - a társulás tagjai az általuk képviselt települések lakosságszámának arányában hozzájárulnak.

⁴³ 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról 2. §. (1) bekezdése szerint

A többcélú kistérségi társulás saját vagyonnal rendelkezhet, amelynek szaporulata a többcélú kistérségi társulást illeti meg.

A többcélú kistérségi társulás megszűnése esetén a vagyont - eltérő megállapodás hiányában - a társulás tagjai között kell felosztani. A vagyonmegosztás módját a társulási megállapodás rögzíti.

A többcélú kistérségi társulásból történő kiválás, kizárás esetén a társulás tagja által a többcélú kistérségi társulásba bevitt vagyonnal el kell számolni. Annak kiadására a társulás tagja csak abban az esetben tarthat igényt, ha az nem veszélyezteti a többcélú kistérségi társulás feladatának ellátását, ebben az esetben a társulás volt tagját a többcélú kistérségi társulással kötött szerződés alapján használati díj illeti meg⁴⁴.

6.1.2. A társulási tanács

A törvény alapján a többcélú kistérségi társulás ellátja a társulás tagjai által reá átruházott önkormányzati feladat- és hatásköröket. Ennek érdekében költségvetési intézményt, gazdálkodó szervezetet alapíthat, kinevezi vezetőiket, továbbá együttműködhet más társulással, helyi önkormányzattal. Egyes közszolgáltatásokat - külön megállapodás alapján - közösen biztosíthatnak, közös beruházásokat és fejlesztéseket valósíthatnak meg. Az azonos típusú önkormányzati intézmények gazdálkodását közösen biztosíthatják. A társulási tanács állapítja meg a többcélú kistérségi társulás költségvetését és munkaszervezete útján gondoskodik annak végrehajtásáról. A társulás működésének költségeihez a társulás tagjai lakosságuk számának arányában járulnak hozzá, de a törvény lehetőséget biztosít a hozzájárulás kistérségi társulási megállapodásban történő szabályozásához.

A többcélú kistérségi társulás saját vagyonnal rendelkezhet, amelynek szaporulata is a társulást illeti meg. Amennyiben a kistérségi társulás megszűnik, a társulás tagjai között a vagyont fel kell osztani. A kistérségi társulásból történő kiválás, illetve kizárás esetében a bevitt vagyon kiadására csak abban az esetben tarthat igényt a kiváló, illetve a kizárt tag, ha ezáltal nem veszélyezteti a többcélú kistérségi társulás feladatainak jövőbeni ellátását. A vagyonvesztés megakadályozása érdekében a kiváló, illetve kizárt tag a kistérségi társulással kötött megállapodás alapján a vagyon használatáért díjra jogosult.

⁴⁴ 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról 4. §. szerint

A törvény szerint a társulási tanács döntéseinek előkészítését és feladatainak végrehajtását munkaszervezet látja el. A munkaszervezet formájának meghatározása a többcélú kistérségi társulási megállapodásban történik. A törvény lehetőséget ad a társulás tagjainak arra, hogy a kistérség sajátosságaihoz, a többcélú kistérségi társulásban ellátandó feladatokhoz igazodva határozza meg munkaszervezetének formáját. Így lehetőség van arra, hogy a hivataltól elkülönült munkaszervezet vagy a székhely település önkormányzata képviselő-testületének hivatala lássa el a tanács feladatainak végrehajtását és döntéseinek előkészítését.

A munkaszervezet keretében - külön jogszabályban meghatározott feltételek szerint, a szükséges pénzügyi fedezet biztosítása mellett - működhetnek a minisztériumoknak, valamint területi szerveiknek a kistérségben feladatot ellátó munkatársai.

7. A HELYI ADÓK SZEREPE A PÉNZÜGYI SZABÁLYOZÁSI RENDSZERBEN

A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (Htv.) fontos mérföldkő volt a magyar önkormányzatiság megteremtése, s a demokratikus Magyarország megteremtése szempontjától. Jelentőségét jól mutatja, hogy az Alkotmányban egyedülként a helyi adók léte szerepel kötelező közteherként. Az önkormányzatok nem képzelhetők el gazdasági függetlenség nélkül, a gazdasági függetlenség pedig nem létezik, ha a település nem rendelkezik olyan bevételi forrással, amelyre ráhatással bír. E forrás célszerűen a helyi adóztatási jogból eredő bevétel, melynek szerepe a saját bevételeken belül értékelődött fel. Ha a helyi adók és a központi adók viszonyát vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy a központi adónemekre, azok szabályaira az önkormányzatnak egyáltalán nincs ráhatása, míg a helyi adók tekintetében az adott törvény keretein belül lehetőség van az egyéni szabályozásukra, illetve annak eldöntésére, hogy akarja-e az adott önkormányzat azokat az illetékességi területén bevezetni, működtetni.

A magyar adórendszerben 1991 óta léteznek a mai értelemben vett helyi adók. Ha összehasonlítjuk a Magyarország területén, illetve az európai államokban működő helyi adó törvényeket, megállapíthatjuk, hogy a más európai államokban a településeknek jellemzően csak adómérték megállapító jogosultságuk van.

A helyi adórendszer jogi és egyéb feltételeit illetően a bevezetést követő rövid időn belül olyan változásokon ment keresztül, mely a helyi adó bevételek nagyságát országosan különbözőképpen befolyásolta. Így az egyes tevékenységeket preferáló kedvezmények körének bővítése az adóztatás lehetőségének csökkentette. A helyi adótörvény módosíthatóságának gyakorlata az önkormányzatok költségvetését megalapozó számítások elvégzését és rendelet alkotási tevékenységét nehezítette célozta, összességében a jogalkalmazást és jogbiztonságot sem erősítette.

Mint az előzőekben már említésre került, a helyi adók léte közvetve a legmagasabb szintű jogforrásból, az Alkotmányból ered. Az Alkotmány értelmében ugyanis az adórendszerben működni kell olyan adóknak, melyeket az önkormányzat – törvényi keretek között – megállapíthat és az adó mértékét is meghatározhatja. Az alkotmány tulajdonképpen megosztotta az adóztatás jogát az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok között. A helyi adó törvény megalkotását követően Magyarország is csatlakozott a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájához, amely szintén előírja, hogy az

adórendszerben működni kell olyan adóknak, amelyek mértékét – törvény keretei között – az önkormányzat jogosult megállapítani. Tehát a Htv. lehetővé teszi, hogy a települési önkormányzat illetékességi területén helyi adókat vezessen be – természetesen a törvény által felállított korlátok között.

A helyi adók legfontosabb tulajdonsága, hogy a helyi adóból származó bevétel teljes egészében az azt megállapító önkormányzat saját bevételeinek számít, azt tőle elvonni nem lehet.

A települési önkormányzatok saját bevételei között meghatározó szerepe a helyi adóbevételeknek van (kellene legyen).

Az önkormányzati önállósággal összhangban lévő új típusú helyi adók rendszere 1991-ben lépett hatályba - 1990. évi C. törvény- , amelyet azóta csaknem minden évben módosított a parlament.

7.1. A helyi önkormányzat adó-megállapítási joga

Az 1990. évi C. törvény 5. §-a alapján az önkormányzat képviselő-testülete - rendeletével - a következő adók bevezetésére jogosult:

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

Az adóigazgatás sajátosságából adódóan biztosítani kell, hogy valamennyi helyi adóról szóló önkormányzati rendelet egyértelműen tartalmazza az adókötelezettséget, az adó alanyát, az adómentesség esetét, az adókötelezettség keletkezése és megszűnése eseteit, az adó alapját, az adó mértékét. A felsorolt elemek csak a rendeleti minimumot jelentik. Célszerű, ha az önkormányzati rendelet további elemeket is tartalmaz, mégpedig a helyi sajátosságokra alapozva, pl. a méltányossági elemeket.

Az önkormányzat autonóm módon dönt arról, hogy gazdálkodási feladatainak teljesítése és az ehhez szükséges forrásképzés érdekében él-e, és milyen mértékben - a törvény keretei között - a helyi adóztatás eszközével.

Fontos, hogy az önkormányzatok meghatározzák a helyi adók bevezetésének célját, ezzel az adófizetők többsége azonosuljon, valamint a beszedett helyi adókról és azok felhasználásáról tájékoztatást kapjon. A helyi adó törvény nem teszi kötelezővé a felhasználási célok meghatározását, csak arra kötelezi a képviselő-testületeket, hogy a

költségvetési beszámoló részeként a beszedett adó összegéről tájékoztassák a település lakosságát.⁴⁵

Az előzőekből láthatóan az 1990. évi C. törvény meghatározza az önkormányzatok által megállapítható adófajtákat, részletezve az adóalanyokat és az adótárgyakat. Tartalmazza továbbá az egyes adókra vonatkozóan az adó mértékét, az önkormányzatok által megállapítható adómaximumot. Azonban a kööttségek mellett az önkormányzat szabadon dönti el, hogy a törvényi keretek között állapít-e meg helyi adót, és ha igen, akkor melyiket.

A 2007. évtől a belföldi gépjárművek után a települési önkormányzat által beszedett adó 100%-a az önkormányzatot illeti meg. A gépjárműadó alapja a személyszállító gépjármű hatósági nyilvántartásban feltüntetett teljesítménye kilowattban kifejezve. Az adó mértéke a gépjármű gyártási évéhez igazodóan 300-120 Ft/KW közötti összeg lehet.

Autóbusz, nyerges-vontató, lakó-pótkocsi esetében az adó alapja a gépjármű saját tömege (önsúlya)⁴⁶

Adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy

- az adók valamelyikét bevezesse, a már bevezetett adót hatályon kívül helyezze, illetőleg módosítsa, azonban az évközi módosítás naptári éven belül nem súlyosbíthatja az adóalanyok adóterheit. További korlátozás az is, hogy egyféle vagyontárgy után csak egyféle típusú adó megfizetésére kötelezhető az adóalany.
- Az adók bevezetésének időpontját és időtartamát meghatározza
- Az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességeihez igazodóan megállapítsa.
- A Htv-ben meghatározott mentességeket további mentességekkel, illetőleg a kedvezményeket további kedvezményekkel kibővítsé (különösen a lakások esetében a lakásban lakóhellyel rendelkező eltartottak számától, a lakáson fennálló, hitelintézet által lakásvásárlásra, lakásépítésre nyújtott hitel biztosítékaul szolgáló

⁴⁵ <http://hu.wikipedia.org/Helyiadok>

⁴⁶ 1991. évi LXXXII. törvény a gépjárműadóról

jelzálogjog fennállásától, a lakásban lakóhellyel rendelkezők jövedelmétől függő mentességekkel, kedvezményekkel)

7.2. A helyi adók fajtái

7.2.1. Vagyoni típusú adók

A vagyoni típusú adók körébe az építményadó és telekadó tartozik, ezen adónemek tárgya: az ingatlanok közül az épület (lakás és nem lakás céljára szolgáló épület), az épületrész, illetőleg a belterületi földrészlet. Összefoglalóan ezek adónemek az ingatlanadók. Ezen adónemek alapját az önkormányzat meghatározhatja az alapterület, vagy az ún. korrigált forgalmi érték alapján is. Az adó törvényi felső mértéke

építményadónál, illetve a telekadónál az alapterület szerinti adóztatás esetén meghatározott forint/m² értékkel, a korrigált forgalmi érték szerinti adóztatás esetén pedig %-ban van meghatározva.

7.2.2. Kommunális típusú adók

a) A kommunális típusú adók magukba foglalják a magánszemély kommunális adóját, a vállalkozók kommunális adóját és az idegenforgalmi adót.

A magánszemély kommunális adója mindazon ingatlanokat terhelheti, melyek egyébként építményadóval és telekadóval is adóztathatók lennének. Az adó törvényi felső mértéke adótárgyanként (lakás, nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész, telek) 12 000 forint.

A vállalkozók kommunális adója a vállalkozó (vállalkozás) által a településen foglalkoztatott magánszemélyek (foglalkoztatottak) után állapítható meg, mértéke foglalkoztatottként legfeljebb 2000 forint/év/foglalkoztatott.

Az idegenforgalmi adó valójában két adónemet rejt magában. A tartózkodás utáni idegenforgalmi adó azt a magánszemélyt terheli, aki nem állandó lakosként tölt legalább egy éjszakát a településen. Az adót a szállásadó szedi be is fizeti meg, mértéke vendégéjszakánként maximum 300 forint. Az üdülőépület utáni idegenforgalmi adó a magánszemély tulajdonában álló üdülésre, pihenésre alkalmas épület után áll

fenn, alapja a hasznos alapterület, mértéke maximum 900 forint/m². Az idegenforgalmi adó fenti kétféle formája a településen való üdülés, pihenés két formájából (idegenforgalmi egységben, saját ingatlanban történő pihenés) eredeztethető.

7.2.3. Helyi iparűzési adó

- c) **A helyi iparűzési adó** a településen székhellyel, telephellyel rendelkező vállalkozás vállalkozási tevékenységét terheli. Az adó alapja az eladott áruk beszerzési értékével, az anyagköltséggel és a közvetített szolgáltatások értékével csökkentett nettó árbevétel, az adó mértéke legfeljebb 2%. *

7.3. A helyi adóbevételek alakulása

A helyi adókról szóló törvény 1996. január 1-jén hatályba lépett módosítása a központi mentességek, kedvezmények szűkítésével, az alkalmazható adómérték emelésével, így közvetve az önkormányzati saját bevételek növelésével az önként vállalt helyi feladatok forrásai bővítésének a lehetőségét teremtette meg, amellyel a települési önkormányzatok mind szélesebb körben éltek. Az ellátandó közfeladatok növekedése, a költségvetési támogatás reálértékének csökkenése miatt, a pénzügyi nehézségek hatására a valamilyen helyi adónemet bevezető helyi önkormányzatok száma⁴⁷ és a helyi adóbevételek aránya jelentősen növekedett a 1996. évet követően. (A helyi adóbevételek aránya az összes bevételen belül az 1996. évi 5,7%-ról a 2007. évre 15%-ra emelkedett.) A helyi adók aránya 1993. évben még a GDP 0,8%-ának, 2007. évben már 2%/-ának felelt meg, miközben a jövedelemközpontosítás mértéke a 2007. évi bevételnövelő, központi adókat érintő intézkedések hatására is emelkedett.

⁴⁷ 6. sz. táblázat: Helyi adót bevezető önkormányzatok számának alakulása adónementként 1991-2008. év között

A helyi adóbevételek alakulását mutatja a következő táblázat:

Helyi adóbevételek alakulása (országos összesen)

millió Ft

Megnevezés	1995. év tény	Megoszlás %	2007. év tény	Megoszlás %
Építményadó	4.145	8,9%	54.556	10,8%
Telekadó	813	1,8%	6.900	1,3%
Magánszemélyek kommunális adója	747	1,6%	9.069	1,8%
Vállalkozók kommunális adója	1.075	2,3%	1.261	0,2%
Idegenforgalmi adó tartózkodás után	768	1,7%	4.935	1,0%
Idegenforgalmi adó üdülő (építmény) után	363	0,8%	1.412	0,3%
Iparűzési adó	38.472	82,9%	427.133	84,5%
HELYI ADÓK ÖSSZESEN	46.383	100%	505.266	100%

Forrás: MÁK

7.4. Mentességek, kedvezmények

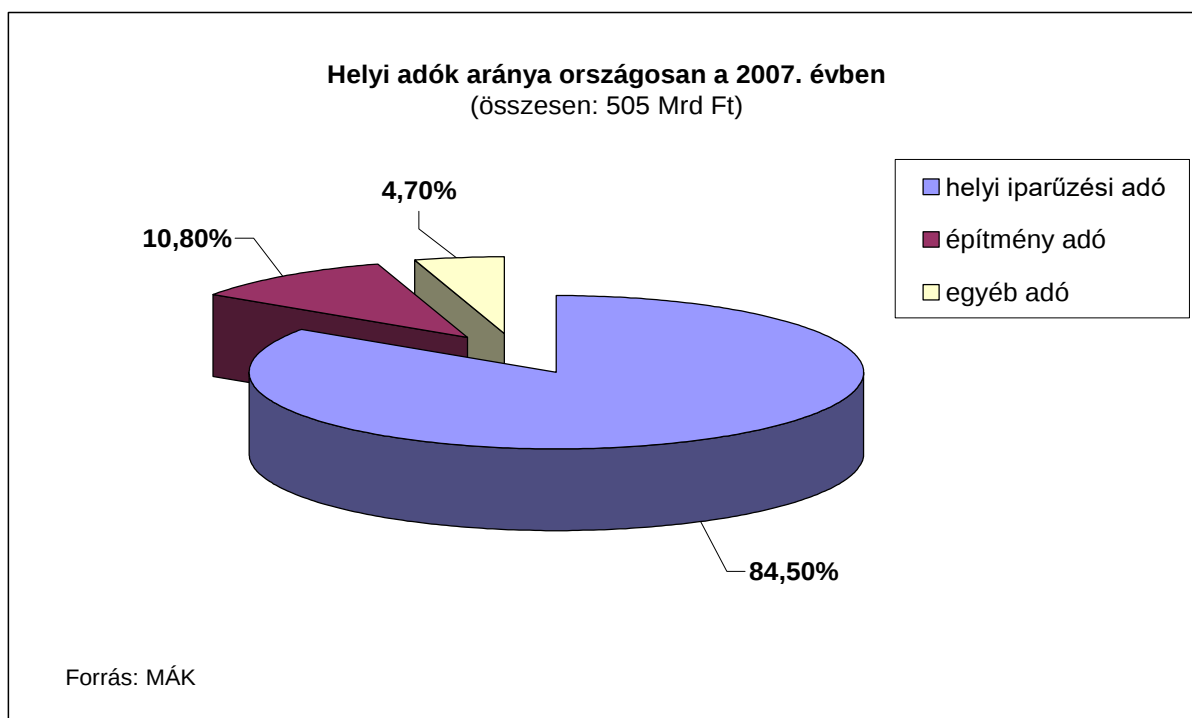
A helyi iparűzési adó mentességek, kedvezmények az EU jogharmonizáció követelményei miatt 2007. december 31-jével megszűntek, így 2008. január 1-jétől már csak az a vállalkozás kaphat – az önkormányzati rendeletben megállapított feltételek szerint – adómentességet, vagy adókedvezményt, amelynek adóalapja nem haladja meg a 2,5 millió Ft-ot. A megszűnő kedvezmények, mentességek a vállalkozások adóterhét jelentősen növelik, ennek hatására több önkormányzat az iparűzési adó mértékének fokozatos csökkentését határozta el, amellyel egy adóverseny kialakulása kezdődhet el a vállalkozások letelepedését szorgalmazó önkormányzatok között.

7.5. A helyi adókról általában

Napjainkban közel 3200 helyi önkormányzat⁴⁸ és az általa közvetlenül felügyelt mintegy 13000 költségvetési intézménynek számos közfeladatot kell napi „szolgáltatási” szinten ellátnia, de az éves költségvetési gazdálkodásuk finanszírozás oldaláról nem megoldott.

A jövedelmek drasztikus elvonása mellett ki és hogyan (miből) fogja a közfeladatot hosszabb távon ellátni, vagy ha az ellátatlan marad, akkor annak milyen gazdasági és társadalmi következményeivel kell számolni az egészségügyben, közoktatásban, kultúrában, a közigazgatásban vagy akár a tömegközlekedésben stb.

A lehetséges tartalékok a meghatározó nagyságú építményadó és iparüzési adó tényszámainak vizsgálatával mutatható be legjobban, e két adónem meghatározó a bevételi struktúrában, ezt szemlélteti a következő kördiagram.

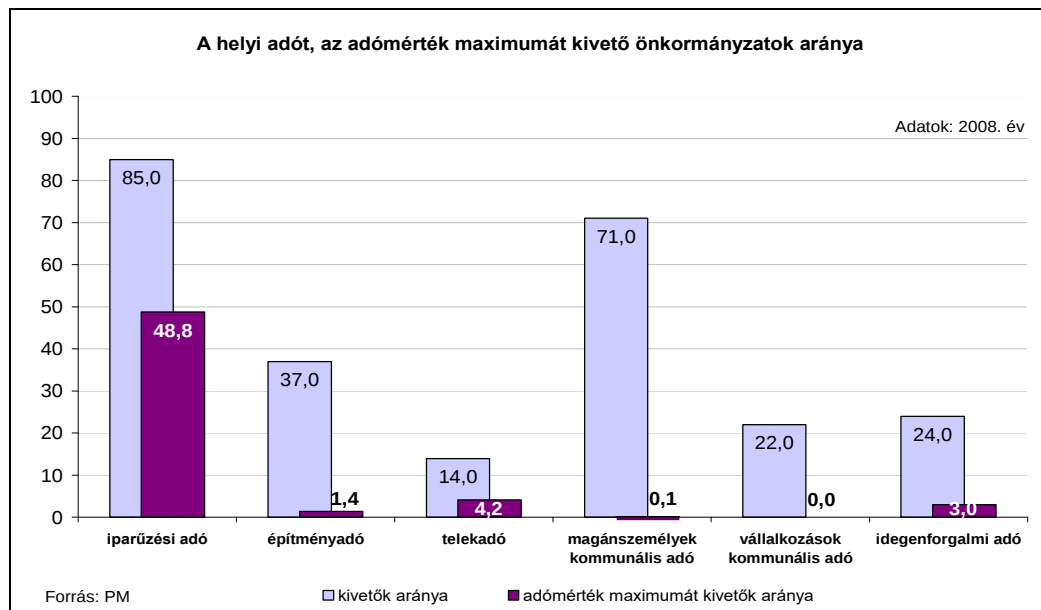


Az építményadó bevétel a 2007. évben megközelítette az 55 milliárd forintot, miközben az önkormányzatoknak közel egyharmada élt az adó bevezetésének lehetőségével. Közülük is kétszer annyian vetették ki nem lakás célját szolgáló ingatlanra, mint lakástulajdonra. Jellemző az is, hogy inkább az alacsonyabb komfortfokozatú és értékű falusi lakásokat terheli ma építményadó, az értékesebb városi lakásállományt alig, vagy egyáltalán nem érinti. Ezen belül is elgondolkodtató, hogy az összes építményadó alig

⁴⁸5. sz. táblázat: Az önkormányzatok számának alakulása Magyarországon

több mint 10%-át (6,5 milliárd forintot) fizeti a lakosság. Ez önmagában is, de az iparűzési adóval együtt vizsgálva különösen megerősíti az adórendszer működtetésének aránytalanságát, azaz azt, hogy a helyi adók meghatározó hányada a vállalkozásokat terheli. A bevételnövelés szempontjából évekre előretekintve alkalmas és alkalmazható eszköz az építményadó.

A helyi adó rendszerben meglévő tartalékokat mutatja az alábbi grafikon is:



A hazai adórendszer tekintetében jellemző a központi adók túlsúlya⁴⁹, a helyi adók szerepe – az iparűzési adó kivételével – nem jelentős. A helyi adókon belül is külön kell szólni a vagyoni jellegű adókról. Az építmény- és a telekadó jelen formájukban a tényleges vagyonadóztatást egyáltalán nem jelentik. A vagyonarányos közteherhivatali szükségessége, ezáltal a saját bevételek növelése visszatérő gondolat a pénzügyi politikában. A közeli évek gazdaság-politikájában nem kerülhető meg a vagyonadó bevezetése, de annak körülmekintő előkészítése, rendszerbe állítása szükséges.

Magyarországnak számos társadalmi és adójogi tanulsággal szolgálhat a hagyományosan, leginkább angolszász területen bevezetett ingatlanadóztatás nemzetközi gyakorlata, ahol az ingatlanadóztatás értékalapú, és ezáltal vagyonarányos. Az értékalapú ingatlanadóztatástól ez idáig idegenkedünk, mert e téren nincs tapasztalat, változtatásokat igényel még az adóigazgatás terén is.

⁴⁹ 4. sz. táblázat: Hatályos adónemek és közterhek 2007. évben

Az adórendszer egészének szabályozása, működtetése és működése, illetve egyes szerkezeti elemei (pl. a luxusadóból várt adóbevételek túlbecsülése miatt – időközben a törvényt az AB hatályon kívül helyezte) felülvizsgálata pénzügyi- jogi követelmény, melynek során **meg kell határozni, hogy milyen rendszerű adó-, járulék-, díj és illeték szabályokat kívánunk a jövőben működtetni.** Közismert, hogy az EU-s költségvetési és gazdasági determinációk hatása, de a hatályos Alkotmányunk is igényli adórendszerünk újragondolását. Az Alkotmány ugyanis az alapvető jogok és kötelességek körében arról rendelkezik, hogy „A Magyar Köztársaságban minden állampolgár köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni”. Különböző okok miatt **az arányos közteherviselés követelménye elvárható módon nem érvényesül**, az ún. egységes vagyonadó nem létezik. Többnyire célkitűzés szintjén meg volt az arányos közteherviselés, a közkiadások biztosítása, az időállóság és követhetőség és főleg a szakadozó szociális „védőhálóban lévők”, a rászorultak kedvezményezése.

A kiszámítható adórendszer kiépítése kizárólag időben és tartalmilag is összehangolt államháztartási reformmal biztosítható, mely természetesen kihat a helyi adók szerepére és súlyára, ezáltal az államháztartás helyi szintjének működésére az önkormányzatok gazdálkodására is.⁵⁰

A normatívák gyakori változtatása, nem megfelelő differenciáltsága, illetve az önkormányzati szférának szánt központi támogatások kormányatonként változó köre kiszámíthatatlanná és tervezhetetlenné teszi az önkormányzatok életét.

Az önkormányzati vállalkozói vagyon megmaradt része ma már nehezen mobilizálható, és nem alkalmas helyi vállalkozói tevékenység folytatására, s maguk az önkormányzatok is csak igen csekély mértékben vehetnek részt a vállalkozásokban. További alapvető probléma, hogy az állam az önkormányzatok tulajdonát – többek között a gáz- és villamos közműveket – értékesítette. Az elmúlt évtizedben nyilvánvalóvá vált, hogy az állami, kormányzati gondolkodás gyakorta nem tekintette azonos védettségűnek az önkormányzatok tulajdonát, viszont az Alkotmánybíróság egyértelművé tette az önkormányzati vagyon egyenjogúságát és sérthetetlenségét.

⁵⁰ Dr. Lóránt Zoltán: Az államháztartás helyi szintje és a helyi adók (tanulmány)

Az állam által kötelezően előírt feladatok végrehajtásához a helyi önkormányzatoknak eszközöket kell kapniuk. A jelenlegi normatív támogatási rendszer túlságos egyoldalúságát, másrészt a támogatások megállapításának eljárási rendjét is nyitottabbá kell tenni. A támogatásban az eddigieknél erőteljesebben tükröződniük kell az adott feladat ellátásával kapcsolatos sajátos helyi körülményeknek, különösen a kistélepülések esetében.

A központi és a helyi adók vonatkozásában megállapítható, hogy az iparüzési adó fenntartása mellett szükség van a helyi adók rendszerének teljes körű áttekintésére.

A feladatok és hatáskörök meghatározásánál eldöntendő, hogy azokat az állam, vagy az önkormányzatok és azon belül is milyen szintű önkormányzatok, vagy társulások lássák el. Ezt követően a meghatározott feladatok ellátásához szükséges források mértékének meghatározására van szükség.

Az önkormányzati gazdálkodás ellenőrzésének erősítése nem csupán kormányzati érdek, mivel a közpénzek felhasználásának megfelelő kontrollja az önkormányzati szférában is indokolt. Támogatandó egy kiszámíthatóbb és hatékonyabb ellenőrzési rendszer kialakítása, amely segíti a helyi döntéshozók munkáját.

8. ÖSSZEGZÉS

Dolgozatomban be kívántam mutatni a helyi önkormányzatok feladatellátásával összefüggő törvényi szabályozásokat, illetve az ezt finanszírozni hivatott bevételek alakulását a helyi szinteken. A felmerült problémák elméleti és gyakorlati oldalát. A hatályos önkormányzati rendszer jelen állapotában megérett a jelentős változásra, mivel az önkormányzatok száma és az általuk ellátott feladatokhoz kapcsolódó bevételek mértéke, valamint a feladatok színvonala jelentős eltéréseket mutat. Az önkormányzatok közötti ilyen jellegű eltérések miatt az ott élő polgárok is jelentős életszínvonalbeli és közösségi ellátórendszeri különbségeket szenvednek el. Mindenképpen szabályozni szükségeltetik az önkormányzatiság minimális követelményeit, hiszen egy 50 lelkes település nem tudja ugyanazon feladatokat és szolgáltatásokat nyújtani lakosainak, mint egy jól működő gazdasági háttérrel rendelkező 3000 lakosú község. Ha összehasonlítjuk a Magyarországon működő önkormányzatok számát Európa egyes országaihoz és azok lakosságszámához viszonyítva megállapíthatjuk, hogy az „előkelő” helyet foglalunk el a települési önkormányzatok számát illetően. Szükséges lenne a képviselő-testületek létszámának áttekintése is, bár meg kívánom jegyezni, hogy nem a több ezer kistelepülésnél jellemző a képviselő-testületek működésének magas költsége, sokkal inkább a városokban, ahol az önkormányzati képviselő politikus és megélhetéséhez is hozzájárul az ebből származó jövedelme.

Az önkormányzatok által ellátott feladatok színvonalának kiegyensúlyozottabbá tétele is fontos feladat, hiszen az ott élő állampolgárokat nem érheti hátrány abból, hogy az adott településen élnek és nem kell megelégedniük alacsonyabb szintű oktatással vagy egészségügyi ellátással. Mindenképpen valamiféle megoldást jelentene, ha az állam a kötelezően ellátandó feladatok finanszírozását nem csak 50 %-ban finanszírozná, illetőleg a feladatok ellátásának minősége is meghatározottá és finanszírozottá válna.

Az önkormányzatok bevételei tekintetében is egy igazságosabb közteherviselésnek kellene megvalósulnia, hiszen a település lakóinak adófizetési kötelezettsége az adott település gazdasági környezetétől nagymértékben függ.

Az önkormányzatok több mint 90%-a községi önkormányzat, a községek nagyobb részének - több mint 1700-nak - a lakosságszáma nem éri el az ezer főt. Nyilvánvaló tehát, hogy a községek nagyobb része a közszolgáltatások jelentős részét önállóan egyedül nem képes biztosítani a polgárainak. Önkormányzati rendszerünk továbbfejlesztésének fő útja ezért a szélesebb körű, átfogó társulási rendszer kialakítása.

Az utóbbi években érezhető is az ezzel kapcsolatos kormányzati törekvés, hiszen a feladatok, hatáskörök egyre nagyobb részét teszi át a törvényi szabályozás a körzetközponti jegyzők hatáskörébe. Ennek hatására jöttek létre az okmányirodák, de az első fokú építési hatóságok is átkerültek körzetközponti hatáskörbe. Nyilvánvaló azonban, hogy a gazdaságossági szempontok mellett ezek a „karcsúsítási törekvések” jelentős hátrányokkal is járnak, hiszen az intézmények összevonásával munkahelyek szűnnek meg, az iskolák bezárásával megkezdődhet egy esetleges elvándorlás a kisebb falvakból. Illetőleg nagyon fontos az önkormányzatok együttműködése során, hogy ez valóban partnerségi együttműködésről szóljon, valamennyi tag településnek a feladat-ellátási minőségjavulását hozza és ne a nagyobb település érdekei megvalósításának eszközévé váljanak a kistelepülések.

Az önkormányzatok feladatellátása nem szüntethető meg és nem emelhető állami szintre, hiszen az adott település működését, az adott szolgáltatások iránti igényt legkönnyebb közvetlenül biztosítani., azonban ezen feladatellátások anyagi terhét nem lehet az önkormányzatokra hárítani.

Hosszú távon az önkormányzatok közötti hatékony együttműködésnek van jogalapja, azonban ennek kidolgozása nagy körültekintéssel kell, hogy megtörténjen tekintettel arra, hogy az önkormányzatisághoz való alkotmányos alapjog nem sérülhet.

IRODALOMJEGYZÉK

1. Balázs I. – Barabás Z. – Bekényi J. – Bércesi F. – Deák L. – Deli E. – Dudás F. Gurnik Á. – Lakatos H. – Lamperth M. – Nagy M. – Németh J. – Pintérné Víg I. – Szentirmai L. – Varga Cs. – Varga S. – Vass Gy. – Virág R.: Kistérségek kézikönyve (Szakértői módszertan és dokumentumtár) MKI Budapest 2004. 370 p
2. Barabás Z. – Bekényi J. –Bende-Szabó G. – Bujdosó S. – Deli E. – Dorner E. – Farkas S. Fürcht P. – Gurnik Á. Heizer A. –Kemenszky S. – Keményné K.I. – Kónya L. – Kun L. Lacó B. –Lóránt Z. Piróth I. – Rozsi É. J. – Szabó L. – Dr. Szelényi Gy. – Szegvári P. – Varga S. – Virág R. – Szita L. – Tilk P.: Helyi Önkormányzatok és pénzügyeik. Municipium Magyarország Alapítvány Budapest 2003. 549 p.
3. Bartók László: Önkormányzatiság és törvényesség; In: Magyar Közigazgatás 1997. november; 696 oldal
4. Blahuth J.-né – Altorjainé Eisenberg J.: Útmutató (az önkormányzati költségvetési szervek részére), Perfekt Rt. Budapest 865/2005. 448 p.
5. Dorner E. – Lacó B. – Farkas D.-né – Kemenszky S.: Önkormányzati füzetek 33. Önkormányzati képviselők kézikönyve. Az önkormányzati gazdálkodásról. Saldo Rt., Budapest, 2003. 120 p.
- 6.. Fogarasi J. Ivancsics I. – Kiss L.: A helyi Önkormányzatok kézikönyve. Unió 1994. 503 p
7. Dr. Gelencsér József – Dr. Kara Pál: A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény kommentárja
8. Kovács L.: Ellenőrzési ismeretek. Perfekt Rt. Budapest 306/1997.
9. Kosztusné Nyitrai E.: Helyi önkormányzatok és pénzügyeik. Consulting Rt. 1999. 561 p.

10. Dr. Lóránt Zoltán: Pénzügyi jog (Közpénzügyek, államháztartás, adójog) NYME-GEO, Székesfehérvár 2003. 77 p.
11. Dr. Lóránt Zoltán: Az államháztartás helyi szintje és a helyi adók (tanulmány)
12. Dr. Papp Zsigmond Önkormányzati igazgatás órai jegyzet

EGYÉB FELHASZNÁLT IRODALOM

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

1990. évi C. törvény a helyi adókról

1990. évi LXV.tv. a helyi önkormányzatokról

1991. évi LXXXII. törvény a gépjárműadóról

1992. évi XXXVIII. tv. az államháztartásról

1992. évi XXXVIII. tv. indokolása az államháztartásról

1992. évi LXXXIX. törvény a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről

1997. év CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről

2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról

217/1998. (XII.30.) Korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről

<http://www.mtk.nyme.hu/~szampenz/gy/gy31.pdf>

<http://hu.wikipedia.org./Helyiadok>

Mellékletek

MELLÉKLETEK JEGYZÉKE:

1. számú táblázat: A helyi önkormányzatok bevételei reálértékének alakulása 1991-2007. között
- 2.számú táblázat: A helyi önkormányzatok kiadásainak alakulása 1991-2007. között
3. számú táblázat: A települési önkormányzatok száma és átlagos lakosságszáma Európa egyes országaiban
4. számú táblázat:Hatályos adónemek és közterhek 2007. évben
5. számú táblázat: A települési önkormányzatok száma 1990-2005-ig Magyarországon
6. számú táblázat: A helyi adót bevezető önkormányzatok számának alakulása adónemenként 2001-2008. év között

**A helyi önkormányzatok bevételei reálértékének alakulása
1991-2007. között**

Év	Az önkormányzatok GFS rendszerű bevételei (milliárd Ft)	Érték index (%)	Fogyasztói árindex (%)	Volumen (Reálérték) index (%)
1991. tény	386	-	-	-
1992. tény	502	130,1	123	105,7
1993. tény	581	115,7	122,5	94,5
1994. tény	730	125,6	118,8	105,8
1995. tény	813	111,4	128,2	86,9
1996. tény	936	115,1	123,6	93,1
1997. tény	1168	124,8	118,3	105,5
1998. tény	1304	111,6	114,3	97,7
1999. tény	1499	115,0	110	104,5
2000. tény	1656	110,5	109,8	100,6
2001. tény	1904	115,0	109,2	105,3
2002. tény	2181	114,5	105,3	108,8
2003. tény	2501	114,7	104,7	109,5
2004. tény	2673	106,9	106,8	100,1
2005. tény	2891	108,2	103,6	104,4
2006. tény	3053	105,6	103,9	101,6
2007. tény	3081	100,9	108	93,4
2007/1991		798,6	692,4	115,3

Forrás: PM,KSH

**A helyi önkormányzatok kiadásai reálértékének alakulása
1991-2007. között**

Év	Az önkormányzatok GFS rendszerű kiadásai (milliárd Ft)	Érték index (%)	Fogyasztói árindex (%)	Volumen (Reálérték) index (%)
1991. tény	374	-	-	-
1992. tény	498	133,3	123	108,4
1993. tény	599	120,4	122,5	98,3
1994. tény	750	125,2	118,8	105,4
1995. tény	800	106,7	128,2	83,2
1996. tény	913	114,1	123,6	92,3
1997. tény	1135	124,3	118,3	105,1
1998. tény	1348	118,8	114,3	103,9
1999. tény	1476	109,5	110	99,5
2000. tény	1651	111,9	109,8	101,9
2001. tény	1902	115,2	109,2	105,5
2002. tény	2286	120,2	105,3	114,2
2003. tény	2533	110,8	104,7	105,8
2004. tény	2690	106,6	106,8	99,8
2005. tény	2972	110,5	103,6	106,7
2006. tény	3210	108,0	103,9	103,9
2007. tény	3135	97,7	108	90,5
2007/1991		844,1	692,4	121,9

Forrás: PM, KSH

A települési önkormányzatok száma és átlagos lakosságszáma Európa egyes országában

Ország	Lakosság millió fő	Települési önkormányzatok száma	Egy települési önkormányzatra jutó lakos ezer fő
Cseh Köztársaság	10,3	6 237	1 500
Franciaország	58,9	36 559	1 600
Szlovákia	5,4	2 871	1 700
Görögország	10,5	5 922	1 800
Svájc	6,5	3 000	2 166
Magyarország	10,2	3 168	3 100
Luxemburg	0,4	118	3 400
Ausztria	8,1	2 353	3 400
Lettország	2,5	554	4 000
Észtország	1,4	247	4 200
Spanyolország	39,4	8 082	4 800
Németország	82	16 121	5 000
Olaszország	57,4	8 104	7 000
Románia	22,5	2 862	7 700
Horvátország	4,8	542	8 000
Szlovénia	2	192	8 800
Finnország	5,2	455	11 200
Lengyelország	38,7	2 489	15 000
Belgium	10,2	589	17 200
Dánia	5,3	275	19 100
Hollandia	15,7	572	27 000
Bulgária	8,3	262	28 000
Svédország	8,9	286	30 900
Portugália	9,9	275	34 200
Írország	3,7	84	41 667
Litvánia	3,7	56	58 800
Nagy-Britannia	58,7	491	118 503
Forrás: OECD			

Közli: Tizenöt év a magyar demokrácia szolgálatában. Önkormányzati tükrök 1990-2005. BM

Hatályos adónemek és közterhek 2007. évben

1. személyi jövedelemadó
2. általános forgalmi adó
3. társasági adó
4. különadó
5. pénzügyi járadék
6. egyszerűsített vállalkozói adó
7. egyszerűsített közteherviselési hozzájárulás
8. szeszadó
9. építményadó
10. telekadó
11. magánszemélyek kommunális adója
12. vállalkozók kommunális adója
13. idegenforgalmi adó
14. iparűzési adó
15. luxusadó
16. gépjárműadó
17. regisztrációs adó
18. energiaadó
19. illetékek
20. jövedéki adó
21. környezetvédelmi termékadj
22. környezetterhelési díj (levegőterhelési díj, vízterhelési díj, talajterhelési díj)
23. innovációs járulék
24. szakképzési hozzájárulás
25. rehabilitációs hozzájárulás
26. munkaadói járulék
27. munkavállalói járulék
28. vállalkozói járulék
29. egészségügyi hozzájárulás
30. munkáltatói nyugdíjbiztosítási járulék
31. munkáltatói egészségbiztosítási járulék
32. munkavállalói nyugdíjjárulék
33. munkavállalói egészségbiztosítói járulék
34. egészségügyi szolgáltatási járulék
35. játékadó
36. kulturális járulék
37. bányajáradék
38. tenyésztési hozzájárulás
39. vízkészletjárulék
40. erdőfenntartási járulék
41. vadvédelmi hozzájárulás
42. földvédelmi járulék
43. földvédelmi bírság
44. tévékészülék üzemeltetési díja
45. halászatfejlesztési hozzájárulás
46. gyógyszerforgalmazók befizetései
47. gyógyszerkereskedők befizetései
48. gyógyszerár szolidaritási díj
49. gyógyszer ismertetés utáni befizetés
50. gyógyászati segédeszköz ismertetés utáni befizetés
51. gyógyszerár támogatás-többlet kockázata
52. vámok

5. Táblázat

Időpont január 1.	Helyi önkormányzatok száma			Települések száma						Körjegyzőséget alkotó és körjegyzőségi feladatot ellátó település	Körjegyzőségek száma					nem székhely
	Települési	Megyei	Összesen	Főváros	Megyei jogú város**	Város	Nagyközség	Község	Összesen		Körjegyzőség székhelye				összesen	
											megyei jogú város	város	nagyközség	község		
1990.	0	0	0	1	8	157	277	2627	3070	0	0	0	0	0	0	0
1990.*	3093	19	3112	1	8	157	277	2628	3071	0	0	0	0	0	0	0
1991.	3096	19	3115	1	20	148	n.a.	2905	3074	1535	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	529	1006
1992.	3114	19	3133	1	20	156	n.a.	2915	3092	1440	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	506	934
1993.	3130	19	3149	1	20	163	n.a.	2924	3108	1396	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	499	897
1994.	3136	19	3155	1	20	173	n.a.	2920	3114	1382	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	499	883
1995.	3148	19	3167	1	22	171	n.a.	2931	3125	1376	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	494	882
1996.	3149	19	3168	1	22	177	240	2686	3126	1364	1	23	40	430	494	870
1997.	3150	19	3169	1	22	183	235	2686	3127	1360	1	25	36	430	492	868
1998.	3154	19	3173	1	22	195	222	2691	3131	1391	1	28	35	441	505	886
1999.	3154	19	3173	1	22	195	222	2691	3131	1399	1	27	35	446	509	890
2000.	3158	19	3177	1	22	199	216	2697	3135	1458	1	27	34	474	536	922
2001.	3158	19	3177	1	22	214	200	2698	3135	1554	2	29	33	516	580	974
2002.	3158	19	3177	1	22	229	186	2697	3135	1591	2	31	32	528	593	998
2003.	3168	19	3187	1	22	229	189	2704	3145	1622	3	30	34	538	605	1017
2004.	3168	19	3187	1	22	233	185	2704	3145	1654	3	35	30	548	616	1038
2005.	3168	19	3187	1	22	251	167	2704	3145	1690	3	38	32	558	631	1059
2005.	3168	19	3187	1	22	266	152	2704	3145	1696	3	42	29	560	634	1062

1990. szeptember 30.

**1990. december 1-jéig megyei város

Forrás: Tizenöt év a magyar demokrácia szolgálatában. Önkormányzati tükör 1990-2005. BM

***Helyi adót bevezető önkormányzatok
számának alakulása adónemenként 1991-2008. év között***

<i>Megnevezés</i>	<i>1991.</i>	<i>1992.</i>	<i>1993.</i>	<i>1994.</i>	<i>1995.</i>	<i>1996.</i>	<i>1997.</i>	<i>1998.</i>	<i>1999.</i>	<i>2000.</i>	<i>2001.</i>	<i>2002.</i>	<i>2003.</i>	<i>2004.</i>	<i>2005.</i>	<i>2006.</i>	<i>2007.</i>	<i>2008.</i>
<i>Építményadó</i>																		
<i>lakás</i>	55	163	169	153	156	188	213	215	239	296	337	353	359	373	373	378	408	420
<i>nem lakás</i>	65	456	470	495	510	597	628	633	658	687	697	695	713	731	734	732	743	758
<i>Telekadó</i>	35	319	312	316	328	392	394	388	382	380	390	395	396	416	402	404	422	432
<i>Magánszemélyek kommunális adója</i>	89	794	839	834	839	1296	1470	1525	1661	1858	1981	2030	2 094	2 154	2190	2203	2233	2261
<i>Vállalkozók kommunális adója</i>	95	537	561	587	607	786	846	825	806	764	746	737	721	713	703	701	700	693
<i>Idegenforgalmi adó tartózkodási idő után</i>	70	198	196	232	215	259	288	306	339	369	410	443	472	505	514	528	548	584
<i>szállás díj után</i>	0	0	0	7	8	11	10	8	9	8	6	4	2	4	5	6	8	9
<i>építmény után</i>	46	128	132	132	134	158	170	168	170	164	171	168	165	162	162	164	161	167
<i>Iparűzési adó</i>	132	454	504	592	656	1122	1437	1607	1892	2226	2354	2426	2 499	2 548	2639	2651	2676	2698
<i>Helyi adót bevezető önkormányzatok száma</i>	308	1494	1518	1578	1640	2297	2537	2672	2813	2970	3027	3052	3 082	3 091	3106	3105	3119	3126

