

Pataki János István

A kormányzati reform hatása az önkormányzatok vagyongazdálkodására

**The Effect of Governmental Reform
on Asset Management
by Local Governments**



Összefoglalás

Vitathatatlan, hogy szükség mutatkozott az önkormányzati rendszer, az önkormányzati gazdálkodás megreformálására Magyarországon. A tanulmány célja az, hogy bemutassa a kormányzat által fokozatosan életbe léptetett önkormányzati reformintézkedések hatását az önkormányzatok vagyongazdálkodására nézve. A vizsgálat bemutatja az egyes hangsúlyos reformintézkedések hatását az önkormányzati vagyonelemekre nézve, és kiemeli, hogy a sikeres vagyongazdálkodás folytatásának érdekében gazdálkodási szemléletváltásra is szükség van az illetékes önkormányzati szervek és testületek részéről.

DR. PATAKI JÁNOS ISTVÁN, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola doktorandusz hallgatója (patakijdr@gmail.com).

Summary

It is undisputed that a reform was needed in the municipal system and municipal management in Hungary. The aim of the study is to present the impacts of the municipal reform measures gradually introduced by the government and affecting the asset management of local governments. The examination demonstrates the effects of each emphatic reform on the assets of local governments and points out that from the competent organs and bodies of local governments also need to change their approach to management if they want to handle assets successfully.

A kormányzat a Széll Kálmán Tervben¹ és a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési (MP 12.0) Programban² (Jó Állam Fejlesztési Program) foglaltak szerint mélyreható reformfolyamatot indított el a helyi önkormányzatok működésének racionalizációja céljából. A működés optimalizálását érintő változtatások kihatnak az önkormányzatok által ellátott tevékenységekre, a rendelkezésre álló vagyon számszerűsíthető mennyiségére, értékére, a bevonható források igénybevételére. Ki kell jelenteni, hogy szemléletváltásra is szükség mutatkozik az önkormányzati gazdálkodás, illetve vagyongazdálkodás tekintetében, szakítva az eddigi „hagyományokkal”. Amennyiben az önkormányzati vagyongazdálkodási tevékenységet megvizsgáljuk az 1990 óta eltelt időszakban, nem lehet vitás, hogy gyökeres változtatásra szükség van. Az előirányzott reformok egyik jelentős manifesztációja az új önkormányzati törvény (2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól³, a továbbiakban Möt.) lett. Meg kell vizsgálni, hogy a reformlépések milyen változtatások irányába kényszerítik a felelősen gazdálkodni kívánó önkormányzati szerveket és testületeket, milyen kereteket biztosít számukra az új szabályrendszer, illetve azt is, hogy milyen célokat kíván a jogalkotó és a kormányzat elérni. Természetesen a terjedelem korlátos volta okán az önkormányzati vagyongazdálkodás komplex területének mindösszesen egyes fajsúlyos részelemei kerülnek jelen esetben „górcső” alá.

ALAPVETÉS

Mindenekelőtt szükséges néhány alapfogalmat tisztázni, mielőtt érdeemben vizsgáljuk a reformok által kifejtett és kifejtendő hatásokat az

önkormányzati vagyongazdálkodás szempontjából. Meg kell határozni, hogy mit is értünk vagyongazdálkodás alatt.

A legtágabb megközelítés szerint a vagyon valakit (egy meghatározott jogalanyt) megillető, pénzben kifejezhető jogok és kötelezettségek összessége. Ez a meghatározás tekinthető a modern magánjog absztrakt vagyongazdálkodás fogalmának is, amely hosszas fejlődés eredményeképpen alakult ki. A vagyon egy kapcsolt fogalom, amelyben a gazdálkodó alanyoknak és javaiknak fogalma egyesül. Maga a vagyon is úgy osztályozható, mint a benne összekapcsolódó fogalmak. A vagyon mint gazdasági erőforrás is meghatározható. Ebben az értelemben tárgyasult erőforrásként jelenik meg, amely vagyon a termelési folyamatban hasznot hajt (javak és jogok). A gazdálkodás egy racionalitásra törekvő tudatos gazdasági tevékenység, amely a szűkösen rendelkezésre álló erőforrások elosztására és felhasználására irányul. Három alapkérdésre keres választ: melyek a gazdaság szervezeti keretei, milyen a tulajdon- és érdekstruktúra, és mely gazdasági érdekek vezérlik? A vagyongazdálkodás egyszerre jelenti a vagyon megőrzését, karbantartását, felújítását, pótlását, fejlesztését, a beruházásokat, a kapcsolatos szervezeti, nyilvántartási és értékelési kérdéseket, technikákat, valamint a pénzügyi vagyonnal folytatott sajátos szakmai tevékenységet. Másként fogalmazva, a vagyongazdálkodás a rendelkezésre álló vagyon működtetésére irányuló szabályozás kialakítása (pl. önkormányzati rendelet, vagyongazdálkodási szabályzat), illetve a vagyon használata, hasznosítása meghatározott tevékenység ellátása érdekében.

ELŐZMÉNYEK

Magyarországon 1990-ben a helyi önkormányzati rendszer ún. széles felelősségi körrel rendelkező önkormányzatokkal jött létre. Törvények sora utalta a helyi közszolgáltatási feladatokat (közoktatás, egészségügy, szociálpolitika stb.), illetőleg a közhatalmi tevékenységek jelentős szelétét (pl. építéshatósági ügyek, gyámhatósági ügyek, anyakönyvi ügyek, szabálysértési ügyek) a helyi önkormányzatok kompetenciájába. A helyi önkormányzatok széles felelősségi köre mintegy törvényszerűen igényelte a közfeladatok ellátása gazdasági alapjainak megteremtését. Ebben a folyamatban meghatározó szerepet játszott a helyi önkormányzatok tulajdonhoz juttatása, amelynek forrását a rendszerváltozást követően lebontott állami tulajdon jelentette. Az önálló helyi önkormányzati tu-

lajdon a kialakuló önkormányzati autonómia rendkívül fontos összetevőjét képezte. A helyi önkormányzatok tényleges vagyonhoz juttatása, az állami tulajdon meghatározott tárgyainak az adott helyi önkormányzat részére történő vagyonátadási folyamata két fő módszerrel zajlott le:

1. A vagyontárgyak egy része (pl. főszabályként a tanácsok kezelésében volt állami ingatlanok, pénz- és értékpapírok) az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (a továbbiakban Ötv.) kategorikus rendelkezése alapján, tehát *ex lege* és az Ötv. hatálybalépésének napján (azaz az 1990. évi helyi önkormányzati választások napján) került önkormányzati tulajdonba.

2. A vagyontárgyak másik része (pl. a közüzemek, a tanácsi ingatlankezelő szervek kezelésében volt lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek) az Ötv.-ben megjelölt vagyontárgyak köréből külön törvények (pl. az önkormányzati vagyontörvény) és a fővárosi, illetve megyei vagyonátadó bizottságok által hozott hatósági döntések eredményeként került önkormányzati tulajdonba.

A helyi önkormányzatok vagyona – az Ötv. 78. § (1) bekezdésében található törvényi rendelkezésre figyelemmel – két fő komponensből tevődött össze. Részint önkormányzati tulajdonból, részint pedig a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból. A helyi önkormányzati vagyon teljes egészére, az abban található valamennyi vagyontárgyra vonatkozott az Ötv.-ben előírt célhoz kötöttség. A rendszerváltozás időszakában a helyi önkormányzatok vagyonhoz juttatása meghatározott célra – az önkormányzatok közfeladataira – tekintettel történt. Az Ötv. szóhasználatát kölcsönvéve: a vagyon az önkormányzati célok megvalósítását szolgálta.

Az önkormányzatok vagyonhoz jutása több lépésben történt. 1990. szeptember 30. napján az Ötv. hatálybalépésével az önkormányzatok tulajdonába kerültek a megszűnt tanácsok és szerveik kezelésében lévő állami tulajdonú ingatlanok, a volt tanácsok ingó vagyona, a pénz- és értékpapírok. Az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzati tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény (egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról) alapján az intézmények ingó vagyona, a tanácsi alapítású ingatlankezelő szervek kezelésében lévő lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek (a hozzájuk tartozó állami tulajdonú földdel), továbbá a vagyonátadó bizottságok útján a közüzemek vagyona és a vízművek, illetve egyes műemlék ingatlanok és védett természeti területek kerültek önkormányzati tulaj-

donba. A vállalati átalakulás, privatizáció következtében jelentős értékű értékpapírok, részvények kerültek az önkormányzatok tulajdonába.

A helyi önkormányzatok számviteli nyilvántartások szerinti (nettó) vagyona az APEH-SZTADI által feldolgozott költségvetési beszámolók alapján 1991-ben 396,1 Mrd forintot tett ki. Az eszközökön belül

**A vállalati átalakulás,
privatizáció következtében
jelentős értékű
értékpapírok, részvények
kerültek az önkormányzatok
tulajdonába.**

a befektetett eszközök és a forgóeszközök aránya 79,1%–20,9% volt. 1991-ben a tárgyi eszközök 82,3%-át (304,1 Mrd Ft), a befektetett pénzügyi eszközök 2,4%-át (8,7 Mrd Ft) képviselték az önkormányzati vagyonnak. Az arányok is mutatják, hogy a vagyonátadások első évében tulajdonképpen az ingatlanok jelentették az önkormányzati vagyon döntő ré-

szét. 2005-ben (15 év elteltével) a helyi önkormányzatok nyilvántartás szerinti vagyona 9860,9 Mrd forintot tett ki, ami közel huszonötszöröse az induláskor kimutatott vagyontömegnek (a kötelezettségekkel csökkentett önkormányzati vagyon 9164,3 Mrd Ft volt). A befektetett eszközök és a forgóeszközök aránya 60,6%–39,4% közötti megoszlást mutat, így nemcsak a vagyon nagyságrendje, de (1991 óta) annak belső szerkezete is nagymértékben megváltozott. A legnagyobb mértékű változás a forgóeszközökön belül a követeléseknél következett be, mivel a kezdeti 3,7%-os részarányról 2005-ben már 30%-os részarányt képviselt. 2005-ben a tárgyi eszközök az önkormányzati vagyon 78,9%-át (7238 Mrd Ft) képviselték, míg a befektetett pénzügyi eszközök aránya 6%, azaz 555,8 Mrd Ft volt (az induláshoz képest az önkormányzati vagyonon belül a befektetett pénzügyi eszközök aránya több mint kétszeresére nőtt).

Az önkormányzatok vagyongyarapodása 2001 és 2003 között meredeken emelkedett, és ebben az időszakban az induló 3504,8 Mrd forintról két év alatt 9234,6 Mrd forintra nőtt. A vagyonváltozás növekménye meghaladta a két és félszerest, ami jelentős és kedvező változást jelent első megvilágításában. A változás (növekedés) elsősorban a korábban érték nélkül nyilvántartott eszközöket érintette, az azoknak történő érték adása jelentős (forgalomképtelen) vagyonnövekedést okozott.⁴ A következmények a Magyar Program autentikus megfogalmazása szerint: „A korábbi

években végbement folyamatok rávilágítottak arra, hogy az önkormányzatok adósságállománya, annak kezelése az államháztartás egyensúlyának biztosítása szempontjából is kiemelt prioritással bír. Ezért az önkormányzati rendszer átalakításakor fontos feladat volt az önkormányzatok adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásainak újraszabályozása.”⁵

AZ ADÓSSÁGRENDEZÉSI ELJÁRÁS

Feltehetjük a kérdést, mennyire volt sikeres, és mennyire volt hatékony az önkormányzatok vagyongazdálkodása? Egyféle válaszként 1996. május 25. napján lépett hatályba a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. tv. (a jogi köznyelv önkormányzati csőd-törvénynek nevezi).

Az úgynevezett adósságrendezési eljárás a helyi önkormányzatok fizetőképességének helyreállítását célozza. A problémát az okozta, hogy az önkormányzatok esetében nem egy egyszerű, átmeneti likviditási problémával találkozhattunk, hanem tartós fizetéseképtelenségi állapotot kellett rendezni. Ezt a tartós fizetéseképtelenséget helytelen gazdálkodási tevékenység, rossz vagyongazdálkodás és egyéb külső tényezők okozhatták. Külön ki kell emelni a finanszírozási rendszer hiányosságait, amely rendszer szinte teljes egészében átalakításra kerül, illetve került a bevezetett reformintézkedések folytán. 1995-től folyamatosan jelezték az önkormányzatok, hogy gazdálkodásuk ellehetetlenült, beállhat a tartós fizetéseképtelenség. Az önkormányzati törvényt módosították, így 1996 óta korlátozott a kötelezettségvállalás felső határa, majd megszületett a 1996. évi XXV. törvény, amely lehetővé tette az eljárás lefolytatását.

Sajátosságként jelentkezik, hogy egy önkormányzatot jogutód nélkül nem lehet felszámolni, így az eljárás keretein belül nem lehet kivezetni a gazdaságból, nem lehet elvágni további szerepvállalásukat, ugyanakkor rendszeres állami bevételi forrással rendelkeznek. 2013. január 1. napjával a reformintézkedések egyik legjelentősebb lépéseként hatályba lépett a fentebb vázolt problémakör orvoslásaként az újonnan kialakított feladat-alapú finanszírozási rendszer. A kormány az önkormányzati adósságot, azaz kötelezettségállományt átvállalta, így megteremtette a gazdálkodásra nézve az újrakezdés lehetőségét a képviselő-testületek számára. „A megyei intézményátadásokat követően a megyei önkormányzatok adósságállományának konszolidációja... megtörtént. A megyei intézményátadás során

2011 decemberében az Államadósság-kezelő Központ és a megyék között 197,6 milliárd forint összegű adósságállomány átvállalására került sor.”⁶ Az MÖtv. teljesen új alapokra helyezi az állam és az önkormányzatok feladatrendszerét, az állami feladatok köre bővül. Az új szabályozás értelmében az ellátandó feladatok és a rendelkezésre bocsátott forrásmennyiség minden eddiginél szorosabb korrelációt képez. Ezenfelül a Széll Kálmán Terv a 2011–2013. évi időszakra vetítve 100 Mrd Ft megtakarítást irányzott elő az önkormányzatok számára. A Széll Kálmán Terv így fogalmaz:

„Az önkormányzati rendszer reformja

Az új önkormányzati törvény több új elemet illeszt be a megújuló helyi önkormányzati rendszerbe. Célja egy modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati struktúra kiépítése. A feladatok átrendezésével párhuzamosan 2013-tól a finanszírozási rendszer is átalakul. Az új feladatfinanszírozási rendszerben az önkormányzatok kötelező feladatainak ellátásához szükséges működési forrás áll majd rendelkezésükre úgy, hogy működési hiány a jövőben ne léphessen fel.”⁷

FELADATRENDSZER

Az ellátandó feladatok vonatkozásában több jelentős állomás is megtalálható. Az egyik 2013. január 1. napjától a járási hivatalok és kormányablakok létrehozása, amely arra hivatott, hogy szétválassza, letisztítsa az önkormányzatok által ellátott igazgatási feladatok tevékenységet.⁸ Amennyiben a vagyongazdálkodás oldaláról vizsgáljuk meg ezt a kérdést, láthatóvá válik, hogy nemcsak az infrastruktúra, hanem a humán erőforrások oldaláról nézve is jelentős átcsoportosítás történt. A Magyar Programban megfogalmazottak szerint:

„A MÖtv. a jelenleginél pontosabban határozza meg az önkormányzatok kötelező feladatait. Fontos eleme az új szabályozásnak, hogy a kötelező feladat- és hatáskört differenciáltan, a helyi önkormányzatok eltérő adottságaira – gazdasági teljesítőképességre, lakosságszámra – figyelemmel kell megállapítani. A hatáskör telepítésével egyidejűleg – az ágazati jogszabályokban – meg kell határozni a feladat- és hatásköreállítás minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeit. Lényeges továbbá a feladatátvállalás lehetőségének és módjának törvénybe foglalása is. Az önkormányzati feladatellátás hatékonyabb megszervezése érdekében biztosítja a társulás jogát.”⁹

Az Mötv. átalakítja a hivatali rendszert is. Nevezetesen „az egy járáson belüli, 2000 fős vagy ez alatti lakosságú települések 2013-tól közös önkormányzati hivatalt kötelesek létrehozni”. Ennek az előírásnak a bevezetése jelentős megtakarítást eredményez az állami költségvetés számára, hiszen egyértelműen látszik az infrastrukturális és humán költségek csökkenése. Meghatározásra kerülnek az ellátandó feladatok, amelyek egy tisztább, átláthatóbb képet alkotnak.

„A megújulás lényeges eleme, hogy a települési önkormányzatok feladatainak jelentős részét az állam közvetlenül látja el 2013-tól. A települési önkormányzatok a jövőben a valós helyi feladatszervezési döntéseket igénylő, a legcélszerűbben helyi szinten ellátható közszolgáltatásokat biztosítják a lakosság számára. A megyei önkormányzatok a területfejlesztésben töltenek be kulcsszerepet. A jelenleg hatályos szabályozással szemben 2013-tól az államigazgatási feladat- és hatáskörök döntő többségét az államigazgatási szervek látják el. Az önkormányzati szervezetrendszerben csak kivételesen, a helyi viszonyok ismereténél, az azonnali reagálásnak a szükségessége folytán marad ilyen feladat, jelentősen csökkentve ezzel a helyi önkormányzatok terheit. A települési jegyzők hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatok jelentős része – részben 2012 áprilisától (szabálysértés), részben 2013 januárjától – a kormányhivatalok hatáskörébe kerül át.”¹⁰

INTÉZMÉNYI ÁTVÉTEL

Az egészségügyi intézmények (megyei és fővárosi önkormányzati) 2012. január 1. napjától állami fenntartásba kerültek, így a centralizáció előnyös tulajdonságait ki lehet használni kormányzati szinten is. Ezekben felül átvételre kerül 50 városi önkormányzat fenntartásában lévő egészségügyi intézmény. Az állam az átvétellel egy ütemben átvállalja az intézményekhez kötődő felhalmozott kapcsolódó adósságállományt is. Az állami költségvetésre gyakorolt hatás ebben az esetben is milliárdos téteknagyságot fejez ki. Analógiát mutató területet képez a köznevelési intézmények szakmai feladatainak átvállalása az állam részéről. A feladatátvállalás ugyanakkor itt a legrészlegesebb, hiszen a humán erőforrásoktól és az eszköz-, illetve anyagbiztosítástól eltekintve (azért számarányaiban ez két igen jelentős terület), az önkormányzat köteles a továbbiakban is gondoskodni az infrastruktúráról, a biztonságos üzemeltetésről és a gyermekétkeztetésről. 2012. január 1. napjától a hivatásos tűzoltóságok

fenntartása sem terheli az önkormányzatokat. Az alábbi táblázat nyújt számunkra tájékoztatást az átvett intézmények számát illetően.

1. táblázat: A Megyei Intézményfenntartó Központok által 2011 végén átvett intézmények száma ágazatonkénti bontásban

	<i>Intézmények</i>	<i>Össz.</i>	<i>Össz.</i>
Egészségügyi funkció	Egészségügyi intézmények száma	35	66
	Egészségügyi funkciót ellátó megyei önkormányzat/intézmény által alapított (köz)alapítványok	10	
	Egészségüghöz köthető megyei önkormányzat/intézmény tulajdonában lévő gazdasági társaságok	21	
Közoktatási funkció	Közoktatási intézmények száma	190	240
	Közoktatási funkciót ellátó megyei önkormányzat/intézmény által alapított (köz)alapítványok	40	
	Közoktatáshoz köthető megyei önkormányzat/intézmény tulajdonában lévő gazdasági társaságok	10	
Szociális, gyermek- és ifjúságvédelmi funkció	Szociális, gyermek- és ifjúságvédelmi intézmények száma	117	147
	Szociális, gyermek- és ifjúságvédelmi funkciót ellátó megyei önkormányzat/intézmény által alapított (köz)alapítványok	28	
	Szociális, gyermek- és ifjúságvédelemhez köthető megyei önkormányzat/intézmény tulajdonában lévő gazdasági társaságok	2	
Közművelődési funkció	Közművelődési intézmények száma	67	84
	Közművelődési funkciót ellátó megyei önkormányzat/intézmény által alapított (köz)alapítványok	13	
	Közművelődéshez köthető megyei önkormányzat/intézmény tulajdonában lévő gazdasági társaságok	4	
Egyéb	Egyéb intézmények száma	26	220
	Funkció szerint be nem azonosítható megyei önkormányzat/intézmény által alapított (köz)alapítványok	77	
	Funkció szerint be nem azonosítható megyei önkormányzat/intézmény tulajdonában lévő gazdasági társaságok	117	
<i>Összes:</i>			<i>757</i>

Forrás: Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0), Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2012. augusztus 31.).

FINANSZÍROZÁS

A reformok önmagukban nem megvalósíthatóak, amennyiben a finanszírozási rendszer nem kerül kidolgozásra, hiszen a feladatátcsoportosítások és az intézményi átvételek nem kizárólag költségcsökkenést eredményeznek az önkormányzatok számára, hanem gazdasági mozgásterük beszűkülését is jelentik egyben. Ilyen értelemben a reformok rákényszerítik az önkormányzatokat a vagyongazdálkodási tevékenységük racionalizálására, a hatékonyság fokozására. A 2011. év novemberében, a belügyminiszter által benyújtott T/4864. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról már pontosan bemutatta a 2013. évtől hatályba lépő, feladatalapú finanszírozási rendszer sarokelemeit, mi több, a részletes szabályokba is betekintést engedett, így biztosítva elegendő időt az önkormányzatok számára az átállás megtervezésére. A törvényjavaslat II. fejezetében elhatárolásra kerültek a feladat- és hatáskörök. A törvényjavaslat VI. fejezete meghatározza a helyi önkormányzatok működésének gazdasági alapjait,¹¹ külön szabályozza a feladatfinanszírozási rendszer, a belső kontrollrendszer, az adósságkezelés és az adósságrendezés kérdéskörét is. Fontos kiemelni, hogy önként ellátandó feladatot az önkormányzat csak úgy vállalhat, ha az nem veszélyezteti a törvény által megállapított kötelezően ellátandó feladatok végzését és finanszírozását, azzal a tterherrel együtt, hogy hiányt az önkormányzat nem tervezhet, tehát az éves tervezett költségvetési rendeletének az egyenlegét minden esetben pozitív előjellel kell szerepeltetnie. A törvényjavaslat feladatfinanszírozásra vonatkozó szabályrendszerében több kiemelésre méltó rész található.

Nagy előrelépésnek tekinthető, hogy törvényi szinten is bevezetésre, illetve meghatározásra kerülnek a facility management (létesítménygazdálkodás) által a versenypiacon használt fogalmak, nevezetesen a közszolgáltatási szintek fogalma, amelyet SLA-nak (Service Level Agreement) hívnak a versenyszférában. A szolgáltatási szintek (SLA) megállapításának jelentősége abban rejlik, hogy pontosan meghatározza az ellátandó feladatok végrehajtásának körülményeit, és ennek következtében optimális esetben pontosan meghatározhatóvá válnak a jelent-

**...hiányt az önkormányzat
nem tervezhet...**

kező költségek is. Az SLA ezenkívül meghatározza a végrehajtás minőségét, a teljesítés megfelelőségét, az ellenőrzési és mérési határpontokat. Tállai András, a Belügyminisztérium önkormányzati államtitkárának szavait idézve: „...egyértelmű cél, hogy a közszolgáltatások színvonalát az önkormányzatok területén is tudják növelni. A minőség, a gyorsaság és az ügyfélcentrikusság kell, hogy jellemezze a szolgáltatásokat”.¹²

Figyelemre méltó továbbá a 114. § (4) bekezdése, amely tulajdonképpen azt mondja ki, hogy az állam nem finanszírozza az önkormányzatok által ellátott feladatokat 100%-os mértékben, így az önkormányzatoknak az eredményes feladatellátás biztosításához hatékony vagyongazdálkodási tevékenységet kell folytatniuk, amely hatékonyság megteremtése törvényi szinten sem csak lehetőségként, hanem kötelezettségként is jelentkezik a számukra. További törvényi korlát, hogy amennyiben az állam által a feladatfinanszírozás keretében a rendelkezésre bocsátott forrásmennyiséget nem a feladatra fordítja, úgy az összeget köteles az önkormányzat kamatteherrel együtt visszafizetni a központi költségvetés javára. Az Mötv. által meghatározott és hatályba lépett jogszabályi keretek a fenti előzmények után nem érhatték meglepetésként az önkormányzatokat.

„114. § (1) A helyi önkormányzatok által kötelezően ellátandó, törvényben meghatározott feladatok ellátása működési kiadásainak fedezetét az Országgyűlés a feladatfinanszírozás rendszerén keresztül, feladatalapú támogatással biztosítja.

(2) A feladatfinanszírozási rendszerben az Országgyűlés a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladataihoz jogszabályokban meghatározott közszolgáltatási szintnek megfelelő támogatást biztosít, a helyi önkormányzatot megillető működési célú bevételek és takarékosági szempontok figyelembevételével.

(3) A (2) bekezdés szerinti működési célú bevételek körét, valamint ezen belül a helyi adókból működési célra figyelembeveendő bevételek körét és mértékét törvény határozza meg.

(4) A feladatfinanszírozási rendszernek biztosítania kell az önkormányzatok bevételi érdekeltiségének fenntartását.

115. § (4) A feladatalapú támogatást a helyi önkormányzat kizárólag a kötelezően ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja. Az ettől eltérő felhasználás esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét – külön jogszabályban meghatározott – kamatokkal terhelve a központi költségvetés részére visszafizetni.”¹³

ÖSSZEFOGLALÁS

Láthatóvá vált, hogy az önkormányzatok a kormányzati intézkedések bevezetésével végre tudnak hajtani egy gazdálkodási, vagyongazdálkodási „tabula rasát” anélkül, hogy egy adósságrendezési eljárás rémképe lebegne a fejük felett. A feladat-, infrastruktúra- és humánerőforrás-átcsoportosítások ugyanakkor az eddig megszokottal szemben jelentősen lerövidítik az önkormányzat mozgásterét. A feladatalapú finanszírozási rendszer kidolgozása ugyanakkor megteremti számukra egy eredményes és hatékony gazdálkodási rendszer kialakításának lehetőségét. Ahhoz, hogy sikeres vagyongazdálkodást folytassanak, mindenképpen szükség mutatkozik a szemlélet megváltozására, a piaci magatartásformák meghonosítására az önkormányzat részéről. Megnőnek a gazdálkodási optimalizáció iránti igények, a vagyont tekintve a hasznosításra jobb hatékonysági mutatókkal rendelkező tevékenységet kell végezni, a vagyongazdálkodási jogok tekintetében át kell értékelni a jelenleg alkalmazott rendszereket, több figyelmet kell fordítani a kintlévőség-állomány minimalizálására. A külső forrás bevonásának lehetősége korlátozottá vált a 2011. évi CXCV. törvény (Magyarország gazdasági stabilitásáról)¹⁴ alapján, az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdésének felhatalmazása szerint. A feltételeket a kormány megteremtette, felkészülési időt is biztosított az önkormányzatok számára. A jövő számszerűsítve meg fogja mutatni, hogy milyen eredményt sikerül elérni. A Széll Kálmán Terv a globálisnak tekintendő célokat tekintve így fogalmaz: „Az önkormányzati rendszerben kiemelt cél a helyi és területi közigazgatási rendszer teljes megújítása, alacsony hatékonyságának javítása, a hatékonyabb, költségtakarékosabb intézményfenntartás és a struktúra átláthatóbbá tétele”. Más szavakkal megfogalmazva, a hatékony vagyongazdálkodás irányába tereli az önkormányzatokat a feltétel- és keretrendszer hatékony reformja által.

JEGYZETEK

- ¹ *Elkészült a Széll Kálmán Terv 2.0.* www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/hirek/elkeszult-a-szell-kalman-terv-2-0 (Letöltés: 2013. február 12.). Az önkormányzati rendszerben kiemelt cél a helyi és területi közigazgatási rendszer teljes megújítása, alacsony hatékonyságának javítása, a hatékonyabb, költségtakarékosabb intézményfenntartás és a struktúra átláthatóbbá tétele. A megújulás lényeges eleme, hogy a települési önkormányzatok feladatainak jelentős részét az állam közvetlenül látja el 2013-tól. A települési önkormányzatok a jövőben a valós helyi feladatszervezési döntéseket igénylő, a legcélszerűbben helyi szinten ellátható közszolgáltatásokat biztosítják a lakosság számára. A megyei önkormányzatok a területfejlesztésben töltenek be kulcsszerepet.
- ² *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0).* Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2012. augusztus 31.). Mind a hatékonyabb állami működés, mind az önkormányzatok gazdasági szükséghelyzete indokoltta tette, hogy az Möt. – immár az újragondolt alaptörvényi keretben – határozza meg: 1. önkormányzatok köz- és államigazgatási feladatellátását, 2. az állami felelősségi köröket az önkormányzatok irányában, 3. az önkormányzatok intézményi feladatellátását, amit részleteiben az egyes ágazati törvények (oktatás, egészségügy stb.) bontanak ki.
- ³ A törvényt az Országgyűlés a 2011. december 19-i ülésnapján fogadta el.
- ⁴ A fejezet alapját a szerző által 2011-ben írt *Vagyongazdálkodás* című egyetemi jegyzet képezi (Robinco Kft., Budapest, 2011, 58. o.).
- ⁵ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, i. m.
- ⁶ Uo.
- ⁷ Elkészült a Széll Kálmán Terv 2.0, i. m.
- ⁸ Uo. A megyei szintnél alacsonyabb szinten intézendő államigazgatási feladatokat a jövőben a járási hivatalok látják majd el.
- ⁹ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, i. m.
- ¹⁰ Elkészült a Széll Kálmán Terv 2.0, i. m.
- ¹¹ *T/4864. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról.* 2011. november.
103. § A helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják.
104. § A helyi önkormányzatot – törvényben meghatározott eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik.

105. § A helyi önkormányzat tulajdonában álló forgalomképtelen vagyon birtoklását, használatát, hasznai szedésének jogát a képviselő-testület – törvényben szabályozott módon – másnak átengedheti.

108. § (1) A helyi önkormányzat költségvetése az államháztartás része. Az önkormányzati alrendszer költségvetése a központi költségvetéstől elkülönül, ahhoz központi költségvetési támogatásokkal kapcsolódik.

(2) A helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetése. Ebből finanszírozza és látja el a helyi önkormányzatokról szóló és más törvényben meghatározott kötelező, valamint a kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladatait, amelynek forrásait és kiadásait a költségvetése elkülönítetten tartalmazza.

(3) A költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető.

¹² <http://jarasok.com/onkormanyzati-torveny/onkormanyzati-torveny-2013-januar-1-tol-ilyen-lesz-az-uj-onkormanyzati-rendszer.html> (Letöltés: 2013. február 12.).

¹³ T/4864. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról, i. m.

¹⁴ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.

10. § (1) Az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – érvényesen csak a Kormány előzetes hozzájárulásával köthet.

(2) A Kormány hozzájárulása nélkül lehetséges:

a) a magyar költségvetést érintő, az európai uniós vagy más nemzetközi szervezettől megnyert pályázat önrészesének és a támogatás előfinanszírozásának biztosítására szolgáló adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásra,

b) az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelre,

c) a likvid hitelre vonatkozó, valamint

d) a Fővárosi Önkormányzat és a megyei jogú város esetében a 100 millió forintot, országos nemzetiségi önkormányzat esetében a 20 millió forintot, egyéb önkormányzat esetében pedig a 10 millió forintot meg nem haladó fejlesztési célú adósságot keletkeztető ügylet megkötése. A d) pont alkalmazása tekintetében az ugyanazon fejlesztési cél megvalósítását szolgáló fejlesztéshez kapcsolódó ügyletek értékét egybe kell számítani.

(3) Az önkormányzat 3. § (1) bekezdése szerinti adósságot keletkeztető ügyletből származó tárgyevi összes fizetési kötelezettsége az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át.

(4)¹⁷ Az önkormányzat működési célra csak likvid hitelt vehet fel.