

Bencsik András

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK (PÉNZÜGYI) AUTONÓMIÁJÁRÓL

On the (Financial) Autonomy of Local Municipalities

Dr. Bencsik András, PhD, adjunktus, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, bencsik.andras@pte.ajk.hu

A helyi önkormányzatok az államszervezet, s ezáltal az egységes nemzeti közigazgatás részei, így létezésük a demokratikus államberendezkedés megkérdőjelezhetetlen velejárója. A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás azonban nem lehet változatlan a dinamikusán fejlődő körülmények közepette, így megállapítható, hogy az önkormányzatok szervezetére és működésére vonatkozó jogi szabályozás permanens változásban van. A gazdasági környezet átalakulása szükségszerűvé teszi az önkormányzatok számára biztosított mozgáster figyelemmel kísérését, esetlegesen pedig annak felülvizsgálatát, módosítását. Megállapítható, hogy az elmúlt években alapvető változtatások történtek a helyi önkormányzatok pénzügyi mozgásterét érintő jogszabályi környezetben, aminek legmarkánsabb elemei az ún. feladatfinanszírozási rendszer intézményesítése és az önkormányzati hitelfelvétel állam által történő korlátozása voltak. A tanulmány a jelzett problémakört járja körül, aminek keretében a hatályos szabályozás alapján érinti az önkormányzati gazdálkodás egyes elméleti és gyakorlati kérdésköreit.

KULCSSZAVAK:

Magyarország Alaptörvénye – autonómia – feladatfinanszírozás – adósságot keletkeztető ügylet – helyi önkormányzat – pénzügyi kontroll

Local municipalities are part of the state structure and the unified national public administration, thus their existence is an unquestionable element of state organism. The regulation of local municipalities, however, cannot remain unchanged in a dynamically developing environment, therefore, it can be stated that the legal regulation of local municipalities' organisation and operation is in permanent change. The change of the economic environment makes it necessary to pay attention to the scope of action that local municipalities have and its potential supervision or modification. We can say that the legal environment affecting local municipalities' financial scope for action has gone through fundamental changes in

recent years. The most characteristic features of these changes were the institutionalisation of the task financing system and the state limitation of local municipalities' opportunities to take out loans. The current study discusses this topic, in which it also includes some theoretical and practical issues of local municipality management based on the effective regulation.

KEYWORDS:

Fundamental Law of Hungary – autonomy – task-financing – debt-generating transaction – local self-government – financial control

1. BEVEZETÉS

A helyi önkormányzatok – Magyary Zoltán szavaival élve – az egységes nemzeti közigazgatás kulcsfontosságú szereplői, mondhatjuk úgy is, hogy a magyar államszervezetben a decentralizáció letéteményesei. Az 1989–1990-ben bekövetkezett gazdasági-politikai-társadalmi rendszervált(oztat)ás történelmi adósságot pótoltt azzal, hogy – a tanácsrendszer önkormányzati szempontból „keserű évtizedei után” – visszaállította az önkormányzatiságot, közelebről a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) elfogadásával (újra) létrehozta a magyar kétszintű helyi önkormányzati rendszert.

A helyi önkormányzatoknak az egységes közigazgatási intézményrendszerben történő pozicionálása a vázolt időszakban nem vetett fel dilemmákat, a rendszerváltó hangulat egyértelműen abba az irányba mutatott, hogy a helyi önkormányzatok érdemi szereplői legyenek a megújuló magyar közigazgatásnak, egyúttal ellenpólusként működjenek a központi államhatalom ténykedésének kiegyensúlyozása érdekében. Természetesen nem volt előzmény nélküli a rendszerváltó alapállás, elegendő ebben a körben Magyary Zoltán gondolatait felidézni, aki a decentralizációnak – mint szervezési elvnek – két formája között tett különbséget: elhatárolta egymástól a dekoncentrációt és az önkormányzatot.¹ Ebből következően a magyar közigazgatás decentralizált szerveivé váltak a helyi önkormányzatok az átmenetet követő években, ami lényegében egyet jelentett a közfeladatok decentralizálásával, más szóval kötelező feladatok előírásával az önkormányzati alrendszer számára.

Nem szorul igazolásra az a tény, miszerint a közfeladatok decentralizálásának – ideális esetben – szükségszerű együtt járnia a feladatellátáshoz szükséges pénzügyi források átadásával, mivel a rendelkezésre bocsátott pénzeszközök szűkössége és a közfeladatok decentralizálása „bizonyos esetekben az önkormányzatok függetlenségének csökkenéséhez vezethet”.² Itt lényegében annak a lineáris folyamatnak a veszélyéről van szó, amellyel akkor kezdtek szembesülni a helyi önkormányzatok, amikor a kötelező feladatok telepítésével fokozatosan nőtt a saját bevételeik és a delegált feladatok ellátásához szükséges pénzügyi források közötti különbség, ezzel pedig az önkormányzatok pénzügyi szempontból függővé váltak a központi költségvetéstől, mivel egyre inkább rászorultak az állami támogatásokra.

Ezen a ponton jutunk el a helyi önkormányzati rendszer finanszírozásának legneuralgikusabb pontjához, az önkormányzati autonómia kérdésköréhez.³ Magyary Zoltán szavaival élve „[a]z önkormányzat (autonómia) szó szerint az ellentétét jelenti annak, hogy valakit más kormányoz”.⁴ Talán nem szorul igazolásra, hogy a – legáltalánosabb értelemben vett – autonómia elképzelhetetlen szervezeti, működési és pénzügyi önállóság nélkül.

¹ Vö. MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*, Budapest, 1942, 112.

² Vö. Szerk. HOFFMAN István – NAGY Marianna: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*, HVG Orac Kiadó, Budapest, 2012, 350.

³ Érdemes megemlékezni arról, hogy például az erős önkormányzati hagyományokkal rendelkező Svájcban akár gazdasági jellegű jogalkotásra is lehet alkalmazni a népszavazás intézményét. Lásd KECSKÉS András – CSEH Balázs: *Elsöpörte-e az alpesi fön a vállalati vezetők javadalmazásának korábbi kereteit Svájcban?* *JURA*, 2015/1, 224–235.

⁴ Lásd MAGYARY: *i. m.*, 112.

Megfelelően érzékelteti ezt az a Berényi Sándor nevéhez köthető megállapítás, amely szerint a pénzügyi források biztosítása az önkormányzati rendszer lényegi kérdésének tekinthető, amely egyszerre juttatja kifejezésre az állam által garantálni kívánt önállóságot, valamint az önkormányzati szférának a közfeladatok ellátásában betöltött szerepét.⁵

Ez a realitás érződik ki Csefkó Ferenc megfogalmazásából is, amely szerint „amennyiben a helyi önkormányzatok oly erős köldökzsinórral kapcsolódnak a központi költségvetéshez, úgy a politikai függetlenségük is megkérdőjelezhető”.⁶ Lényegében ez a tétel kristályosodott ki a magyar Alkotmánybíróság korábbi jogfejlesztő gyakorlatában is, amikor a tésület arra az álláspontra helyezkedett, hogy „az önkormányzatokat megillető önállóság csak akkor valósulhat meg, ha adottak annak gazdasági feltételei, az igazgatási önállóság gazdasági önállósággal párosul”.⁷

A jelzett tendenciák komoly anomáliákat eredményeztek a helyi önkormányzatok finanszírozásának hazai rendszerében, valamint több alkalommal is „újratervezésre” készítették a jogalkotót, amelynek legradikálisabb alakváltozata Magyarország Alaptörvényének és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénynek (a továbbiakban: Möt.) az elfogadásával köszöntött a helyi önkormányzati szférára. A jelzett változtatások alapvetően két kérdéskört érintenek:

1. Túlságosan szoros-e a kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti pénzügyi kapcsolat?
2. Biztosítja-e a kormány az önkormányzati feladatellátáshoz szükséges forrásokat? Előbbi kérdéskör az önkormányzati autonómiához kapcsolódik, míg a második az önkormányzatok adósságproblémáira adhat választ.

Mindezekre tekintettel a jelen tanulmányban a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének átalakulását teszem vizsgálat tárgyává a teljesség igénye nélkül, alapvetően azokra a kérdésekre helyezve a hangsúlyt, amelyek szorosabbra fűzik az állam és a helyi önkormányzatok közötti viszonyt, ezzel szűkítve az önkormányzati szféra pénzügyi autonómiáját.

2. TÖRTÉNETI VISSZATEKINTÉS

A fentebb írtakra tekintettel kiemelhető, hogy – divatos szóhasználattal élve – 1990-ben széles körű nemzeti konszenzus szülte azt a helyi önkormányzati rendszert, amely a demokratikus átmenet nélkülözhetetlen állomása volt. Napjainkban számos kritika fogalmazódik meg az Ötv. által életre hívott szisztéma működésével kapcsolatban, s a szerzők közül

⁵ Ehhez bővebben lásd BERÉNYI Sándor: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003, 323.

⁶ Vö. CSEFKÓ Ferenc: *Az álmodozások kora – 20 éves a magyar önkormányzati rendszer*. In: Szerk. FÁBIÁN Adrián: *20 éves a magyar önkormányzati rendszer*, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs, 2011, 111.

⁷ 67/1991. (XII. 21.) AB határozat

többen odáig mennek, hogy „tévút” volt az 1990-ben kialakított önkormányzati rendszer. Nem eldöntve a vitát, annyi rögzíthető, hogy az Ötv. – nagyrészt a konszenzus szülte kényszerpályán mozogva – egyrészt korszerű, másrészt liberális önkormányzati rendszert alakított ki.⁸ A korszerű jelleg érhető tetten egyrészt abban a sajátosságban, hogy a kialakított rendszer teret engedett az önszabályozó folyamatoknak,⁹ másrészt abban, hogy az Ötv. zsinórmértékként tekintett a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában (a továbbiakban: Charta) foglalt általános követelményekre.¹⁰ A liberális jellegzetesség alapvetően abban manifesztálódott, hogy a szabályozás megteremtette a demokratikus helyi hatalomgyakorlás feltételeit.

A Charta megalkotásának hátterében 1985-ben a helyi önkormányzatok autonómiájának védelme húzódozott meg, ennek érdekében került sor a követendő európai gyakorlat összefoglalására, amelyet megalkotói zsinórmértékül szántak az európai önkormányzati rendszerek kialakításához. A Charta 9. cikke rendelkezik az önkormányzatok gazdasági önállóságának garanciarendszeréről, amely magában foglalja az alábbiakat:

- a helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak;
- a helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia;
- a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak legalább egy részét olyan helyi adók és díjbevételek teszik ki, amelyek mértékének meghatározására – jogszabályi keretek között – e szervezeteknek van hatáskörük;
- szükséges olyan sokrétű és rugalmas pénzügyi rendszerek kialakítása, amelyek a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásain alapulnak;
- a pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelme szükségessé teszi egyes pénzügyi kiegyenlítési eljárások intézményesítését;
- a források rájuk eső részének meghatározásakor megfelelő formában ki kell kérni a helyi önkormányzatok véleményét;
- a támogatások juttatása nem korlátozhatja a helyi önkormányzatoknak a hatáskörükön belüli önálló döntéshozatali jogát;
- a beruházási célú hitelfelvétel érdekében a helyi önkormányzatok a jogszabályi kereteken belül jogosultak a nemzeti tőkepiacon megjelenni.¹¹

⁸ Vö. FÁBIÁN Adrián: A magyar önkormányzati rendszer húsz éve. In: Szerk. FÁBIÁN Adrián: *20 éves a magyar önkormányzati rendszer*, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs, 2011, 130.

⁹ Az önszabályozás lehetőségének megjelenése az önkormányzatok esetében egybevág a kereskedelmi magánjogban megjelent tendenciákkal. Lásd KECSKÉS András – HALÁSZ Vendel: *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance and Hostile Takeovers*, HVG Orac – LexisNexis, Budapest–Bécs, 2013, 184–185.; KECSKÉS András: „Say on pay” – Részvényesi szavazás a vállalati vezetők javadalmazásáról az Egyesült Államokban, *JURA*, 2015/1, 59–64.

¹⁰ Formálisan az 1997. évi XV. törvényi hirdette ki hazánkban az egyezményt.

¹¹ Forrás: adattar.adatbank.transindex.ro/nemzetkozi/851015h.htm (A letöltés időpontja: 2017. jan. 7.)

Mindezek alapján kijelenthető, hogy az Ötv. széles felelősséget és – ehhez mérten – nagyfokú önállóságot biztosított az újjászülető helyi önkormányzati rendszernek. A következő évek törvényhozói gyakorlata azonban nehéz helyzetbe hozta/sodorta az önkormányzatokat: a parlament folyamatosan telepített kötelező feladatokat az önkormányzati szektorra, ezt a volument nem követte azonban a finanszírozás mértéke.¹² Emiatt a tendencia miatt lényegében kódolva lett a helyi önkormányzati rendszerben a pénzügyi függés, hosszabb távon a hiány állandósulásának (értsd: eladósodásnak) a veszélye. A jelenség kezdeti tapasztalatai már az önkormányzati működés korai szakaszában megnehezítették a hatékony gazdálkodó tevékenység realizálását a helyi önkormányzatok részéről.

Tovább rontott a helyzeten az említett gyakorlat egyenes következménye, ami gazdálkodási-pénzügyi anomáliákhoz vezetett: mivel a közfeladatok decentralizációját nem követte a központi források decentralizációja, a helyi önkormányzatok kénytelenek lettek „betömni” a költségvetésükben keletkezett lyukakat. Ennek egy, az önkormányzatok körében népszerű megoldása lett az a gyakorlat, hogy a különböző jogcímenek fejlesztésekre juttatott pénzeszközöket az önkormányzatok elkezdtek a működés finanszírozására felhasználni.¹³ Szükséges megemlíteni, hogy – egyéb számos és komoly mértékű pozitív hatásai mellett – hasonló következmények társultak több önkormányzat esetében 2004-től kezdődően az európai uniós tagság keretében „lehívható” pályázatok némelyikéhez is, amikor a pályázaton való részvétel feltételének számító önrész biztosítása érdekében devizahitelek felvételébe, majd kötvények kibocsátásába kezdtek egyes helyi önkormányzatok.¹⁴

A vázolt tendenciák egymást erősítve azt eredményezték, hogy a helyi önkormányzatok többsége folyamatosan „a túlélésért küzdött”.¹⁵ Mivel az önkormányzatok számára előírt kötelező feladatok száma messze meghaladta a rendelkezésre álló bevételeket, lényegében annak lehettünk szemtanúi, ahogy a központi költségvetés a hiányát rátolta a helyi önkormányzatokra. A jelzett rendszerszintű tendenciák a gyakorlatban számos visszaságot és problémát jelentettek, amelyekre számos önkormányzati konferencia és empirikus kutatás rávilágított. A teljesség igénye nélkül – példálózó jelleggel – kiemelhető, hogy a feladatokkal arányban álló költségvetési támogatás soha nem fedezte az ellátandó feladatok pénzügyi igényeit, a helyi adók kivetése hatalmas különbségeket mutat(ott) az egyes helyi önkormányzatok között, a cél- és címzett támogatások rendszere nem egy alkalommal

¹² GASPARICS Emese – HORVÁTH Erika – LENTNER Csaba: A magyar önkormányzati rendszer gazdasági irányítása és koordinációja. In: Szerk. LENTNER Csaba: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*, NKE Szolgáltató Kft., Budapest, 2015, 612.

¹³ Erről bővebben lásd LENTNER Csaba: Önkormányzatok pénzügyi konszolidációja és működőképes állapotban tartásuk eszköztárszere. In: Szerk. LENTNER Csaba: *Adózási pénzügytan... i. m.*, 639–640.

¹⁴ Megjegyzendő, hogy még ingoványosabbá tették – gazdálkodási szempontból – a helyi önkormányzatok helyzetét a jogalkotó részéről folyamatosan felbukkanó, a helyi adóztatási lehetőségeket célzó átalakítási és reformkísérletek. Ezek részletesebb tárgyalásához lásd SZILOVICS Csaba: Az ingatlanadóztatás aktuális kérdései. In: Szerk. CSEFKÓ Ferenc: *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*, PTE ÁJK, Pécs, 2008, 394–403.

¹⁵ Vö. FÁBIÁN: *A magyar önkormányzati... i. m.*, 131.

politikai feszültségekhez vezettek, s ezáltal a helyi önkormányzatok stabil, gazdaságos működése hiú ábránd maradt.¹⁶

A helyi önkormányzatok működésének majd' két évtizedes tapasztalatai alapján a 2010. évi országgyűlési választásokon többséget szerzett kormány célul tűzte ki a magyar közigazgatás megújítását, s ennek érdekében elsőként a helyi önkormányzati rendszerben eszközölt kardinális, rendszerszintű átalakításokat. Ennek első lépéseként az Országgyűlés elfogadta az Möt.v.-t, amely – a preambulumban rögzítettek szerint – az „*Alaptörvényben meghatározott önkormányzati jogok kiteljesítése, a helyi önkormányzathoz szükséges feltételek megteremtése, a nemzeti együttműködés erősítése, a települések önfenntartási képességének elősegítése, valamint a helyi közösség öngondoskodásra való képességének erősítése*” érdekében született meg (figyelembe véve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt alapelveket).¹⁷

Az önkormányzati rendszer Möt.v. miatti változásainak teljes körű tárgyalását mellőzve két megjegyzés kívánkozik ide a törvény értékelésével összefüggésben. Egyrészt a törvény preambulumból és az Möt.v.-hez fűzött indokolásból egyaránt kiolvasható az újraszabályozás mögött meghúzódó jogalkotói célkitűzés, nevezetesen egy modern, költséghatékony, feladatorientált önkormányzati rendszer kialakítása, amely azonban az Ötv. rendszeréhez képest szigorúbb keretet szab az önkormányzati autonómiának.¹⁸ Ez a törvényhozói döntés összefüggésbe hozható azzal a jelenséggel, amelyet úgy írhatunk le, hogy – ahogy erre az Állami Számvevőszék is több alkalommal rámutatott – az önkormányzati szektor pénzügyi egyensúlya jelentősen megbomlott.

Másrészt – a rendszerszintű átalakításokkal összefüggésben – szükséges szólni a folytatásról, közelebről arról a tendenciáról, amely a helyi közszolgáltatások közel kétharmadának központosításával, valamint a helyi önkormányzati szervezeten belül realizálódó államigazgatási kompetenciák radikális csökkentésével erőteljesebb központi igazgatási kontrollt épített ki a helyi önkormányzatok működése felett.¹⁹ A következőkben az Möt.v. által bevezetett újítások közül a téma szempontjából legszorosabban kötődő feladatfinanszírozás rendszeréről, valamint a kölcsönfelvétel korlátozásáról értekezem.

3. AZ MÖTV. KONCEPCIÓVÁLTÁSA: A FELADATFINANSZÍROZÁSI RENDSZER BEVEZETÉSE

A helyi önkormányzatok működésének gazdasági alapjaival összefüggésben kétségbevonhatatlan nívumként értékelhető az Möt.v. által bevezetett feladatfinanszírozási rendszer, amely – több tekintetben is – új időszámítást eredményez(ett) az önkormányzati

¹⁶ Ennek részletesebb tárgyalásához lásd CSEFKÓ Ferenc: *A helyi önkormányzati rendszer*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1997, 101.

¹⁷ Vö. az Möt.v. preambulumaival

¹⁸ Ehhez bővebben lásd RIXER Ádám: *A köz természete*, Patrocinium Kiadó, Budapest, 2013, 95.

¹⁹ Vö. RIXER: *i. m.*, 96.

szektorban. Általánosságban annyi mindenképpen rögzíthető, hogy az Ötv. alapvetően szabad, kötelezettség nélküli támogatási rendszerét egy kötött feladatfinanszírozási rezsim váltotta fel.²⁰ A forrásfinanszírozás rendszerének alapvető kereteit „tervezte újra” az Möt. hatálybalépése, amely – lényegét tekintve – a központi költségvetési támogatások radikális csökkenését hozta. Ebben a megváltozott atmoszférában az önkormányzatok gazdálkodó tevékenységének is más keretek között kell érvényesülnie. A megváltozott jogszabályi környezet nem csupán a költségvetési rendeletek „finomhangolását” tette szükségesszerűvé, hanem az önkormányzatok kénytelenek átgondolni korábbi gazdálkodási gyakorlatukat, átalakítani a helyi adóztatási tevékenységet, valamint újrangsorolni a különböző kiadásokat.²¹

A helyi önkormányzatok feladatfinanszírozásával kapcsolatban az Möt. akként rendelkezik, hogy „[a] feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak – felhasználási kötöttséggel – a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosságszám alapján támogatást biztosít”.²² A hivatkozott törvényhely megalkotása mögött meghúzódó jogalkotói szándék abban ragadható meg, hogy a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok meghatározott feltételek szerinti ellátásához szükséges működési kiadások fedezete álljon a helyi önkormányzatok rendelkezésére.

A hivatkozott rendelkezéssel összefüggésben két megjegyzés kívánkozik ide. Egyrészt, hogy a szabályozás meghatározott szempontok figyelembevételét teszi a jogalkotó kötelezettségévé a támogatás összegszerűségének meghatározásakor, ezek – az Möt. 117. § (2) bekezdése értelmében – a következők: a takarékos gazdálkodás, a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló elvárható saját bevétele, valamint a helyi önkormányzat tényleges saját bevétele. Ebből a megfogalmazásból kiolvasható, hogy a kiadási szükségletek meghatározásán keresztül történik a konkrét költségvetési támogatás kalkulációja.²³ Másrészt rögzítendő a feladatfinanszírozás sajátosságaként felhasználási kötelezettség is, amelynek értelmében a költségvetési támogatás kizárólag az önkormányzat működési kiadásaira fordítható, ennél fogva például a fejlesztési vagy beruházási költségek fedezésére nem használható fel. Ezt a sajátosságot juttatja kifejezésre a törvény ama rendelkezése is, amely szerint a jelzett támogatást „a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag az ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja. Az ettől eltérő felhasználás esetén a helyi önkormányzat köteles

²⁰ Ehhez bővebben lásd szerk. HOFFMAN–NAGY: *i. m.*, 409.

²¹ Vö. FÁBIÁN Adrián: *Kommentár az önkormányzati törvényhez*, CompLex Kiadó, Budapest, 2013, 310.

²² Möt. 117. § (1) bek.

²³ A részletek ismertetését mellőzve megjegyzendő, hogy a központi költségvetésről szóló törvények tartalmából az a jogalkotói szándék olvasható ki, amely az adott települési önkormányzat gépjárműadó-bevételének, valamint egyéb helyiadó-bevételeinek meghatározott hányada függvényében tartja meghatározandónak a következő évi támogatási összeget. Erről bővebben lásd FÁBIÁN: *i. m.*, 311–312.

a támogatás összegét – az államháztartásról szóló törvényben meghatározott kamatokkal terhelve – a központi költségvetésbe visszafizetni”.²⁴ A felhasználási kötelezettség garantálása érdekében kilátásba helyezett pénzügyi szankción enyhít a törvény „éves szinten” kitétele. Ennek értelmében nem arról van szó, hogy a feladatfinanszírozás keretében az önkormányzathoz került összegből csak az adott feladattal kapcsolatban lehet utalást teljesíteni, hanem arról, hogy éves szinten valamennyi feladatalapú támogatást a kötelező önkormányzati feladatok biztosítására kell fordítani, köteles továbbá az önkormányzat a felhasznált összeggel elszámolni.²⁵

A szabályozással összefüggésben szükséges szólni két, a fenti feszességet oldó rendelkezésről. A 117. § (1) bekezdés b) pontja lehetővé teszi – a kötelező feladatok normatív finanszírozási kötelezettsége mellett – az ilyenek nem minősülő, prioritásként értékelt önként vállalt feladatok ellátásához felhasználási kötöttséggel járó vagy felhasználási kötöttség nélküli támogatás nyújtását.²⁶ Szólnunk kell továbbá az Möt. másik kiterjesztést tartalmazó rendelkezéséről is, amelynek értelmében „[k]ivételes esetben jogszabályban meghatározott módon a helyi önkormányzat működőképessége megőrzése érdekében kiegészítő támogatás adható”.²⁷ Megjegyzendő, hogy az Möt. hatálybalépése előtt számos jogcímen juthattak kiegészítő támogatáshoz a helyi önkormányzatok, ezzel szemben a hatályos szabályozás lényegében szabad mérlegelési jogkörbe utalja a kiegészítő állami támogatásról szóló döntést, ebben a körben a (mindenkori) költségvetési törvény csupán az Möt. tényállási elemeire utal vissza.²⁸

4. EGYRE SZÜKÜLŐ MOZGÁSTÉR: AZ ÖNKORMÁNYZATI KÖLCSÖN- FELVÉTEL KORLÁTOZÁSA

Korábban említettük, hogy a helyi önkormányzati gazdálkodás „kis magyar fejlődéstörténete” felszínre hozott olyan anomáliákat, amelyek működési zavarokat, unikális gazdálkodási megoldásokat és – több esetben – egyes önkormányzatok eladósodását (is) eredményezték. Ezt felismerve a 2010. évi országgyűlési választásokat követően megindult alkotmányozás keretében prioritásként jelentkezett a helyi önkormányzatok újbóli/további eladósodásának megakadályozása.

A jelzett cél elérése érdekében Magyarország Alaptörvénye két helyen is kitér az önkormányzatok pénzügyi-gazdálkodási autonómiájának egyes kérdéseire. A N) cikk (1) bekezdése akként fogalmaz, miszerint „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”. A hivatkozott rendelkezés a (költségvetési)

²⁴ Möt. 118. § (1) bek.

²⁵ Vö. szerk. HOFFMAN–NAGY: *i. m.*, 416.

²⁶ Példának okáért az előadó-művészeti szervezetek támogatása tekinthető ilyen államilag támogatható önként vállalt feladatnak.

²⁷ Möt. 118. § (2) bek.

²⁸ Ehhez bővebben lásd szerk. HOFFMAN–NAGY: *i. m.*, 417.

gazdálkodás alapelveként emeli ki a kiegyensúlyozottságot, az átláthatóságot és fenntarthatóságot, lényegét tekintve megmaradva a deklaráció szintjén.²⁹ Tekintettel azonban arra, hogy az alkotmány (Alaptörvény) minden rendelkezése normatív parancsként értelmezhető, kiemelt jelentősége van annak, hogy az alkotmányozó kinek a felelősségi körében helyezi el ennek az elvnek a realizálását. A normaszöveg ennek konkretizálása érdekében rögzíti, hogy a fenti „*elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a kormány felelős*”, valamint azt is, hogy „[az] *Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során [...] kötelesek tiszteletben tartani*”.³⁰

A helyi önkormányzatok működési rendszerébe beiktatott ún. adósságfék intézményesítése szempontjából kiemelkedő jelentősége van az Alaptörvény 34. cikke (5) bekezdésében foglalt rendelkezésnek, amely szerint „[t]örvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételt vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a kormány hozzájárulásához kötheti”.

Az Alaptörvény rendelkezésével összefüggésben az alábbi megjegyzések kíváncskoznak ide. A normaszöveg „törvény” kitétele az adósságfék kialakításának jogforrási szintjét határozza meg, amellyel szemben nem alkotmányos elvárás a minősített többséggel elfogadott törvény alkotása, az Alaptörvény felhatalmazása alapján ún. „feles” törvény által is lehetősége van az Országgyűlésnek az önkormányzati kölcsönfelvétel ilyen irányú korlátozására. Az adósságfék bevezetésének célját a normaszöveg a költségvetési egyensúly megőrzésében jelöli meg, amely követelmény – általános értelemben – akként ragadható meg, hogy a helyi önkormányzat bevételei és kiadásai az adott költségvetési évben egyensúlyban legyenek.³¹ Kritikaként fogalmazható meg, hogy az alaptörvényi rendelkezés nem kapcsolja össze ezt a felhatalmazást a fentebb citált, fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét deklaráló rendelkezéssel, pedig az adott költségvetési évben érvényesülő egyensúlyi helyzet hosszabb távon fenntarthatatlanná válhat.

Értelmezési kérdéseket vethet fel a „kölcsönfelvételt vagy más kötelezettségvállalását” fordulat, amely lényegében az adósságfék tárgyát jelenti. A nyelvtani értelmezés alapján minden, valamely önkormányzati bevétel felhasználásáról szóló nyilatkozat vagy döntés esetén érvényesíthető lenne az Alaptörvényben rögzített korlátozás, ez azonban súlyosan megnyirbálja a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiáját, megbéníthatja a gazdálkodó tevékenységet. Éppen ezért olyan értelmezés tekinthető meghatározónak, amely szerint a kölcsönfelvétellel és „más hasonló”³² kötelezettségvállalásra terjed ki a törvényhozónak címzett felhatalmazás.³³ Indokoltnak mutatkozik továbbá azt is jelezni, hogy a hivatkozott alaptörvényi rendelkezés két típusú korlát alkalmazását teszi lehetővé:

²⁹ Ennek részletesebb tárgyalásához lásd PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga II. – Államszervezet, Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013, 239.*

³⁰ Alaptörvény N) cikk (2)–(3) bek. Eme rendelkezés rendszerszintű, a kiegyensúlyozott és fenntartható gazdálkodás elvéhez kapcsolódását tárgyaló elemzéséhez lásd ERCSEY Zsombor: *Az adóztatás igazságossága*, Patrocinium Kiadó, Budapest, 2016, 83.

³¹ Vö. szerk. HOFFMAN–NAGY: *i. m.*, 353.

³² Gst.

³³ Uo.

a normatív korlátot, valamint a kormány előzetes hozzájárulásának érvényességi feltételként történő előírását.³⁴

Magyarország Alaptörvénye tehát lényegében megnyitotta a lehetőséget arra vonatkozóan, hogy a törvényhozó – amennyiben indokoltnak tartja – alkothasson olyan törvényt, amelyben feltételhez vagy a kormány hozzájárulásához köti a helyi önkormányzatok meghatározott adósságot keletkeztető ügyleteinek érvényességét. A parlament élt az Alaptörvényben rögzített felhatalmazással, és ennek érdekében elfogadta a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló CXCV. törvényt (a továbbiakban: Gst.), majd – a részletszabályokat meghatározandó – megszületett az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szóló 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gsr.).³⁵ A törvényi szabályozás főszabálya értelmében az önkormányzat érvényesen kizárólag a kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat a Polgári törvénykönyv szerinti kezességet és garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet.³⁶ A történeti hűség kedvéért indokoltnak mutatkozik kiemelni, hogy a törvény maga enyhít a generális klauzulán, amikor rögzíti, hogy az önkormányzat meghatározott kötelezettséget keletkeztető ügyleteihez nincs szükség a kormány hozzájárulására.³⁷ A kivételek rendszere a szabályozásban differenciáltnak tekinthető: a törvényhozó egyrészt a kötelezettségvállalások fajtái, másrészt azok mértéke alapján ad mentesítést a főszabály alól.³⁸

A jogintézmény korai gyakorlata alapján rögzíthető, hogy a kormány nem formális monitoringtevékenységet végez, amely az önkormányzati adósságállomány alakulására történő kormányzati rálátás biztosítását jelentené, hanem aktív formálójá kíván lenni az egyes önkormányzatok pénzügyi mozgásterének. Ezt támasztják alá a jogintézmény bevezetését követő egyedi döntések is, amelyek hol zöld utat adtak egyes adósságot keletkeztető ügyletek megkötésének, hol pedig akadályt gördítettek a tervezett aktusok elé.³⁹

³⁴ Ebből az is következik, hogy az alkotmányozó célja a kölcsönfelvétel – a kormányzati figyelemmel kísérés gondülékény biztosítása érdekében történő – korlátozása és nem annak feltétlen tiltása volt.

³⁵ Megjegyezzük, hogy a szabályozás filozófiája némi metamorfózison ment keresztül, mivel a kezdeti elképzelés szerint csak a kormány előzetes hozzájárulása alapján voltak a helyi önkormányzatok jogosultak az említett ügyletek megkötésére. A Gsr. azonban lazított ezen a koncepción, amelynek eredményeképpen a Gst. eredeti normaszövegét is módosították annak érdekében, hogy (először) a 2012. évben az érintett önkormányzatok számára nyíljon lehetőség egy évnél hosszabb lejáratú működési hitelek felvételére.

³⁶ Gst. 10. § (1) bek.

³⁷ Gst. 10. § (3) bek.

³⁸ Ennek megfelelően nincs szükség a kormány előzetes hozzájárulásának beszerzésére, ha az adósságot keletkeztető ügylet a központi költségvetésből nyújtott európai uniós vagy más nemzetközi szervezettől az önkormányzat által elnyert, fejlesztési célú támogatás előfinanszírozásának biztosítására szolgál, ha az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelre vonatkozik, valamint – egybek mellett – fejlesztési célt szolgál, és nem haladja meg a fővárosi önkormányzat és megyei jogú város önkormányzata esetében a 100 millió forintot, országos nemzeti önkormányzat esetében a 20 millió forintot, egyéb önkormányzat esetében az adott évi saját bevételeinek 20%-át, de legfeljebb a 10 millió forintot.

³⁹ A kormány 2012 júniusában 21 önkormányzatnak (például Veresegyház, Sopron, Hódmezővásárhely, Lánycsók) adott hozzájárulást, míg nem járult hozzá Köblény és Vékény adósságmegújításához és Budapest XI. Kerület Önkormányzatának fejlesztési célú hitelmegállapodásához.

5. ZÁRÓ GONDOLATOK

A fenti tanulmányban – rövid – áttekintést adtam a helyi önkormányzatok pénzügyi-gazdasági alapjairól, ennek keretében történeti nézőpontot is tükröző szemléletmóddal az önkormányzati szféra pénzügyi mozgásterét és annak hazai metamorfózisát tettem vizsgálat tárgyává. A kirajzolódó tendenciák egyértelműen abba az irányba mutatnak, hogy az állam (jogalkotó) a korábbiakhoz képest szorosabban fogja az „aranygyeplőt”, intenzívebb kapcsolatrendszert épít ki az önkormányzati közigazgatással.

Az állam és az önkormányzatok viszonyának átértékelődése tetten érhető a feladat-és hatáskörök telepítésében bekövetkezett változtatásokban, a járási hivatalok 2013. január 1-jén történt létrehozásában, a helyi közszolgáltatások meghatározó részének centralizálásában, a megyei önkormányzatok – nem kifejezetten önkéntes – „profilváltásában”, valamint a pénzügyi-gazdasági keretrendszer újratervelésében. Mindkét korábban tárgyalt jogintézmény – az objektivitás és kiszámíthatóság ígérete ellenére – számos szubjektív elemet tartalmaz, amely – a kezdetben deklarált jogalkotói célkitűzésekkel szemben – bizonytalan helyzetet teremthet a helyi önkormányzatok számára. Felvetődik a kérdés, hogy milyen mértékű lesz egyik vagy másik településen adott kötelező feladat normatív támogatása vagy milyen feltételek mellett adja meg a kormány egy adósságot keletkeztető kötelezettségvállaláshoz az előzetes hozzájárulást – túl a normaszövegen.

Az egységes közigazgatáson belül – természetszerűleg – elkerülhetetlen, sőt bizonyos vonatkozásban kifejezetten indokolt a kapcsolódási pontok kialakítása a központi hatalom (állam) és a helyi hatalom (önkormányzatok) között, aminek azonban egyetlen, ám megkerülhetetlen korlátja az önkormányzati önállóság biztosítása.⁴⁰ Magyary Zoltán így fogalmazott 1942-ben megjelent alpművében: „[a]z önkormányzat alapgondolata: ha azt akarjuk, hogy valami jó legyen, csináljuk meg magunk”.⁴¹ Ez a küldetés azonban csak az önkormányzatiság lényegét jelentő autonómia sértetlenségének garantálása által képes realizálódni.

⁴⁰ Vö. ERCSEY: *i. m.*, 104.

⁴¹ Vö. MAGYARY: *i. m.*, 116.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BERÉNYI Sándor: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003.
2. CSEFKÓ Ferenc: *A helyi önkormányzati rendszer*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1997.
3. CSEFKÓ Ferenc: Az álmodozások kora – 20 éves a magyar önkormányzati rendszer. In: Szerk. FÁBIÁN Adrián: *20 éves a magyar önkormányzati rendszer*, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs, 2011.
4. ERCSEY Zsombor: *Az adóztatás igazságossága*, Patrocinium Kiadó, Budapest, 2016.
5. FÁBIÁN Adrián: A magyar önkormányzati rendszer húsz éve. In: Szerk. FÁBIÁN Adrián: *20 éves a magyar önkormányzati rendszer*, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs, 2011.
6. FÁBIÁN Adrián: *Kommentár az önkormányzati törvényhez*, CompLex Kiadó, Budapest, 2013.
7. GASPARICS Emese – HORVÁTH Erika – LENTNER Csaba: A magyar önkormányzati rendszer gazdasági irányítása és koordinációja. In: Szerk. LENTNER Csaba: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*, NKE Szolgáltató Kft., Budapest, 2015.
8. Szerk. HOFFMAN István – NAGY Marianna: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*, HVG Orac Kiadó, Budapest, 2012.
9. KECSKÉS András – CSEH Balázs: Elsöpörte-e az alpesi fön a vállalati vezetők javadalmazásának korábbi kereteit Svájcban? *JURA*, 2015/1.
10. KECSKÉS András – HALÁSZ Vendel: *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance and Hostile Takeovers*, HVG Orac – LexisNexis, Budapest-Bécs, 2013.
11. KECSKÉS András: „Say on pay” – Részvényesi szavazás a vállalati vezetők javadalmazásáról az Egyesült Államokban, *JURA*, 2015/1.
12. LENTNER Csaba: Önkormányzatok pénzügyi konszolidációja és működőképes állapotban tartásuk eszköztartaléka. In: Szerk. LENTNER Csaba: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*, NKE Szolgáltató Kft., Budapest, 2015.
13. MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*, Budapest, 1942.
14. PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga II. – Államszervezet*, Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013.
15. RIXER Ádám: *A köz természete*, Patrocinium Kiadó, Budapest, 2013.
16. SZILOVICS Csaba: Az ingatlanadóztatás aktuális kérdései. In: Szerk. CSEFKÓ Ferenc: *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*, PTE ÁJK, Pécs, 2008.

Dr. Bencsik András, PhD (bencsik.andras@pte.ajk.hu) adjunktus, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének oktatója. Oktatási tevékenysége a közigazgatás szervezeti és intézményrendszerének, valamint a közigazgatás működésének valamennyi területére kiterjed. Kutatási területei közé tartoznak különösen a közigazgatási hatósági eljárás, a közigazgatási bíráskodás, a közigazgatási működés törvényességének biztosítása, valamint a gazdasági közigazgatás (versenyjog, fogyasztóvédelem) témakörei. E tárgykörökben több pályázati kutatási és szakértői projektben vett részt kutatóként. Számos hazai és külföldi (angol nyelvű) publikáció szerzője. 2015-ben jelent meg *A közigazgatás törvényességétől a technológiai innovációig* című monográfiája. Doktori értekezését 2013-ban védte meg *A fogyasztói jogok tartalmának és érvényesülésének közjogi keretei Magyarországon* címmel, a vonatkozó kutatásait összefoglaló könyve 2016-ban jelent meg a Dialóg Campus Kiadó gondozásában *A fogyasztóvédelem közjogi keretei* címmel. 2015 és 2016 között az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényt előkészítő Kodifikációs Bizottság tagja volt. Tagja a Public Governance, Administration and Finances Law Review bírálóbizottságának. Az MTA köztestületi tagja.