

OTDK-dolgozat

2025

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM
ÁLLAM, ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

**ÖNKORMÁNYZATI PÉNZÜGYI AUTONÓMIA: FIKCIÓ VAGY BEVÁLT
RENDSZER?**

Csontos Alex

Konzulens: Prof. Dr. Szilovics Csaba

Kézirat lezárásának dátuma: 2024. 12. 21.

Tartalomjegyzék

I. Téma bemutatás, ismertetése	4
II. Tézis: Az önkormányzati autonómia csökkenése	5
III. Fogalomelemzés	5
IV. Az önkormányzatok gazdálkodása a 2000-es évek elején	6
V. Önkormányzatok aktuális autonóm lehetőségei, pénzügyi helyzetének változásai a IV. fejezetet figyelembevéve.....	9
VI. Eset vizsgálat: Pécs, Székesfehérvár, Debrecen és Hódmezővásárhely pénzügyi változásai.....	14
VII. Nemzetközi kitekintés	23
VII./A Európai Unió Önkormányzati Charta	24
VII./B Romániai önkormányzati rendszer	27
VII./C Szerbiai önkormányzati rendszer	29
VIII. Szintézis	32
IX. Összegzés.....	33
X. Bibliográfia.....	35

I. Téma bemutatás, ismertetése

A mindennapjaink meghatározó részét képezik az önkormányzatok tevékenysége. Több feladatot fognak össze „egy kézben”, például: a közvilágítást, köznevelési intézetek fenntartását – nem maradéktalanul mindegyiket - vagy a háziorvosi ellátás rendszerét. Ehhez az önkormányzatoknak megfelelő forrással szükséges rendelkezniük, ehhez több forrással is rendelkezik. Elsősorban államifedezetből, másodsorban pedig a saját jogon szerzett vagyonból: adók és egyéb tevékenység révén.¹ A kérdés, hogy ezt az összeget az önkormányzatok szabadon elkölthetik, vagy egy látszólagos „marionett rendszer” működik, ahol igazából csak egy kézzel többen jut el a forrás a kívánt helyre? Emellett az is kérdés, hogy elegendő-e az az összeg amennyit egy önkormányzat kap, illetve amivel rendelkezik és érvényesül-e a jó magyar mondás, hogy „Régen minden jobb volt!”? Kutatásom célja ezen kérdések kiderítése.

E kutatási témára azért esett a választásom, hiszen az aktualitás megkérdőjelezhetetlen, megannyi médiából, polgármestertől és polgároktól halljuk, hogy a rendszer nem működik megfelelően és senki sem elégedett vele. Ha a település vezetőktől kérdezzük valamit, szinte mindig az a válasz, hogy „nincs rá keret”.

Jómagam is szeretnék egyszer polgármesteriszékbe ülni, a családomban is akadt már polgármester, így nem idegen ez számomra, mindemellett a pénzügyi oldalát is nagyon kedvelem, nagyon sok réttű, könnyen ellehet veszni a számok és szabályok sűrű erdejében.

Kutatási módszertanom elsősorban a hatályos és a korábbi jogszabályok vizsgálatán alapul, mind a hazai törvényeken, rendeleteken, mind a külföldi nemzetek és az Európai Unió szabályain. Ezt követően különböző önkormányzatok (Székesfehérvár, Pécs, Debrecen és Hódmezővásárhely) éves zárszámadását fogom összevetni és kielemezni.

Nem utolsó sorban pedig Csontos Attilával, Dunaszentpál „Szigetköz gyöngye” polgármesterével beszélgettem, egy kötetlen interjú formájában. Azért esett rá a választásom, mert 2014 óta sok mindent megélt polgármesterként, valamint Győr - mint az egyik leggyorsabban fejlődő város – szomszédságában tevékenykedhetett. Így releváns véleménnyel élhetet egy falu vezetéséről, valamint bele-bele látott egy nagyobb város működésébe is. Ez azért is hasznos, mert törvény szerint a közel 800 lakossal rendelkező Dunaszentpált ugyan úgy kell vezetni, mint egy körülbelül 130 ezer lakosú Győrt. Szeretném itt megragadni az alkalmat és külön köszönetet mondani neki, valamint megemlékezni róla. A dolgozatom elkezdése előtt

¹ Szilovics Csaba Pénzügyi jog, Pécs 2020, 101. oldal

jókedvűen beszélgettünk otthonában, majd azt követően nem sokkal egy rövid súlyos betegség következtében 2024. július 28-án elhunyt.

II. Tézis: Az önkormányzati autonómia csökkenése

Az önkormányzati autonómia jogszabályról jogszabályra csökken. Elég akár a bevételi forrásokat tekinteni, hiszen amíg pár évvel ezelőtt az önkormányzat számos bevételi forrással rendelkezett, ez mára már jelentősen visszaesett, egyre kiszolgáltatottabb helyzetbe kerülnek.² Ahhoz, hogy az önkormányzati autonómia csökkenését be tudjuk bizonyítani, egy átfogó vizsgálat szükséges. Egy rövid történeti kitekintést téve, ha ókorból és városállamokból indulunk ki, egyértelmű, hogy az autonómia teljes volt, hiszen azt az egy várost vezetve tudták a vagyonukat felosztani, beosztani. Ehhez ők háborús szerzeményeket, olykor rabszolgákat és természetesen a mezőgazdaságot, valamint a kereskedelmet használták, mint bevételi forrás. A téma azonban nem ilyen könnyű és egyszerű, egy nagyon apró szelete.

A vizsgálati időszakra jelölnék egy szűkebb időintervallumot, mégpedig a 2000-es évtől, a mai napokig. Ebben az időszakban fogom az autonómia csökkenését keresni. Ennek egyik oka, hogy majdnem egy negyed évszázad telt el azóta, ami már egy megfelelő kutatási alapot jelent, ez alatt egy gyermek a születéstől a munka világáig eljut, sőt akár ő is gyermeket is vállal, így mondhatjuk egy generációnyi időnek. A másik pedig a törvényalkotási környezet, hiszen a regnáló kormányzat birtokolta a hatalmat abban az időben is, így a jogszabályi környezet vizsgálata még tisztább és egyszerűbb lehet.

III. Fogalomelemzés

Ahhoz, hogy a témát könnyebben, jobban megértsük, szükségünk van arra, hogy néhány fogalmat közelebbről megismerjünk. Első sorban a legfontosabb a helyi önkormányzat fogalma. A helyi önkormányzat a helyi közösség, a feladat- és hatáskörök, valamint az erőforrások autonóm közigazgatási egysége.³ Ami számunkra fontosabb a fogalomból az az „erőforrások autonómiája”. Ezt azonban ketté bontva tudjuk értelmezni. Az erőforrások az önkormányzatokkal kapcsolatban tágabban kell értelmezni: vagyon és bevételek, azon belül is főleg saját jogon szerzett és szabadon felhasználható bevételek. (lásd bővebben V. fejezet). Ezen bevételek azok, amik a szükséges feladatok ellátását fedezi, így a feladatait el tudja látni. A

² Ecsery Zsombor – Emina Konjic – Renata Peric, Szilovics Csaba – A helyi és regionális önkormányzatok finanszírozási rendszere és költségvetése, Pécs, 2013, 145. oldal

³ Prof. Dr. habil. Fábián Adrián A magyar önkormányzati rendszer, Pécs, 2020 – 6. oldal

kérdés itt is felmerül, hogy mekkora autonómiával rendelkeznek, ha közel a minimumon gazdálkodnak. Az imént szóba hozott autonómia fogalmának meghatározását is meg kell tennünk. Az autonómia egyszerűen önállóságot jelent. Hogy valaki valamiben önállóan, mások befolyása nélkül dönt, tevékenykedik.

Ez azonban számunkra nem elég, a helyi önkormányzat viszonyában szükséges vizsgálódnunk. A helyi önkormányzati autonómia azt jelenti, hogy az önkormányzat törvény keretei között önállóan működik. Az autonómia kizárja a közvetlen vagy közvetett irányítási jogkört a helyi önkormányzat felett.⁴

Egy parázs közigazgatási vita dúl az önkormányzati autonómiáról és annak fogalmáról is, azonban számunkra ez most nem fontos, kizárólag pénzügyi szempontból vizsgáljuk az autonómiát. Véleményem szerint az autonómia nagyrésze az önkormányzat gazdálkodásában jelenik meg, így, ha nincs pénzügyi autonómia, nincs semmilyen sem. (lásd bővebben: VIII. fejezet)

Meglátásom szerint - amit az interjú számomra megerősített -, ha irányítást szó szerint nem is kap egy önkormányzat, a lehetőségeiket annyira beszűkítik, hogy a gyakorlatban, de facto egy árnyékirányítást hoznak létre.⁵

IV. Az önkormányzatok gazdálkodása a 2000-es évek elején

Az összehasonlítást tekintve célszerű időrendben haladni, ezért elsősorban a korábbi vizsgálatom meg.

Vigvári András úgy fogalmazta meg a 2000-es évek elején az önkormányzatok „a közszektor” gazdálkodását, hogy a közszektor teljesítményét a három „E” fogalmával lehetséges megadni. A három „E” a gazdaságosság (economy), a hatékonyság (efficiency) és az eredményesség (effectiveness) angol szavak kezdőbetűi összetételéből fakad. A gazdaságosság azt jelenti, hogy a szolgáltatás biztosításához kellő erőforrásokat a legkisebb költséggel szerezzük meg. A hatékonyság az egységnyi erőforrásra (inputra) eső kibocsátás (output) szintjét jelenti. Az eredményesség az adott erőforrások felhasználásával előállított kibocsátással elért hatás (outcome), vagyis azt fejezi ki, hogy az adott közszolgáltatás végül is milyen jóléti többletet eredményezett.⁶ Ez azt jelenti, hogy az önkormányzatoknak is a kapitalista modellt kell követniük, hogy a lehető legkevesebb befektetéssel tudják a legmagasabb színvonalon elvégezni a feladataikat.

⁴ Prof. Dr. habil. Fábián Adrián A magyar önkormányzati rendszer, Pécs, 2020 – 10. oldal

⁵ Csontos Attilával való beszélgetés nyomán

⁶ Vigvári András Költségmegosztási technikák az önkormányzati társulásoknál – 19. oldal

Az irányadó jogszabály a 1990. évi LXV. törvény.

Az önkormányzat gazdálkodása alatt azt értjük, hogy az önkormányzat a helyi lakosság szükségleteit és a jogszabályokból adódó feladatait saját költségvetési szerv útján saját maga, más gazdálkodó szervezettel együtt működve, szolgáltatások vásárlásával, illetve egyéb módon látja el. Az önkormányzat a feladatai ellátását saját bevételekből, átengedett központi adókból, más gazdálkodó szervektől átvett bevételekből, központi költségvetési normatív hozzájárulásokból, valamint támogatásokból teremti meg.⁷

Elsősorban azt szükséges megvizsgálnunk, hogy egy önkormányzat milyen bevételekkel rendelkezik, hisz csak a rendelkezésre álló vagyonból tud gazdálkodni. A törvény mentén tudjuk cizellálni, melyek az önkormányzat saját bevételei.

A 1990. évi LXV. törvény 82. §-a felsorolja saját bevételeket. Törvényben rögzített módon a települési önkormányzatok kivethetnek helyi adókat. A saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hozadékaiból származó nyereség, osztalék kamat és bérleti díj, valamint az illetékek a külön törvényben meghatározottak szerint illeti őket. Ezen túl az átvett pénzeszközök és az önkormányzat területén kiszabott és onnan befolyt környezetvédelmi és műemlékvédelmi bírság külön jogszabályban megállapított hányadával, az önkormányzatot megillető vadászati jog haszonbérbe adásából származó bevételeivel rendelkezhetnek. Nem utolsó sorban pedig a helyi önkormányzat egyéb bevételeivel (például a parkolás díja).

Ami ennél is fontosabb, hogy ebben az időben létezett egy bevételi forrás, ami ma már nem áll rendelkezésükre. Ezek Országgyűlés által külön törvényben átengedett központi adók: a magánszemélyek jövedelemadójának meghatározott része és az egyéb megosztott adók.⁸

A legfontosabb bevételi forrás az Országgyűlés normatív költségvetési hozzájárulása. Ez a települések lakosságszámával, egyes korcsoportokkal, intézményi ellátottakkal arányosan és egyéb mutatók alapján jutott forrás, enélkül nagyon kevés önkormányzat tudna működni, hiszen önfenntartó módon önkormányzat nem működik.⁹

Érdekesség, hogy a második bekezdés rendelkezett autonómiáról is. A központi költségvetésben meghatározott összeg felhasználásra vonatkozó kötöttség 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

⁷ 1990. évi LXV. törvény - a helyi önkormányzatokról 81§

⁸ 1990. évi LXV. törvény - a helyi önkormányzatokról 83§

⁹ 1990. évi LXV. törvény - a helyi önkormányzatokról 84§ (1)

önkormányzatot.¹⁰ Ez egy olyan bekezdés, amit ma már elképzelni sem lehet, hiszen nincsen fennmaradó összeg.

A törvény szövegéből világosan kiderül, hogy az önkormányzat számos bevétellel rendelkezik, amiket saját maga alanyi jogon szedhet akár adó - idegenforgalmi adó, helyi iparüzési adó, súlyadó stb. – formájában. E mellett természetesen saját bevételei is származhatnak mondjuk parkolók üzemeltetésével. Nem utolsó sorban a legfőbb forrása, hogy a központi költségvetésből részesül lakosságarányosan támogatással.

A bevételek után a törvényt követve a gazdálkodás téma köre következik.

A helyi önkormányzat alapítványt hozhat létre és közérdekű kötelezettségvállalást tehet. Hitelt vehet fel és kötvényt bocsáthat ki (ennek fedezetéül az önkormányzati törzsvagyron és – a likvid hitel kivételével – a normatív állami hozzájárulás, az állami támogatás, a személyi jövedelemadó, valamint az államháztartáson belülről működési célra átvett bevételei nem használhatók fel). Dönt a célhoz nem kötött forrásai betétként történő elhelyezéséről, az állami hozzájárulás kivételével, és dönt egyéb banki szolgáltatások igénybevételéről.¹¹

Ezek felhasználása akkor sem volt korlátlan, a jogalkotó nem hagyta meg a teljes autonómiát az önkormányzatoknál, kereteket jelölt ki, ám ezek a határok tágabbak voltak. Nem állítom, hogy ez maradéktalanul jobb is volt. Ma, ha egy önkormányzat hitelt szeretne felvenni szükséges a vármegyei kormányhivatal engedélye, korábban erre nem volt szükséges. Azonban amennyiben egy önkormányzat adósságba kerül, annak a terheit az államnak kell viselnie, mert egy önkormányzat nem mehet csődbe. Így ez egy olyan intézkedés, ami védi a hitelezőt, az önkormányzatot és az államot is.

A helyi önkormányzat az intézményét támogatásban részesíti. Nem vonhatja el és a támogatásba nem számíthatja be az intézménynek a kötelező térítési díjon kívüli bevételeit.

Mégis nagyon fontos, hogy a 89. § további részében azt fogalmazza meg, hogy a megmaradó forrásokat önállóan használhatja fel. Az intézmény a támogatást és saját bevételeit önállóan használja fel, a használatában levő ingatlanokat és ingókat – az alapfeladata sérelme nélkül – bevételei növelésére fordíthatja. A helyi önkormányzat a más által fenntartott intézmények működéséhez támogatást nyújthat.¹²

Az önkormányzatnak feladata a 8. §-ban megfogalmazottak finanszírozása: A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a

¹⁰ 1990. évi LXV. törvény - a helyi önkormányzatokról 84§ (2)

¹¹ Szilovics Csaba - Az önkormányzatok feladatának és finanszírozásának elemzése az államháztartásról szóló törvény tükrében, 2003

¹² 1990. évi LXV. törvény - a helyi önkormányzatokról 89§

településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és a csapadékvíz elvezetés, a csatornázás, a köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, helyi tömegközlekedés, a köztisztaság és településtisztaság biztosítása; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.

A törvényből kitűnik, hogy rengeteg feladatot látnak el az önkormányzatok, amihez rengeteg forrás is szükséges.

A feladatok közül kiemelem – és előrevetítem - az alapfokú nevelést. 2012. szeptember 1-jével a kormány egységesítette az általános-, és középiskolák fenntartását, ezzel átvéve az önkormányzatoktól ezek finanszírozását. Erre létre is hoztak is egy új intézmény a Klebelsberg Intézményfenntartó Központot.¹³ Ezzel egyidejűleg csökkentek az önkormányzatok kiadásai, ami egyértelműen eredményezi azt is, hogy a bevételeik is csökkentek. (Bővebben: VI. fejezet) Ennek nyomán nézzük meg milyen lehetőségei vannak ma egy önkormányzatnak.

V. Önkormányzatok aktuális autonóm lehetőségei, pénzügyi helyzetének változásai a IV. fejezetet figyelembevéve¹⁴

A mai önkormányzat pénzügyi szabályait a 2011. évi CLXXXIX. törvény tartalmazza. A pontos összehasonlítás végett először a bevételeket szükséges ebben az esetben is megvizsgálni. Ezt a törvény 106. §-a tartalmazza ezek: a helyi adók; saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj. Továbbá az átvett pénzeszközök, valamint törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj. Végezetül pedig az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei.

A törvény a bevételek között nem említi a központi költségvetésből származó forrást. Azt a gazdálkodás fejezetben teszi meg. A helyi önkormányzat feladataihoz igazodóan választja meg a gazdálkodás formáit, és pénzügyi előírások keretei között önállóan alakítja ki az érdekeltségi szabályokat. A helyi önkormányzat a feladatai ellátásának feltételeit saját bevételeiből, más

¹³ Magyar Közlöny 2013. évi 33. szám – V. fejezet

¹⁴ Ercsey Zsombor, Jerković Emina, Perić Renata, Szilovics Csaba - A helyi és regionális önkormányzatok gazdálkodása, Pécs, 2013

gazdálkodó szervektől átvett bevételekből, valamint központi költségvetési támogatásból teremti meg.¹⁵

Amint láthatjuk, jelentősen megfogyatkozott a bevételek száma a 2000-res év óta. Elmondható, hogy jobban kiüresedett az autonómia. „a pénzügyi előírások keretei között önállóan alakítja ki az érdekeltségi szabályokat”, áll a jogszabályban. Erre később részletesebben kitérek, de már látjuk azt, hogy inkább egy üres frázis, mint tényleges jogintézmény, hiszen a kereteket annyira beszűkítették, hogy nem igazán van lehetősége az önkormányzatnak döntenie.

Ami még jelentős változás, hogy az önkormányzat gazdálkodása teljesen új formában lett megfogalmazva a hatályos törvényben. A helyi önkormányzat költségvetése az államháztartás része! Az önkormányzati alrendszer költségvetése a központi költségvetéstől elkülönül, ahhoz központi költségvetési támogatásokkal kapcsolódik. A helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetése. Ebből finanszírozza és látja el törvényben meghatározott kötelező, valamint a kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladatait. A feladatok ellátásának forrásait és kiadásait a helyi önkormányzat egységes költségvetési rendelete elkülönítetten tartalmazza. Amit külön kiemelek, hogy költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető.¹⁶ Az önkormányzatoknak ez hatalmas kihívás, hiszen nem látnak a jövőbe, bármikor bekövetkezhet valami rendkívüli.

Az önkormányzatok egy úgynevezett feladat finanszírozási támogatásban részesülnek a központi költségvetésből. A hatályos jogszabály nem említi, hogy a forrást „kötöttség nélkül megilleti (annak felhasználása)”, mint a 1990. évi LXV. 84.§ (2). bekezdésben. Szigorúan megvan határozva, hogy elsősorban a kötelező feladatok teljesítésére használják fel a forrásokat, és ha abból marad akkor önként vállalt feladatokra elköltheti az önkormányzat. Amit fontos kiemelni, hogy nem véletlenül szerepel a törvényben, hogy „*A költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető.*”. A törvényekben mindennek oka van, ennek az intézménynek múltja van. Az önkormányzatoknak nem egyszerű feladata az, hogy a tervezett költségvetésen belül tudjanak gazdálkodni. A források szűkösek, a kiadások - különösen az energia válság óta - robbanás szerűen nőnek, a támogatás mértéke ezt viszont nem követi. Kész csoda, ha ebből bármennyit félre tudnak tenni.¹⁷

Illik ebben az esteben számszerűsíteni is. Azt, hogy a helyi önkormányzatok összesen mennyi pénzhez jutnak azt pontosan megtudjuk mondani. Az összértékét a költségvetési törvény határozza meg – 2024-es évre 2023.évi LV. törvény tartalmazza – ami 1 049 702,9 millió

¹⁵ 2011. évi CLXXXIX. törvény 112. §

¹⁶ 2011. évi CLXXXIX. törvény 111. §

¹⁷ Csontos Attilával való beszélgetés nyomán

forintot jelentett összesen a 3178 db¹⁸ önkormányzatnak. Hogy helyi szinten ebből ki mennyit kap, azt az önkormányzat rendeletéből tudjuk kiolvasni.

A támogatások 2024. december 31-ig használhatók fel és elsősorban működési célokat szolgálnak. A támogatások felhalmozási bevételeként eredeti előirányzatként akkor sem tervezhetők, ha valamely támogatás esetében az elszámolási szabályok lehetővé teszik a felhalmozási kiadások elszámolását, és a felhalmozási kiadások nem veszélyeztethetik a feladatokhoz kapcsolódó működtetési tevékenységeket. A feladat jogszabályokban rögzített paramétereknek megfelelő ellátásához szükséges működési kiadások teljesítését. Az e melléklet szerinti támogatások megalapozottságának államháztartásról szóló jogszabályok szerinti ellenőrzése a támogatást megalapozó valamennyi kritérium vizsgálatát magában foglalja.¹⁹

A központi költségvetés után nézzük meg mi az, amit alanyi jogon tudnak szedni az önkormányzatok. Ezek a helyi adók.

A helyi adók jelentős szerepet játszanak az önkormányzatok gazdálkodásában, mivel biztosítják a pénzügyi forrásokat a helyi közszolgáltatások fenntartásához és a közhatalmi feladatok ellátásához.

A helyi adókra vonatkozó szabályozást az MÖTV, valamint a 2017. évi CLI. törvény tartalmazza. Az önkormányzatoknak joguk van arra, hogy saját rendeleteikkel helyi adókat szedhessenek be. Ez hozzájárul az önkormányzatok gazdasági önállóságához, hiszen az adóbevételek nagyban függenek a helyi igényektől és lehetőségektől egyaránt. A helyi közösségek bevonása és áldozatvállalása is kulcsszerepet játszik az adópolitika sikerességében, mivel az önkormányzatoknak a helyi sajátosságokhoz igazodva kell kialakítaniuk az adókat.

Az adórendszer központi szerepe, hogy a helyi jövedelmek centralizálásával és újraelosztásával egyensúlyt teremtsen a gazdasági erőforrások között. Ugyanakkor, a helyi adóztatás lehetősége hozzájárul ahhoz, hogy az önkormányzatok rugalmasabban reagálhassanak a helyi közösségek szükségleteire és erőforrásaira, ezzel biztosítva az önálló gazdálkodás és fejlődés feltételeit. A helyi adóztatás csupán lehetőség az önkormányzatok számára, nem kötelező helyi adókat megállapítani, de általánosságban elmondható, hogy a települések döntő többsége él ezzel a forrásszerzési lehetőséggel, ugyanis a települési önkormányzatoknak általában nincs más önálló bevétele.

A helyi adókról szóló törvény meghatározta, hogy az egyes települési önkormányzatok milyen adókat vezethetnek be helyi adóként. Ilyen lehet vagyoni típusú helyi adók. Az építményadó az önkormányzat illetékességi területén lévő épületre, épületrészre állapítható meg. A telekadó: az

¹⁸ KSH - https://www.ksh.hu/stadat_files/fol/hu/fol0010.html (2024.12.21)

¹⁹ 2023.évi LV. törvény – 2. melléklet – II. 1.1.

önkormányzat illetékességi területén lévő telekre állapítható meg. Kommunális jellegű adók is léteznek. A magánszemély kommunális adója alapján azt a magánszemélyt terheli, aki az önkormányzat illetékességi területén lakásingatlanl, vagy nem magánszemély tulajdonában álló lakás bérleti jogával rendelkezik. Idegenforgalmi adó terheli azt a 18. életévét betöltött magánszemélyt, aki az önkormányzat illetékességi területén egy vagy több vendégéjszakát eltölt, kivéve, ha az önkormányzat illetékességi területén lévő fekvőbeteg gyógyintézményben, vagy szociális intézményben ellátott személy, szakképzés vagy közép- és felsőfokú oktatási intézmény tanulója, hallgatója, szolgálati kötelezettségét teljesíti, vagy önkormányzat illetékességi területén székhellyel, vagy telephellyel rendelkező vállalkozás munkavállalója, és munkavégzés céljából tartózkodik az önkormányzat illetékességi területén, vagy egyházi személy.²⁰

A helyi adók rendszerében az önkormányzatok által a leginkább állandó jelleggel alkalmazott közteher, a helyi iparüzési adó. Helyi iparüzési adót köteles fizetni az a vállalkozó, akinek a székhelye vagy a telephelye az adott önkormányzat területén található, és ott vállalkozási (iparüzési) tevékenységet folytat részben vagy egészben.

Adóköteles iparüzési tevékenység: a vállalkozó által ilyen minőségben végzett nyereség-, illetőleg jövedelemszerzésre irányuló tevékenysége. Ha a vállalkozás több településen rendelkezik telephellyel, akkor az iparüzési adó alapját - a törvényi előírásoknak megfelelően - meg kell osztania a települések között.²¹ Az adó maximális mértéke az adóalap 2%-a, amitől az önkormányzatok saját döntésük alapján eltérhetnek. Az önkormányzatok által bevezetett összes helyi adóról a Magyar Államkincstár vezet nyilvántartást.²² Így alakul tehát az önkormányzatok bevétele.

De vajon a feladataik csökkentek-e? Az MÖTV felsorolja ma is az önkormányzatfeladatait, amiből világosan látszik, hogy az oktatást leszámítva semmit sem változott. A helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket.²³ A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen a településfejlesztés és településrendezés.²⁴ Feladatuk településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak

²⁰ Farkasné Gasparics Emese - ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS Az önkormányzati gazdaságfejlesztési politika és gyakorlat című tantárgy egyetemi tankönyve, Budapest, 2018 – 83. oldal

²¹ Farkasné Gasparics Emese - ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS Az önkormányzati gazdaságfejlesztési politika és gyakorlat című tantárgy egyetemi tankönyve, Budapest, 2018 – 82. oldal

²² Csontos Attilával való beszélgetés nyomán

²³ 2011. évi CLXXXIX. törvény 10§

²⁴ 2011. évi CLXXXIX. törvény 11§

kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása), továbbá:

- a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;
- törvényben meghatározott kivételekkel az egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások;
- környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás);
- óvodai ellátás;
- kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása;
- gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;
- szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg;
- lakás- és helyiséggazdálkodás;
- a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;
- helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
- honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
- helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok;
- a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
- sport, ifjúsági ügyek;
- nemzetiségi ügyek;
- közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
- helyi közösségi közlekedés biztosítása;
- távhőszolgáltatás;
- víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.²⁵

Világosan látszik, hogy az önkormányzatok helyzete egyre nehezebb, hiszen, ha a feladatok nem is nőnek, nem is csökkenek, sőt az infláció miatt a bevételeik egyre kevesebbek. Nézzük

²⁵ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

meg ez a gyakorlatban, hogy valósul meg, hangsúlyozva a központi költségvetésből érkező támogatásokat.

VI. Eset vizsgálat: Pécs, Székesfehérvár, Debrecen és Hódmezővásárhely pénzügyi változásai

Az esettanulmánynál törekedtem arra, hogy hasonló, mégis merőben ellentétes városokat találjak. Ami a településeket illeti, mind megyei jogú város, hatalmas történelmi múlttal. Ami különbözik viszont, hogy mennyire tudnak fejlődni, milyen beruházások érkeznek az adott településre.

Mielőtt a konkrét pénzügyi számokra rátérnénk, vizsgáljuk meg a lakosság szám adatait. Amióta nem konkrétan lakosság arányosan kapja az önkormányzat a központi költségvetésből a pénzt (normatív finanszírozás²⁶), népesség adatok elsősorban azt megmutatják, hogy egy település mennyire élhető. Köztudott, hogy a népességünk fogy, és európa szerte küzdünk az öregedő társadalommal. Az állami támogatások biztosításának módszere ma már az ún. forrásorientált vagy más néven bevételorientált rendszer. Ebben az esetben az állam már nem határozza meg a helyi kiadásokat egyedileg. Az állam elosztási politikája csak az állami támogatásokra terjed ki, és ezek az állami támogatások a helyben feltárt egyéb forrásokkal együtt biztosítják a helyi kiadások fedezetét.²⁷

Bázis évként a 2004-es évet fogom használni – Hódmezővásárhelyet leszámítva -, ez a legkorábbi, ahonnan több információ áll a rendelkezésünkre a legtöbb településről.

Székesfehérvár lakossága 2004-ben körülbelül 102 ezer fő²⁸ volt, ma ez csupán – annak ellenére, hogy megint emelkedik – 96 ezer fő²⁹. Érdekesség képpen 2000-ben 105 ezer³⁰ fő lakta a települést, ami csupán négy év alatt háromezer fős csökkenést jelent, ami egy nagyközséget kitesz. Székesfehérvár esetében 9%-os csökkenésről beszélünk 24 év alatt.

Pécs egy közel másfélszer akkora város, mint Székesfehérvár, lakossága bő 140 ezer fő³¹. A pécsi lakosság is fogyó tendenciát mutat, hiszen bő 157,5 ezer³¹ lakosa volt Pécsnek a 2004-es évben, ami azt jelenti, hogy 17 ezer fő hagyta el Pécsét. Ami viszont a régebbi Pécsét megkülönbözteti Székesfehérvártól, hogy 2000 és 2004 között nem csökkent, hanem 400³²

²⁶ Szilovics Csaba Pénzügyi jog, Pécs, 2020, 106.oldal

²⁷ Dr. Szilovics Csaba: Kiszolgáltatott önkormányzatok. Jegyző és Közigazgatás. 2003/3. 25-26. o.

²⁸ Magyar Városkutató Intézet - SZÉKESFEHÉRVÁR FŐBB NÉPESEDÉSI ADATAI Székesfehérvár, 2017 - 3.oldal

²⁹ KSH - https://www.ksh.hu/stadat_files/fo/fo/fo10014.html (2024.12.21)

³⁰ Magyar Városkutató Intézet - SZÉKESFEHÉRVÁR FŐBB NÉPESEDÉSI ADATAI, Székesfehérvár, 2017 - 3.oldal

³¹ Helyiségnévtár - <https://www.ksh.hu/apps/hntr.main> (2024.12.21)

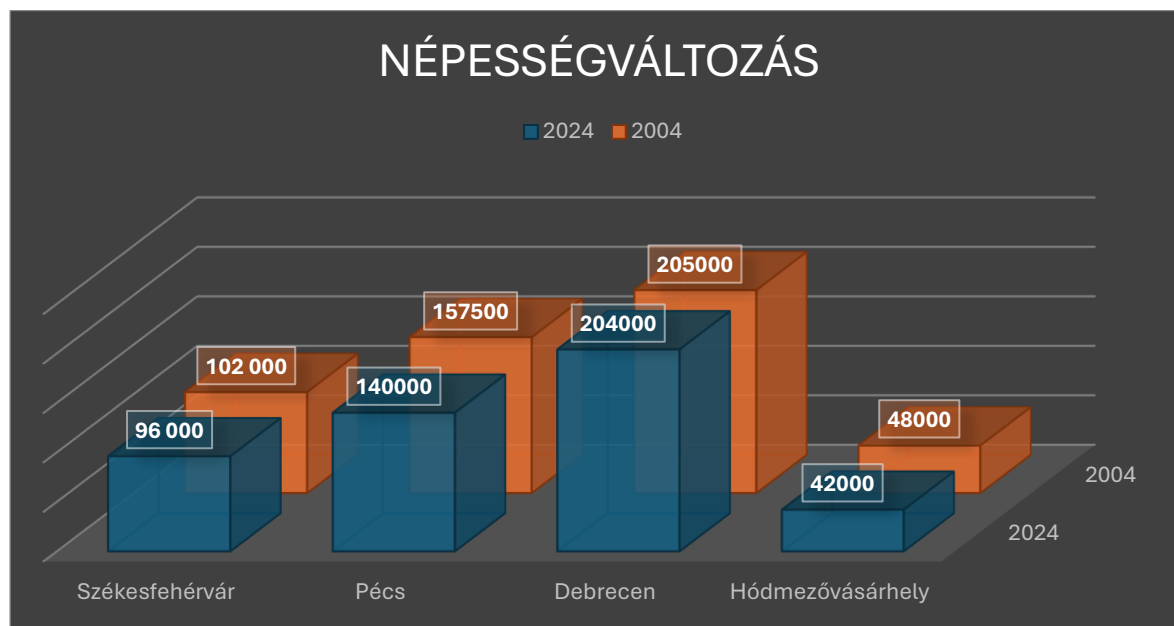
³² Helyiségnévtár - <https://www.ksh.hu/apps/hntr.main> (2024.12.21)

fővel nőtt a lakosság. Ez a mai pécsi és európai számokat ismerve is elképesztő eredmény. Pécs esetében 11%-os csökkenést látunk közel negyed évszázad alatt.

Debrecen országunk második legnépesebb városa, ez régen is látszott, hiszen lakossága 2004-ben kerekítve 205 ezer fő volt.³³ Hatalmas elvándorlás Debrecenben azonban nem volt tapasztalható. Ma 202 ezer fő a lakossága.³⁴ Láthattuk, hogy Székesfehérvár esetében ez a csökkenés 4 év alatt ment végbe. Ez csupán másfél százalékos népességfogyás.

Végezetül Hódmezővásárhelyre áttérve láthatjuk, hogy az elvándorlás itt is megfigyelhető. Míg 2004-ben még 48 ezer fő lakta a Csongrád vármegyei székhelyet, mára ez a közel 42 ezerre csökkent. Ez kerekítve 13%-os visszaesés.³⁵

Összeségében elmondható és megfigyelhető, hogy az ország gazdaságilag erős településein is csökken a népesség, így ezt az európai és országos tendenciát is alátámasztja.



1.ábra, saját készítés

Térjünk is át a demográfiai adatokról, a pénzügyiekre. Székesfehérvár költségvetése 2023-ban 82 173 496 000 Ft volt, amit maradéktalanul fel is használtak. Ebből 11 023 886 000 Ft érkezett a központi költségvetésből, valamint 31 499 485 000 Ft a hosszantartó, több éves befektetések.³⁶ Ebből kiszámítható, hogy Székesfehérvár 50 647 011 000 Ft-ot használt fel a fenntartása során.

Az autonómia alapján a szabadon felhasználható pénzüsszegek igen csekélyek. A zárszámadást elolvasva, feltűnik egyből, hogy a kapott támogatást az utolsó fillérig elhasználták, abból nem

³³ Helységnévtár - <https://www.ksh.hu/apps/hntr.main> (2024.12.21)

³⁴ Helységnévtár - <https://www.ksh.hu/apps/hntr.main> (2024.12.21)

³⁵ Helységnévtár - <https://www.ksh.hu/apps/hntr.main> (2024.12.21)

³⁶ Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 7/2024. (IV.29.) önkormányzati rendelete

is maradt semmi. Ez abból a szempontból még inkább érthető, hogy egy önkormányzat, ha nem használja fel a számára meghatározott keretet, azt vissza kell szolgáltatnia a központi költségvetésbe. Ezt pedig egyik képviselő-testület sem fogja megtenni, így nagy százalékban a büdzsét teljes mértékig felhasználják.

Az éves egy főre jutó bevétel így 855 973 Ft volt Székesfehérváron, a beruházásoknak köszönhetően, a korrigált összeg mindössze 527 855 Ft.

Evvel szembe állítva a 2004-es évet a település bevételei – egyébként kiemelkedő volt ebben az időben – 28, 8 milliárd – mai árfolyamon 76 185 444 154 Ft-nak felel meg³⁷ - Ft-ban teljesültek³⁸. A kiadási oldalon maradéktalanul felhasználták ezt az összeget, a legjelentősebb tétel az oktatási, nevelési, kulturális, egészségügyi és szociális intézmények fenntartása volt. A legnagyobb tételt az oktatásra fordították 10,5 milliárd - 27 775 943 181 Ft-nak felel meg³⁹ - forintot, ezek nagy része a központi költségvetésből is került ki. Ennek pontos összegére azonban adatot nem találtam.

De mit is jelent ez kisebb számokban? 2004-ben 102 ezer fős lakosságra vetítve az egy főre jutó éves bevétel 282 352 Ft volt a Fejér vármegyei megyeszékhelyen. Azonban ez az összehasonlításhoz nem elég, hiszen az infláció is közrejátszott az elmúlt 20 évben.

Ez 746 910 Ft-nak felelne meg ma⁴⁰, ami kevesebb, mint amit a 2023-as évre számoltunk. Nem szabad elfelejtenünk, hogy az elmúlt évben viszont volt több, mint 60 milliárdnyi beruházás, ami csak közvetetten érinti az embereket, valamint a mindennapi élet nem ugyan annyiba kerül, mint ma.

Székesfehérvár után nézzük meg Pécsnek a pénzügyi helyzetét is. A baranyai város 95 211 995 407 Ft bevételt szerzett 2023. év során, melyből 83 796 101 051 Ft kiadással és 11 415 894 356 Ft költségvetési maradvánnyal rendelkezett az év végére.⁴¹ Ezen bevételekből a központi költségvetésből kapott támogatás 55 204 350 077 Ft-ot tett ki. Az egy főre jutó éves bevétel Pécsen 680 085 Ft, ami lényegesen kevesebb is, mint Székesfehérváron, pedig Pécsen is történnek hosszútávú beruházások, azonban a számokból is látszik, hogy nem olyan jelentősek.

³⁷ <https://bankmonitor.hu/inflacio/> (2024.12.21)

³⁸ <https://www.szekesfehervar.hu/sikeresen-teljesített-költségvetés-jelents-vagyongyarapodás-szekesfehervaron> (2024.12.21)

³⁹ <https://bankmonitor.hu/inflacio/> (2024.12.21)

⁴⁰ <https://bankmonitor.hu/inflacio/> (2024.12.21)

⁴¹ Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 16/2024. (V. 17.) önkormányzati rendelete a Város 2023. évi költségvetésének végrehajtásáról – 1 § (1) bek.

Pécsett a 2004-es évre szóló zárszámadás szerint a bevételi főösszege 30 908 633 000 Ft – ez ma 81 763 469 906 Ft-nak felel meg⁴² - volt, míg kiadásai főösszege 30 908 633 000 Ft⁴³, ami szintén bizonyítja, hogy az önkormányzatok törekednek az utolsó forintot is elkölteni. A központi költségvetésből 9 957 322 000 Ft - 26 340 381 915 Ft-nak felel meg⁴⁴- érkezett.

A viszonyok megismerése érdekében metódus hasonló lesz az előbbiekhez. A 2004-es pécsi lakosság 157,5 ezer fő volt, így az egy főre jutó összeg 196 245 Ft volt a Baranya vármegyei megyeszékhelyen. Az inflációval korrigált összeg pedig 519 132 Ft⁴⁵.

Debrecen költségvetése magasan kitűnik a többi közül, sokszorosa az eddig bemutatott összegeknek. Bevételi oldalon 739 973 825 381 Ft, míg kiadási oldalon 684 954 825 926 Ft áll.⁴⁶ Az a különleges eset áll fent, hogy egy önkormányzat nem élte fel az összes bevételét és tudott tartalékolni. Nézzük is meg, hogy ezt, hogy érték el. Első és legfontosabb, hogy a központi költségvetésből 75 135 033 896 Ft érkezett, valamint 30 720 892 953 Ft-ot szedtek be alanyi jogon. Ez összesen 105 855 926 849 Ft, ami a teljes költségvetést tekintve elenyésző mennyiségűnek tűnik. Ami azonban Székesfehérvár esetében is megfigyelhető, hogy finanszírozási formában vannak a legnagyobb tételek, ez Debrecen esetében 634 117 898 532 Ft. A legnagyobb részt a költségvetésnek a beruházások teszik ki, ez árnyalja az összképet. Sőt, ha szigorúan csak az önkormányzat gazdálkodását nézzük, a beruházások nélkül, akkor az önkormányzat veszteséges. 109 161 996 725 Ft-ot költöttek a település fenntartására, ami négymilliárd forinttal több, mint a bevételük.⁴⁷ Ezek adatok alapján a beruházásokkal együtt kerekítve 3 663 236 Ft jut egy főre! Temérdek mennyiségű összeg. Ha a beruházásokat nem nézzük, akkor ez az összeg bő 525 000 Ft-ra esik vissza, ami az eddig bemutatott másik két település alatt található.

Vessük össze ezen adatokat a 2004-es számokkal. Az az évi költségvetése 49 239 296 000 Ft - ez ma 129 282 265 984 Ft-nak felel meg⁴⁸ - bevételt, valamint 43 906 882 000 Ft - 115 281 526 309 Ft inflációt kalkulálva⁴⁹ - kiadást tartalmazott. ⁵⁰ Ez közel 6-oda a 2023-as adatoknak. Ebből kikövetkeztethető, – valamint a zárszámadási rendeletből kiolvasható – hogy Debrecen

⁴² <https://bankmonitor.hu/inflacio/> (2024.12.21)

⁴³ Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 3/2004. (II. 20.) önkormányzati rendelete a város 2004. évi költségvetéséről

⁴⁴ <https://bankmonitor.hu/inflacio/> (2024.12.21)

⁴⁵ <https://bankmonitor.hu/inflacio/> (2024.12.21)

⁴⁶ Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 14/2024. (IV. 25.) önkormányzati rendelete

⁴⁷ Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 14/2024. (IV. 25.) önkormányzati rendelete, 1.melléklet

⁴⁸ <https://bankmonitor.hu/inflacio/>

⁴⁹ <https://bankmonitor.hu/inflacio/>

⁵⁰ Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 9/2005. (IV. 29.) Kr. rendelete az Önkormányzat 2004. évi zárszámadásáról, a pénzmaradvány megállapításáról

az elmúlt időben egy frekventált, támogatott ipari központ lett. Ezt akár a hírekben is olvashatjuk, hiszen jelenleg legalább 7 nagyobb beruházás folyik, mind akkumulátor -, mind gépjárműgyárak formájában.⁵¹ Visszakanyarodva 2004-re, az egy főre jutó bevétel 240 000 Ft volt, ami ma 630 000 Ft-nak felel meg.⁵²

Vajon 2004-ben is láthatóak voltak-e ekkora mértékű beruházások? Nos, ez nem annyira egyszerű. Több, mint a költségvetés fele, bő 23 milliárd Ft érkezett a központi költségvetésből, amiben semmilyen nagyobb különleges támogatás nem szerepel. A maradék összeg a korábbi évről áthozott céltartalék, valamint a helyi adók beszedéséből állt rendelkezésre. Amiről még nem beszéltem, hogy a kiadási oldal kevesebb lett, mint a bevételi. A különbözeti összeget intézményfenntartáson „spórolták” össze, amit viszont vissza is osztottak számukra, egy új eljárásban.⁵³ Itt megfigyelhetünk némi autonómiát, hiszen ezt a megmaradó összeget szabadon – igaz csak intézmények között - használhatták fel.

Végezetül pedig nézzük meg Hódmezővásárhelynek az éves költségvetését. A csongrádi település zárszámadása, már a 3.§-ban is megemlíti, hogy mekkora az az összeg, amit államháztartáson belülről kaptak, szám szerint 3 999 610 000 Ft-ot. A teljes bevételin oldal 12 878 409 000 Ft, kiadási oldalon pedig összesen 11 389 279 000 Ft található, ami azt a ritka esetet világítja meg, mikor egy önkormányzat tudott félre tenni az adott évi keretéből.⁵⁴ Így összesen az egy főre jutó összeg 307 000 Ft. A beruházási különbségek nagyon jól látszanak, hiszen dél-alföldi településen főre eső bevétel a legkisebb a négy város közül, hiszen nincsen nagy beruházás, emiatt hatalmas szakadék alakult ki. Hódmezővásárhely esetében sajnos nem áll rendelkezésünkre a 2004-es adat, így a 2006-osat vizsgálom meg. Ami megfigyelhető, hogy Hódmezővásárhely, többnyire kevesebb kiadással rendelkezik, mint bevétellel.

Forrásként 30 808 639 000 Ft-ot – inflációval 73 999 119 879 Ft⁵⁵ - számoltak el és 23 561 995 000 Ft - 56 593 440 970 Ft-nak felel meg ma⁵⁶ - kiadást. A központi költségvetésből származó összeget itt is külön pontba foglalták, ez 5 414 728 000 Ft, ami mai árfolyamon. Az egy főre eső összeg 642 000 Ft-ra jött ki akkor, ami ma 1 542 017 Ft⁵⁷-nak felel meg. Ez

⁵¹https://debreciner.hu/cikk/15791_eddig_osszesen_het_akkumulatoripari_beruhazast_be_de?srsId=AfmBOorTk2JSIGnd5t1PmDyiNFHHTue1iurRY10WfsHhHEjid33z1dVv

⁵² <https://bankmonitor.hu/inflacio/>

⁵³ Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 9/2005. (IV. 29.) Kr. rendelete az Önkormányzat 2004. évi zárszámadásáról, a pénzmaradvány megállapításáról, 21. melléklet

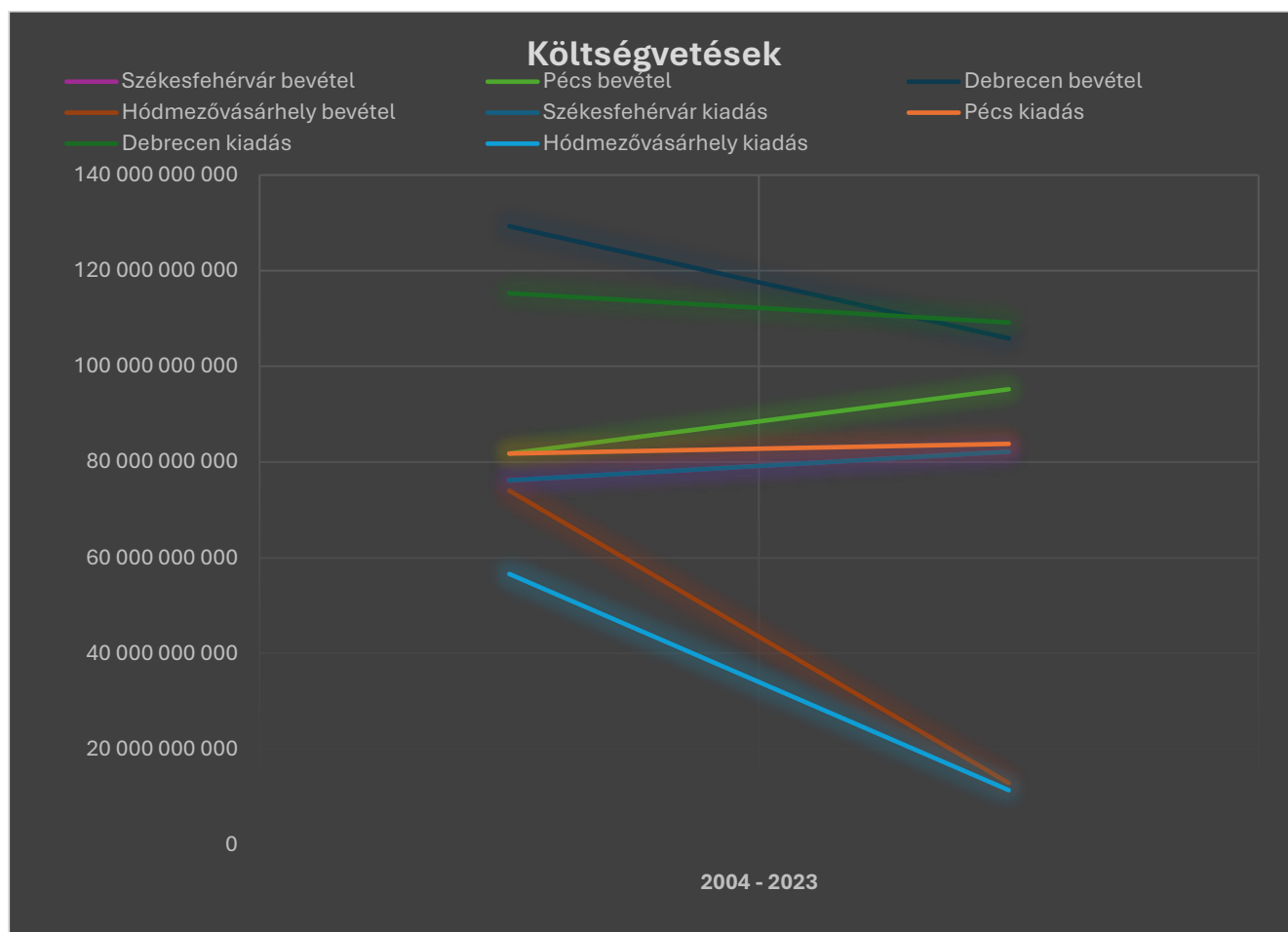
⁵⁴ Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 10/2024. (V. 24.) önkormányzati rendelete

⁵⁵ <https://bankmonitor.hu/inflacio/> (2024.12.21)

⁵⁶ <https://bankmonitor.hu/inflacio/> (2024.12.21)

⁵⁷ <https://bankmonitor.hu/inflacio/> (2024.12.21)

hatalmas különbség.⁵⁸ Ennek az eltérésnek az okát egyrészt az intézményi fenntartások adják, valamint a támogatások és hitelek.



2.ábra, saját készítés

Mielőtt a konklúziót levonjuk, egy aktuális, „friss” adóra ki kell térjünk, ami az önkormányzatokat sújtja. Ez pedig a szolidaritási hozzájárulás. 2024-ben 307,6 milliárd forintot von el az állam és annak költségvetése a tehetősebb önkormányzatoktól szolidaritási hozzájárulás, azaz szolidaritási adó címén. Az adó terhet a kormány 2017. évben vezette be és abban az évben már összesen 26,5 milliárd forintot vont el néhány, valóban tehetősebb önkormányzattól. Mára az elvonás mértéke a kezdő összeg több mint tízszeresére nőtt. Az elképzelés eredetileg az volt, hogy az iparosodott, jelentős szolgáltatási szektorral, és emiatt magasabb iparüzési adatbevéttel rendelkező önkormányzatok a bevételeik egy kis részét fizessék vissza a központi költségvetésbe. A redisztribúció elve mentén befolyó pénzt a kormány más, szerényebb forrásokkal rendelkező önkormányzatok támogatásra fordította. Míg az adó bevezetésekor a főváros mellett néhány nagyobb iparosabb település

⁵⁸ Hódmezővásárhely, 30/2007.(05. 03.) Kgy sz. rendelet Az Önkormányzat 2006. év költségvetési gazdálkodásáról szóló zárszámadás elfogadásáról, a normatív állami hozzájárulás elszámolásáról

(Százhalombatta, Székesfehérvár, Paks, Veresegyház Budaörs és a nagyobb vidéki városok, megyeszékhelyek) esett az adó hatálya alá, mára egyes becslések szerint a befizetés akár a helyi önkormányzatok negyedét is érintheti.

Nem csak az adóval sújtottak száma, de az elvont adó mértéke is drasztikusan emelkedett. A szolidaritási adót egységesen kivetik az önkormányzatokra, ám a támogatások szétosztásánál ugyanez az egyenlőség már nem érvényesül. Jó, avagy rossz példa erre Debrecen, amely nagy adóerejű város, így szolidaritási adó fizetésére kötelezett, de közben az elvonás többszörösét kapja vissza.⁵⁹

Az adót az iparüzési adóerő-képesség határozza meg. Minél több iparüzési adót fizetnek az önkormányzatnak, annál magasabb a szolidaritási adó összege. Ennek kiszámítását be is emelném a törvényből.

„57.2. A szolidaritási hozzájárulás számításakor alkalmazandó paramétertábla:

	A	B	C	D
	Kategóriák az önkormányzat egy lakosra jutó iparüzési adóerő-képessége szerint (forint)		Hozzájárulás mértéke a szolidaritási hozzájárulás alapjának százalékában	
	alsó határ	felső határ	minimum	maximum
1	0	22 000	0	0
2	22 001	50 000	0	0,40
3	50 001	58 000	0,40	0,50
4	58 001	78 000	0,50	0,60
5	78 001	102 000	0,60	0,67
6	102 001	950 000	0,67	0,75

57.3. A szolidaritási hozzájárulás az alábbi képlet alapján határozható meg:

$SZH = SZHA * [C + (AE - A)/(B - A) * (D - C)] / 100$, egész számra kerekítve – KT, de értéke legalább 0 ahol:

SZH = szolidaritási hozzájárulás fizetendő összege,

SZHA = szolidaritási hozzájárulás alapja,

AE = az önkormányzat egy lakosra jutó iparüzési adóerő-képessége, ami alapján a szolidaritási hozzájárulás mértékének számításakor alkalmazandó

⁵⁹ Népszava - Tízszerezésre nőtt az önkormányzatokat sújtó adó, de tavaly rekordbevétel jött a kivéreztetés után (2024.12.21)

57.2. pont szerinti paramétertábla megfelelő sora alkalmazandó, A–D = a szolidaritási hozzájárulás számításakor alkalmazandó 57.2. pont szerinti paramétertábla oszlopai szerinti érték, KT = 600 fő lakosságszám alatti települések esetében alkalmazandó korrekciós tényező, amelynek összege 12 millió forint.”⁶⁰

Nézzük is meg az egyes önkormányzatokat ez hogyan érinti. Székesfehérvár esetében elmondható, hogy jelentős összeget kell befizetnie: 8 117 704 000 Ft-ot.⁶¹ Azonban Pécs ehhez képest jobban járt, hiszen a baranyaiak „csak” 3 892 910 204 Ft-ot fizetnek az állam számára.⁶² Debrecen esetében ez az összeg 8 041 746 700, közel azonos a székesfehérvárral.⁶³ Azonban, ha jól megnézzük a fajlagos adó a törvény alapján 1 263 454 111 881 Ft lenne, ezt mégsem kell megfizetniük. Ennek pontos okára magyarázatot nem találtam. Végezetül Hódmezővásárhely esetében nem találtam értéket, amit adóformájában be kell szolgáltatniuk. Összességében elmondható, hogy ez egy olyan mértékű és súlyos adó, ami nagyon megnehezíti az önkormányzatok gazdálkodását, csökkentve evvel az autonómiájukat is. Székesfehérvár polgármestere úgy nyilatkozott, hogy a szolidaritási adó gondolatával egyetért, azonban a mértékét sokalja.⁶⁴ Ezt a gondolatot lehet támogatni.



3.ábra, saját készítés

⁶⁰ 2023. évi LV. törvény Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről 2. melléklet, 57.pont

⁶¹ 8. melléklet a 2/2024. (II.15.) önkormányzati rendelethez

⁶² 7. melléklet a 25/2024.(IX.23.) önkormányzati rendelethez

⁶³ 3. melléklet a 9/2024. II. 22.) önkormányzati rendelethez

⁶⁴ Tízszeresére nőtt az önkormányzatokat sújtó adó, de tavaly rekordbevétel jött a kivéreztetés után (2024.12.21)

Mindezek fejében milyen következtetéseket ismerhetünk meg a számokból?⁶⁵

Elsősorban elmondható, hogy az önkormányzatok éves bevételeiket majdnem mindig maradéktalanul fel is használják, ami nem egy friss találmány, hiszen évtizedek óta így megy. Valamint a számokból az is megfigyelhető, hogy a központi költségvetésből a bevételek körülbelül 1/3-a érkezik, a többit az önkormányzatnak saját maga kell, hogy előteremtse adókból, egyéb bevételekből. Ha nagyon szigorúan nézzük, akkor a bevételeik 2/3-a felett autonóm felhasználási lehetőségeik lennének, de! Az MÖTV. tartalmazza azokat a feladatokat, amiket egy önkormányzatnak kötelező véghez vinnie (lásd V. fejezet), ezért így csak látszólag használhatják fel szabadon. Ha nem teljesítik a törvény által előírtakat, súlyos büntetésekre számíthatnak, így szinte egyik önkormányzat sem meri ezt megkockáztatni, hogy kitörjenek ezen szigorú keretek közül.

Másodsorban a feladatfinanszírozás és a lakosság arányos támogatás egy érdekes kérdést vet fel. Például, hogy lehet az, hogy két évben is a szerényebb lakosságú Székesfehérvár magasabb egy főre jutó bevétellel rendelkezik, mint a nála nagyobb Pécs? Ez megmagyarázható, többféle képpen is. Az első lehetséges magyarázat, a magasabb helyi iparüzési adók. A második a befektetések. Székesfehérvár egy nyugati szempontból frekvenciáltabb helyen található. Budapesthez közel található, jól kiépített vasút- és közúti pálya található, így talán a külföldi vállalatok szívesebben fektetnek be Fejér vármegyében. Harmadrészt pedig avval, hogy az élet az ország különböző pontjain nem ugyan annyiba kerül.

Több lakossal, köztük diákkal, nyugdíjassal, párt közeli emberrel beszélgettem mindkettő városból és elmondhatjuk a számok és a közhangulat alapján is, hogy meglátszik a finansziális különbség. Székesfehérvár élhetőbb város, mert náluk van lehetőség autonóm pénzköltésre, ha nem is sok, de van. Ezt bele is fektetik a fejlesztő alapba, hogy jobba tegyék a települést. Ez Pécsen is megtalálható csak csekélyebb mértékben a szűkebb forrásoknak köszönhetően, nekik még kevesebb marad a kötelező feladatok teljesítését követően.

Ami az önkormányzati autonómiát és gazdálkodást is teljesen megváltoztatta, az a már említett köznevelési intézmények államosítása. 2012 óta az állam közvetlenül tartja fent az általános-, és középfokú iskolákat. Mondhatnánk azt, hogy lényegében a központi költségvetés áttette egyik zsebéből a másikba a pénzt így, hogy egy lépést megspóroltak avval, hogy kivették a folyamatból az önkormányzatokat. Ez azonban részben egy hibás feltételezés. Ha

³⁴Dr. Kunszt Márta egyetemi docens Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Politikai Tanulmányok Tanszék - PÉCS VÁROS KÖLTSÉGVETÉSE, 1990–2006 - PTE KTK REGIONÁLIS POLITIKA ÉS GAZDASÁGTAN DOKTORI ISKOLA ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSA – HELYI FEJLESZTÉS – 200.oldal

belegondolunk, eddig a település maga látta el forrással az intézményeket, amihez ő – többnyire - hozzá tette a saját maga részét a beszédett adóiból. Így nagyjából minden iskolát egy színvonalon tudtak tartani adott városban, egy magasabb színvonalat képviselve. Amióta az állam átvállalta és „KLIKK” -esítette a közoktatást, azóta az intézmények anyagi helyzetei drasztikusan romlottak. Köszönhető annak is, hogy a települési hozzájárulás kikerült a finanszírozási forrásból. Ráadásul, a területi iskolafenntartónak nem is egy, hanem több település iskoláit kell színvonalon tartania, ami hatalmas kihívás. Nem ugyan olyan körülmények uralkodnak a régió minden pontján. Tekintsük példaként a Dunaújvárosi Tankerületet. A tankerültnek több településen vannak intézményei, szám szerint 24 településen 39 iskola. Ugyanazokat a feltételeket kell biztosítani a központban elhelyezkedő Dunaújvárosi Petőfi Sándor Általános Iskolának, mint a Váli Vajda János Általános Iskolának, ami nem egy egyszerű feladat, hiszen nem ugyan olyan igényeik vannak. A keretösszeg viszont adott, amihez sem a KLIKK, sem az önkormányzat nem tud hozzányúlni, így akarva, akaratlanul is egy idő után romlik a pénzügyi helyzet, mert a központi költségvetésben nagyjából ugyan akkora százalékot kap az oktatás. Ezzel a törvénnyel egy nagy autonóm pénzügyi lehetőséggel lettek szegényebbek az önkormányzatok.⁶⁶

Nem szabad elfelejtenünk, hogy ezekkel ellentétben az óvodák még mindig önkormányzati fenntartásúak.

Mindemellett az egy főre jutó bevételek hiába magasabbak ma, mint 20 évvel ezelőtt, az egy főre eső kiadás, is sokkal magasabb, mint akkor. Ezek adják ki mindazt a sok furcsaságot, amit ezekből a számokból tudtunk kiolvasni.

VII. Nemzetközi kitekintés

Egy kutatás sem lehet teljes nemzetközi kitekintés nélkül. Mindig fontos megtekinteni másik ország szabályait, hiszen rengeteget tudunk, tudnánk tanulni egymástól.

Elsősorban az Európai Unió Önkormányzati Chartáját vizsgálom meg közelebbről, majd környező országok finanszírozási rendszereit nézzük meg, először Romániát azon belül pedig kitérünk Aradra is. Utána település nélkül, csak az önkormányzati pénzügyi struktúrát nézzük meg Szerbiában.

Ennek oka az, hogy előrevetítem és be is bizonyítom, hogy a magyar és a román önkormányzati rendszer nagyon hasonló – ezért is nézünk meg egy várost is -, míg a szerb önkormányzati gazdálkodás egy teljesen más irányt képvisel, ahol elegendő magát a rendszert megnéznünk.

⁶⁶ Csontos Attilával való beszélgetés nyomán

VII./A Európai Unió Önkormányzati Charta

A helyi önkormányzatok gazdálkodásának kereteit alapvetően határozza meg Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, melyet 1985. október 15-én írták alá Strasbourgban, és az 1997. évi XV. törvény révén vált a magyar jogrend részévé. A Chartát az Európa Tanács tagállamai fogadták el, figyelembe véve, hogy a valódi helyi önkormányzatok milyen mértékben képesek a közszolgáltatások és közügyek hatékony, az állampolgárokhoz közeli, közvetlen irányítására a rendelkezésükre álló eszközökkel és forrásokkal. A Charta 9. cikkében⁶⁷ hangsúlyozza, hogy a helyi önkormányzatoknak a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő pénzügyi forrásokkal kell rendelkezniük, amelyeket szabadon használhatnak. Ergo a Charta kimondja azt, hogy a helyi önkormányzatok autonóm pénzüggel rendelkeznek.

Az egyes, igen diverzifikált helyi szervezeti rendszerek esetén nehéz számszerűsíteni a decentralizáció mértékét. Azonban az irodalom és a gyakorlat háromféle rendszert különböztet meg:

- Teljes autonóm rendszer: Teljes szabadságot biztosít a helyi közösségek számára saját tevékenységeik irányítására, központi kormányzati beavatkozás nélkül.
- Korlátozott autonóm rendszer: E rendszer szerint a helyi hatóságok feladata a közösségük fő problémáinak megoldása, míg a központi kormányzat szerepe a törvény által megszabott keretek közötti ellenőrzés.
- Gondnoki rendszer: A központi kormányzat megtartja az általános hatáskört a helyi érdekeket érintő problémák megoldásában.

Minden országban eltérő az egyensúly a központi és a helyi közpénzügyek között. A pénzügyi központosítás mértéke változó, attól függően, hogy a nemzeti kormányzat mennyire koncentrált, és a helyi önkormányzatok milyen mértékben alárendeltek a központi kormányzatnak. Minden esetben azonban a nemzeti stratégiai érdekű főbb problémák – amelyek minden állampolgárt érintenek, mint a honvédelem, közrend, nemzeti kormányzás, külkapcsolatok, kultúra, egészségügy, oktatás stb. – a központi költségvetés felelősségi körébe tartoznak, a társadalmi szervezettség és jólét makroszociális politikáin túlmenően.⁶⁸

Nyilvánvaló, hogy a helyi önkormányzatok - kivéve néhány kivételes helyzetet -, általában nem rendelkeznek elegendő forrással a közhatalmi feladataik ellátásához. Éppen ezért az államnak a pénzügyi forrásokat az Alkotmány – vagy Alaptörvény - és más törvények keretein belül kell

⁶⁷ 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről

⁶⁸ HoanŃă N.” Economie și finanŃe publice”, Ed. Polirom, 2000, Iași, p. 268.

garantálnia. A források egy részét olyan helyi adók és díjak kell, hogy alkossák, amelyek mértékét a helyi önkormányzatok határozhatják meg. A pénzügyi forrásoknak sokrétűnek és rugalmasnak kell lenniük, hogy fedezetet nyújtsanak a helyi önkormányzat feladatainak ellátásához.⁶⁹

Magyarországon ennek ellenkezőjét látjuk. Folyamatosan veszik el bevételnek számító adónemeket a településektől. Már a gépjárművek után sem az önkormányzat felé kell adóznia a polgároknak.⁷⁰ Egyre jobban az államra vannak utalva a települések. Ha pedig valamelyik önkormányzat esteleg plusz bevételre tenne szert, azt a kormány jelenleg egy „büntető adóval” sújtja, ahogy fentebb említettem a szolidaritási hozzájárulást.

Térjünk is vissza a Charta szövegéhez és folytassuk a redisztribúcióval. A gyengébb adóerővel rendelkező önkormányzatok védelme érdekében pénzügyi kiegyenlítési mechanizmusokat kell kialakítani, amelyek segítik az egyenlőtlen forráselosztás és a feladatokból eredő terhek korrigálását. A Charta ki is mondja, hogy fontos, hogy ezek a korrekciós intézkedések ne csökkentsék a helyi önkormányzatok döntési autonómiáját. A források elosztásakor figyelembe kell venni a helyi önkormányzatok véleményét, különösen az érdekképviselői szervezeteken keresztül.

A Charta által meghatározott működési elvek az önkormányzatok gazdálkodási autonómiájának ideális formáját tükrözik. Ugyanakkor a jelenlegi társadalmi-gazdasági helyzet azt mutatja, hogy a helyi önkormányzatok méretük és befolyásuk miatt nem mindig képesek hatékonyan reagálni a gazdasági kihívásokra. Ezért a helyi önkormányzatok gazdálkodási politikájának összhangban kell lennie az állam makrogazdasági céljaival. Az államnak garantálnia kell a helyi önkormányzatok számára a központi támogatások szabad felhasználását, anélkül, hogy ez korlátozná önálló döntéshozatali jogukat. A Charta további ajánlásokat is megfogalmazott a célok elérése érdekében.

Biztosítani kell, hogy a helyi önkormányzatok pénzügyi rendszere kiegyensúlyozott legyen, és arányosan támogassa valamennyi települést. Ezen túlmenően, az önkormányzatok és képviselőik által meghatározott támogatások a jogszabályok által is rögzítettek legyenek. Ha szükséges, felül kell vizsgálni a helyi adóztatás és a helyi önkormányzatok támogatásának jogi és igazgatási kereteit, és javítani kell a pénzügyi kiegyenlítő mechanizmus rendszerét,

⁶⁹ Farkasné Gasparics Emese – Önkormányzati gazdálkodás - Az önkormányzati gazdaságfejlesztési politika és gyakorlat című tantárgy egyetemi tankönyve, Budapest, 2018 – 14. oldal

⁷⁰ Ecsery Zsombor – Emina Konjic – Renata Peric, Szilovics Csaba – A helyi és regionális önkormányzatok finanszírozási rendszere és költségvetése, Pécs, 2011 – 165. oldal

hatékonyságát, valamint a helyi önkormányzatok közötti kooperációt. A képviselőket is be kell vonni a pénzügyi-gazdálkodási elképzelések és intézkedések megvalósításába.

Az Európa Tanács által a Chartával kapcsolatban tett ajánlások között szerepel, hogy a központi kormányzat által nyújtott támogatások formáit és mértékét jogszabályban kell rögzíteni, a támogatási döntésekre vonatkozó kérdéseket az ezekben meghatározott feltételek szerint kell kezelni, és csak kivételes esetekben alkalmazható a mérlegelési jogkör a támogatások tényleges megállapításakor. A speciális támogatásoknak a lehető legkisebb mértékben kell korlátozniuk a helyi döntések szabadságát a felhasználás terén.

Láthatjuk, hogy az Európai Unió teljes mértékben egy önálló döntés hozatallal rendelkező önkormányzatot szeretne, ez azonban megfelelő pénzügyi háttér nélkül lehetetlen. A Charta is kimondja, hogy az állam támogassa az önkormányzatokat, amennyiben szükséges - már pedig az az általános, hogy szükségük van arra, hogy támogatva legyenek – úgy, hogy az autonómiájuk ne csökkenjen. Felteszem a kérdést, mégis hogyan legyünk autonómok, ha függünk – jelen esetben az államtól – valakitől?

A Charta azonban nem hagyja ennyiben, speciális támogatásokról is hosszasan ír. Mik is ezek? A speciális támogatások elsősorban tőkeberuházások finanszírozására irányuljanak, amelyek a kiegyensúlyozott és fenntartható területfejlesztést szolgálják. Továbbá biztosítaniuk kell, hogy a meghatározott helyi közszolgáltatások, amelyekre nemzeti szintű minimum elvárások, követelmények vonatkoznak, az egész országban egységesen elérhetők legyenek. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának érvényesítése további iránymutatásokat is generál európai szinten. 2011-ben az Európa Tanács tagállamainak illetékes miniszterei Kijevben megfogalmazták, hogy meg kell védeni a helyi demokrácia és a szociális felelősség értékeit.

Ehhez az iránymutatásban a következő közpolitikai válaszokat azonosították: stabilizálni kell a helyi bevételek alapjait; fejleszteni indokolt az elszámoltathatóságot és hatékonyságot; küzdeni kell a szociális ellehetetlenülés ellen; a közszolgáltatások nyújtása terén partnerségre kell törekedni; szélesíteni szükséges a helyi alkalmazkodóképességet és mérlegelési lehetőséget, biztosítani kell a gazdasági megtérülést.⁷¹

Az Európa Tanács a Charta rendelkezéseinek érvényesülését és az ajánlásainak, iránymutatásainak megfelelő intézkedéseket programszerűen vizsgálja valamennyi tagállam esetében. E folyamat keretében a tagállamok képviselőiből és felkért szakértőkből álló delegációk végzik a megfigyelést. Az ellenőrzési program szerint körülbelül 5–10 évenként

⁷¹ Farkasné Gasparics Emese – Önkormányzati gazdálkodás - Az önkormányzati gazdaságfejlesztési politika és gyakorlat című tantárgy egyetemi tankönyve, Budapest, 2018 – 15. oldal

zajlanak ilyen látogatások, amelyeket követően az ellenőrzési jelentést a Helyi Önkormányzatok Kongresszusa megtárgyalja és elfogadja. Ezt követően három évvel később egy úgynevezett végrehajtási, követő ellenőrzésre is sor kerül.

VII./B Romániai önkormányzati rendszer

Hogy pontosabb képet kaphassunk a haza helyzetekről, megvizsgálunk két külföldi példát. Ezek a magyar rendszerhez hasonlóak. Először magyarság szempontjából is fontos települést, Aradot és Romániát. Ezt követően Szerbia kerül vizsgálat alá.

Kezdjük is a nagyobb egységgel, a román önkormányzati finanszírozási rendszerrel. A romániai helyi önkormányzatok is feladatokat látnak el. A helyi önkormányzat feladatát a közigazgatási törvénykönyv a helyi tanács feladatainak felsorolása után, ugyanazon paragrafusban részletezi. A helyi tanács saját hatáskörében és a törvényben meghatározott feltételek mellett biztosítja a helyi érdekű közszolgáltatások nyújtásához szükséges kereteket a helyi érdekű közszolgáltatások tekintetében: oktatás; a gyermekek, a fogyatékkal élők, az idősek, a családok és más szociálisan rászoruló személyek vagy csoportok védelmét szolgáló szociális szolgáltatások; egészség; kultúra; ifjúság; sport; közrend; vészhelyzetek; környezetvédelem és helyreállítás; [...]; helyi érdekű közműszolgáltatások közösségi szolgáltatásai; [...]; egyéb, törvényben meghatározott helyi érdekű közszolgáltatások.⁷²

Ezt követően nézzük is meg miből áll össze Arad helyi önkormányzatának pénzügyi helyzete. Megvizsgáljuk továbbá Arad bevételi és kiadási költségvetését.

A helyi önkormányzat pénzügyi forrásai az alábbiakból állnak: adók, jövedéki adók, egyéb fiskális bevételek, nem fiskális tőkejövedelmek, újraelosztások, központi állami költségvetésből származó támogatások, beruházási célú belföldi hitelek, valamint egyéb célzott bevételek. Az úgynevezett „saját bevételek” nagyon fontosak a helyi költségvetés számára, mivel ezek azok a bevételek, amelyeket a helyi önkormányzat saját autonóm jogán határoz meg és gyűjt be.

Arad költségvetésének elemzése során észrevehetjük, hogy hogy a „saját bevételek” alacsonyabbak, mint az államtól származó bevételek, ez a teljes összeg körülbelül 20%-át teszi ki.

⁷² Közigazgatási törvénykönyv 129. cikk (7) bekezdése

A rendelet⁷³ leírása alapján idén a város bevétele 990 419 000,40 lej, ami 82 252 841 851,77⁷⁴ forintnak felel meg. Azonban a bevételek cizelláltabbak, mint Magyarországon. A fent említett összeghez még hozzáadódnak különböző szubvenciós kiadások 70 274 000 lej - 5 836 152 381 Ft -, belső kölcsönök 119 866 000 lej – 9 954 695 070 Ft - és vissza nem térítendő támogatások 278 000 lej – 23 087 491 Ft - értékben, így a végső összeg az aktuális számítások szerint 1 177 951 000,40 lej – 97 827 098 738 Ft -bevétele és 1 217 680 000,03 lej – 101 126 533 747 Ft - kiadás a 2024-es évre.⁷⁵

Aradon a fiskális bevételek számos adóból származnak, amelyek közül a legfontosabbak - a költségvetési bevételek aránya szempontjából - a következők: építményadó, telekadó, koncessziós adó (állami tulajdonú föld használata), gépjárműadó és szórakoztatóipari adó.

Ezekon a helyi adókon kívül számos kisebb jelentőségű adó is létezik, mint például: közterületek használati adója (jogi személyekre vonatkozik), vízumadó, földbérleti adó (természetes személyekre vonatkozik), építési engedélyadó, igazolási díj (hivatalos igazolások kiadásáért).

Ugyanígy, a helyi önkormányzaton belül illetékes szervek által kiszabott bírságokból, egyéb büntetésekből és késedelmi kamatokból származó bevételek is magas forrást jelentenek a helyi költségvetés számára, bár meg kell jegyezni, hogy a „bírságokat” nem teljes egészében tartják meg a helyi költségvetés számára, mivel ezek általában megosztásra kerülnek az állammal.⁷⁶

Ha beleolvassunk az önkormányzati rendeltebe, akkor világosan látszik, hogy a feladatok megegyeznek, a magyar önkormányzat feladataival. Sőt, ha szigorúan nézzük, a romániai városoknak még a köznevelést is finanszírozniuk kell. Ha számokat nézzük, Arad tervezett kiadásai meghaladják a tervezett bevételeket, amit a magyar jog szigorúan tilt. A lényegi különbség itt található. A román rendszerben fontosabb a magas színvonalú feladat teljesítés, mint a 90%-on véghez vitt költséghatékonyabb feladat elvégzése.

Kutatásom során felkerestem egy Romániában élő magyart. Ő 20 év után költözött ki Aradra Magyarországról. Elmondása alapján, az általános helyzet ugyan az, mint itthon, tehát mindegyik polgármester azt mondja, hogy semmire sincs megfelelő forrás, mégis Nyugat-Románia jobban szerepel, mint a magyarországi önkormányzatok nagy része. Ezt alátámasztja az is, hogy a román gazdaság erősebb, mint a magyar. Az Eurostat friss adatközlésével

⁷³ HOTĂRÂREA nr. 106 din 14 februarie 2024 privind adoptarea Bugetului General de Venituri și Cheltuieli al Municipiului Arad pentru anul 2024

⁷⁴ <https://www.mnb.hu/arfolyamok> (2024.12.21)

⁷⁵ THE DISTRIBUTION OF RESOURCES IN ARAD A STUDY Professor Marius Herbei PhD & Florin Dumiter (PhD Candidate)

⁷⁶ Bugetul General Al Municipiului Arad Pe Anul 2024

megegyeztetést nyert: Magyarországon az egy főre jutó GDP (vásárlóerő-paritáson számolva) az EU átlagának 76,6%-a volt, míg Romániában ez az arány 76,7%. Vagyis hivatalossá vált, hogy Románia a legismertebb fejlettségi mutató esetében megelőzte hazánkat.⁷⁷

Összességében elmondható, a fentiek alapján, hogy a román önkormányzatok nagyon hasonlóak a magyarhoz⁷⁸, ellenben, ha nem is sokkal, de több autonómiával rendelkeznek.

Románia után térjünk át Szerbiára.

VII./C Szerbiai önkormányzati rendszer

Szerbiában az önkormányzati gazdálkodás az államháztartás önálló részét képezi, és a költségvetési szervekre vonatkozó sajátos szabályok érvényesek rá. Az állam bizonyos köztársasági funkciókat és feladatokat törvény alapján átruházhat a helyi önkormányzatokra. Ezen átruházott feladatok megvalósításához szükséges forrásokat a Köztársaság vagy a területi autonómia biztosítja.

A helyi önkormányzatok felelősek az alapvető és átruházott feladataik színvonalas megvalósításáért. Kötelezettségeik és jogaik gyakorlása, valamint a helyi lakosság szükségleteinek kielégítése érdekében vállalatokat, intézményeket és egyéb szervezeteket hozhatnak létre, amelyek közszolgálati feladatokat látnak el, mindezt a törvények és az alkotmány előírásainak megfelelően. Ezen kívül szerződések alapján magánszemélyeket és jogi személyeket is megbízhatnak ezen feladatok ellátására. Lehetőség van helyi közösségek vagy más helyi önkormányzati formák létrehozására is, amelyek a lakosság közös és mindennapi szükségleteit kielégíteni hivatottak.⁷⁹

A feladataik közé tartoznak többek között, hogy a helyi önkormányzat kijelöli és megvalósítja a fejlesztési programokat, a városrendezési tervet, meghatározza a helyi önkormányzat évi költségvetését, a helyi turizmus fejlesztéséről, a vendéglátásról, ipar és kereskedelem fejlesztéséről, a kommunális tevékenységeket és azok fejlesztéséről gondoskodik. Továbbá ügyel a lakóépületek biztonságos használatára és karbantartására. Meghatározza és megvalósítja a helyi gazdasági fejlesztésről szóló programot, gondoskodik a környezetvédelemről, az utak karbantartásáról. Gondoskodik az emberi jogok védelméről és fejlesztéséről, a nyilvánosság közhasznú információval való ellátottságáról. Ezen törvény értelmében a helyi önkormányzatok felügyelik a művelődési intézmények és a közszolgálati média működését, az oktatást - az általános-, középiskolai és egyetemi, valamint a kisebbségi

⁷⁷ <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=en> (2024.12.21)

⁷⁸ Veilandics Eszter Magyarország és Románia helyi önkormányzati rendszerének összehasonlítható elemzése

⁷⁹ Zakon o lokalnoj samoupravi

oktatást -, az egészségügy és társadalombiztosítás, az erdő és vízgazdálkodás, a sportszervezetek és -létesítmények felügyeletét.⁸⁰

Az alapvető és átruházott feladatok végrehajtása és finanszírozása a helyi önkormányzat költségvetéséből történik, amelynek bevételei közbevételekből származnak. Amennyiben egy helyi önkormányzat nem tudja fedezni az adott év során vállalt tevékenységek költségeit, Szerbia állami költségvetéséből kiegészítő forrásokat kaphat.⁸¹

Az „új” helyi önkormányzatokról szóló törvény 2007. december 29-én lépett hatályba, és jelentős változásokat hozott. Ezzel párhuzamosan a meglévő önkormányzati és állami rendszerek, valamint azok társadalmi intézményekkel való kapcsolatának „nagy” reformja is várható volt. Az új törvény megalkotásának egyik fő célja az volt, hogy a helyi önkormányzatok rendszere összhangba kerüljön Szerbia „új” alkotmányával, valamint, hogy biztosítsák a helyi választások megtartásához szükséges feltételeket.⁸²

Bevétele az önkormányzatoknak itt is kétféle képpen lehet. Az első az, hogy a központi költségvetésből kap támogatást a második az úgynevezett forrásbevétel.

A forrásbevételek az önkormányzat saját területén veti ki és az így szerzett bevételeket az önkormányzat kezeli. Ezek nagyságát és mértékét önállóan határozhatja meg. A forrásbevételek a következő tételekből állnak:

- vagyonadó, kivéve az abszolút jogok átruházása után fizetendő adót, valamint az öröklési és ajándékozási adót;
- helyi igazgatási díjak;
- helyi kommunális adó;
- tartózkodási adó;
- a közjavak használatának díjai a törvénynek megfelelően;
- koncessziós díj;
- a jogszabályoknak megfelelő egyéb díjak;
- a helyi önkormányzati egység közgyűlése törvényében előírt szabálysértési szabálysértési eljárásban kiszabott pénzbírságból, valamint az eljárásban elkobzott vagyoni hasznokból származó bevétel;
- bérbeadásból, azaz a Szerb Köztársaság tulajdonában lévő, a helyi önkormányzati egység, azaz a helyi önkormányzati egység szervei és szervezetei által használt ingatlan

⁸⁰ Ustav Republike Srbije = Sl. Gl. RS. Br. 98/06)

⁸¹ Zakon o lokalnoj samoupravi

⁸² Szügyi Éva - DECENTRALIZÁCIÓ, DEKONCENTRÁCIÓ, REGIONALIZMUS SZERBIÁBAN, 2011 – 79. oldal

és ingó vagyon használatából származó bevétel, ill. költségvetésének közvetett kedvezményezettjei;

- bérbeadásból, azaz a helyi önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanok és ingóságok használatából származó bevétel;
- a helyi önkormányzati egység költségvetési forrásait igénybe vevők részére nyújtott szolgáltatások értékesítéséből származó bevétel, amelynek nyújtására fizikai és jogi személyekkel kötöttek szerződést;
- a helyi önkormányzati egység költségvetési pénzeszközeinek kamataiból származó bevétel;
- a helyi önkormányzati egységnek juttatott adományokból származó bevétel;
- önrészen alapuló jövedelem.⁸³

A törvénybe forrásként szerepelnek még az átengedett adók is. Ez lényegében a központi költségvetésből járó támogatás. Az átengedett adók olyan államilag meghatározott bevételek, amelyek az állami költségvetésből kerülnek vissza az önkormányzatokhoz, transzfereszközök formájában. Az átengedett adókból az önkormányzatokra jutó rész mértékét az alábbi tényezők határozzák meg egyrészt a bevételek nagysága, másrészt az adott önkormányzat gazdasági, demográfiai és szociális helyzete.

Egyes városok, például Belgrád, a gazdasági jelentőségük alapján nagyobb arányban részesülhetnek az átengedett adókból.

Ha a költségvetés hiánnyal szembesül, a támogatáson túl rendezheti vagyon értékesítéséből származó bevételekből is. A költségvetés állandó tartalékában egy előre meghatározott összeget kell elkülöníteni. Az állandó tartalékeszközök felhasználásáról a község polgármestere dönt, a községi közigazgatás pénzügyi osztályának javaslata alapján. Az állandó tartalék felhasználásáról készült jelentést a zárszámadáshoz mellékelve kell megküldeni a község képviselő-testületének.

A folyó költségvetési tartalék esetében is meg van határozva az elkülönítendő összeg. Ennek felhasználásáról szintén a község polgármestere dönt, a pénzügyekért felelős szerv javaslata alapján. A folyó költségvetési tartalék eszközeit a költségvetési források közvetlen felhasználói között kell szétosztani, és ezek az eszközök a végrehajtási felhatalmazásaik bővítésére, valamint meghatározott célok elérésére szolgálnak. Ha a költségvetési bevételek nem realizálódnak a tervezett összegben, a kiadások végrehajtásában előnyt élveznek a törvényben meghatározott kötelezettségek és a működéshez szükséges minimális állandó költségek.

⁸³ Zakon o finansiranju lokalne samouprave – 6. cikk

Ha a helyi önkormányzat a tervezettnél több bevételt szerez meg, mint a tervezett ezeket az összegeket szabadon felhasználhatják. És itt jelenik meg az igazi autonómia a szerbekenél. Amennyiben „profitot termelnek” azt teljes egészében úgy használják fel, ahogy azt szeretnék. Azonban ennek is van egy hátulütője, hiszen, ha figyelmesen olvassuk a törvényeket és a fentebb írtakat, világos, hogy a három vizsgált ország közül övék a leginkább korlátolt rendszer. Az állam itt szól bele a leginkább abba, hogy a helyi önkormányzat, bizonyos mennyiségig, hogy költse el a pénzét.

Az év végén a fel nem használt eszközöket vissza kell juttatni a költségvetésbe – ez igaz az extra profitra is-, kivéve azokat, amelyeket célszerű beruházásokra szerződés alapján utaltak át. Szerbia önkormányzati gazdálkodásának előnyei és hátrányai egyaránt megfigyelhetők. A közbevételek nagy része központosított, és csak egy előre meghatározott százalék jut vissza a helyi önkormányzatokhoz. Az autonómiájuk pont ezért kétrétű, az egyik oldalon szinte nincs is, a másik oldalon pedig korlátlan.⁸⁴

VIII. Szintézis

Visszatekintve úgy gondolom, hogy a tézisémet sikerült bizonyítani: az önkormányzati autonómia rengeteget csökkent az elmúlt negyed évszázadban. Az pedig, hogy régen jobb volt-e? Határozottan kijelenteni nem merem, hogy az összes aspektusból ez így van, de ha az autonómia kérdését nézzük, biztosan jobb volt régen. Ezt azonban csak önmagához képest tudjuk vizsgálni, mert a helyi önkormányzatoknak a rendszerváltás óta csak korlátozott autonómiája volt. Mindig ott állt felettünk az állam, mint atya, aki beszabályozta minden lépésüket. Most ez a felvetett atya közelebb lépett, és az önkormányzatok sarkán áll. Jóformán az önkormányzat egyedül semmit sem tehet – hitelt is csak engedéllyel vehet fel és jóváhagyás nélkül nem adhatnak el saját vagyont -, mindenhez engedélyt kell kérniük. Amiben persze van előny is, mert így például a bankok felé jó eséllyel nem adósodnak el.

Az autonómia teljesen kiüresedet, csupán egy látszat. Megszabhatják, hogy milyen típusú adóból mennyit szednek, hogy melyik céggel szerződnek le a közszolgáltatásokra – amiből szintén egyre többet államosítanak -, azonban az állam és a központi költségvetést igazgatók pontosan tisztában vannak vele, hogy melyik önkormányzat mennyi adót szed és ehhez igazítja azt nagyon kerekítve is elegendő támogatást. Tehát a kormányzat úgy irányítja az önkormányzatokat ahogy szeretné, és a települési pénzek igazából az állami pénzek körforgásában csak egy állomás.

⁸⁴ Informator o radu organa opštine Subotica i opštinske uprave opštine Subotica

Természetesen teljes autonómiája egy önkormányzatnak sohasem lehet, ahogy egy embernek sem. Mindig lesznek szabályok, amiket be kell tartani, azonban nem mindegy, hogy ezek milyen szigorúak. Erre példaként tudnám hozni a gyermeket, akit büntetésre ítélték a szülei. Nem mindegy, hogy szobafogságot milyen módon kapta. Ha szigorú a büntetés akkor mehet ki a 10 négyzetméteres szobájából, ha enyhébb akkor pedig a kerítésen kívül nem mehet. Az előbbi esetben a szobájában tud játszani, és nincs más lehetősége, míg utóbbi esetben dönthet, hogy a kertben játszik, a szobájában vagy esetleg a nappaliban. A határok fontosak, de az autonómiához választási lehetőséget kell biztosítani. Az önkormányzatok esetében ez csak akkor valósulhat meg ha kellő forrásokkal rendelkezik. Ezt látjuk a legcsekélyebb mértékig, hiszen így, az önkormányzata folyamatosan csökken, igaz a feladatai is. Egy érdekes kérdés lehet a továbbiakban, hogy vajon ez-e a jó irány? Vagy esetleg a szerbek, ahol majdnem ténylegesen az állam irányít? Vagy a román, ahol nagyobb teret kapnak az önkormányzatok? Vagy itt is elmondható, hogy nyugaton jobb az élet? Egyiket sem gondolnám tökéletes megoldásnak.

IX. Összegzés

Az előző fejezet végén feltett kérdésemet megválaszolva azt tudom mondani, hogy sehol sem jó a helyzet, csak lehet valahol jobb. Véleményem szerint nem kell az önkormányzatnak teljes autonómiát biztosítani, mert akkor visszatérnének a városállamok. A javaslataim a következők lennének.

Az Európai Unió Önkormányzati Chartája egy kiváló dokumentum, hangzatos eszmények és ideák vannak benne, azonban néhol utópisztikus.

A legjobb modell a meglátásom szerint az lenne, ha az önkormányzatok sokkal nagyobb teret kapnának financiálisan, és ehhez társulva a szolgáltatóknak szabad versenyt biztosítanának. Igaz ez egy áramszolgáltatónál nagyon nehezen kivitelezhető, mert 5 vállalat villanyoszlopai nem állhatnak egy utcában. De rengeteg olyan szolgáltatást kell végeznie az önkormányzatnak, amihez saját maguk tudnának partnereket találni.

Az önkormányzatoknak szüksége lenne a már elvett adókra, valamint ami még fontosabb, hogy a tankerületi központokat is megszüntetném és a települési önkormányzatnak visszaadnám a köznevelési intézmények fenntartását. A feladat finanszírozást kombinálnám normatív támogatással, hiszen külön-külön nem hibátlan megoldások, azonban egymás hibáit kiküszöbölné.⁸⁵ Ezek már önmagukban növelnék az önkormányzatoknak az autonómiáját.

⁸⁵ Dr. Szilovics Csaba – Az önkormányzat pénzügyi alrendszere, mint az államháztartás helyi szintje

A legvégére pedig fontosabbat hagytam. A szolidaritási támogatást is el kell törölni. Ezáltal lennének önkormányzatok, amik közel önfenntartóak tudnának lenni. Ezáltal a redisztribúciót egy másik formában tudnánk megvalósítani. Azt a forrást, amit így nem lenne szükséges kiosztani a tehetősebb önkormányzatoknak, oda lehet adni a szegényebb településeknek. Így az autonómián túl az ország színvonala is javulna. Természetesen a kormányzati pályázatokra továbbra is pályázhatnak olyan városok, amik közel önfenntartóak.

Ennek negatív hátránya lenne a magasabb urbanizációs szint, hiszen még inkább tömörülnének az emberek, a jobb feltételekkel rendelkező város felé. De ezt sem gondolom megoldhatatlan problémának. Ez egy szabad versenyt adna az önkormányzatok között is, hogy ki milyen engedményeket ad a lakosainak. A szabad verseny meg az állampolgároknak mindig előnyére válik.

Végszónak elmondható, hogy az államnak kettővel hátrébb szükséges lépnie ahhoz, hogy egy európai szinten is jónak mondható, élhető, mindenkinek megfelelő autonóm önkormányzati rendszert lehessen működtetni.

X.Bibliográfia

Monográfiák

Dr. Kunszt Márta egyetemi docens Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Politikai Tanulmányok Tanszék - Pécs város költségvetése, 1990–2006 -Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Regionális politika és gazdaságtan doktori iskola önkormányzatok gazdálkodása – Helyi fejlesztés;

Dr. Szilovics Csaba – Az önkormányzat pénzügyi alrendszere, mint az államháztartás helyi szintje;

Dr. Szilovics Csaba: Kiszolgáltatott önkormányzatok. Jegyző és Közigazgatás. 2003

Ecsery Zsombor – Emina Konjic – Renata Peric, Szilovics Csaba – A helyi és regionális önkormányzatok finanszírozási rendszere és költségvetése, Pécs, 2011;

Ercsey Zsombor, Jerković Emina, Perić Renata, Szilovics Csaba - A helyi és regionális önkormányzatok gazdálkodása, Pécs, 2013;

Ed. Polirom - HoanŃă N.” Economie Ńi finanŃe publice”;

Farkasné Gasparics Emese – Önkormányzati gazdálkodás - Az önkormányzati gazdaságfejlesztési politika és gyakorlat című tantárgy egyetemi tankönyve;

Prof. Dr. habil. Fábián Adrián - A magyar önkormányzati rendszer, Pécs, 2020;

Professor Marius Herbei PhD & Florin Dumiter (PhD Candidate) The distribution of resources in Arad a study;

Szilovics Csaba - Az önkormányzatok feladatának és finanszírozásának elemzése az államháztartásról szóló törvény tükrében;

Szilovics Csaba Pénzügyi jog, Pécs, 2020;

Szügyi Éva - Decentralizáció, dekoncentráció, regionalizmus Szerbiában;

Veilandics Eszter - Magyarország és Románia helyi önkormányzati rendszerének összehasonlítható elemzése;

Vigvári András - Költségmegosztási technikák az önkormányzati társulásoknál

Jogszabályok

1990. évi LXV. törvény - a helyi önkormányzatokról;

1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről;

2023.évi LV. törvény - Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről;

Bugetul General Al Municipiului Arad Pe Anul 2024;

Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 9/2005. (IV. 29.) Kr. rendelete az Önkormányzat 2004. évi zárszámadásáról, a pénzmaradvány megállapításáról;

Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 14/2024. (IV. 25.) önkormányzati rendelete;

Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 10/2024. (V. 24.) önkormányzati rendelete

Hódmezővásárhely, 30/2007.(05. 03.) Kgy sz. rendelet Az Önkormányzat 2006. év költségvetési gazdálkodásáról szóló zárszámadás elfogadásáról, a normatív állami hozzájárulás elszámolásáról

HOTĂRĂREA nr. 106 din 14 februarie 2024 privind adoptarea Bugetului General de Venituri și Cheltuieli al Municipiului Arad pentru anul 2024;

Informator o radu organa opštine Subotica i opštinske uprave opštine Subotica;

Közigazgatási törvénykönyv;

Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 16/2024. (V. 17.) önkormányzati rendelete a Város 2023. évi költségvetésének végrehajtásáról;

Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 3/2004. (II. 20.) önkormányzati rendelete a város 2004. évi költségvetéséről;

Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 7/2024. (IV.29.) önkormányzati rendelete;

Ustav Republike Srbije = Sl. Gl. RS. Br. 98/06);

Zakon o finansiranju lokalne samouprave;

Zakon o lokalnoj samoupravi;

Folyóiratok

Magyar Közlöny 2013. évi 33. szám – V. fejezet;

Magyar Városkutató Intézet - SZÉKESFEHÉRVÁR FŐBB NÉPESEDÉSI ADATAI;

Népszava - Tízszeresére nőtt az önkormányzatokat sújtó adó, de tavaly rekordbevétel jött a kivéreztetés után

Online forrás

Helységnévtár - <https://www.ksh.hu/apps/hntr.main>;

<https://bankmonitor.hu/inflacio/>;

<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=en>;

<https://www.szekesfehervar.hu/sikeresen-teljesített-koltsegvetes-jelents-vagyongyarapodas-szekesfehervaron>;

KSH - https://www.ksh.hu/stadat_files/fo1/hu/fo10010.html