

ORSZÁGOS TUDOMÁNYOS DIÁKKÖRI DOLGOZAT

Nincs rend a közigazgatásban... Van, csak máshol kell keresni. Egy kistelepülés gazdálkodása a reformok tükrében

There is no system in the public administration ... There is a system, you just need to look for it somewhere else. Management of a small village in the light of the reforms

JELIGE: GAMMA

BEVEZETŐ

A dolgozatom témája az elmúlt évek önkormányzati gazdálkodását érintő jogszabályváltozásainak vizsgálata és ennek kihatása egy kistélepülés pénzügyi helyzetére. A téma jelentősége abban áll, hogy komplexitásában mutatom be a hatásokat a különböző jogágakban hozott szabályozás ismertetésével, elemzésével.

Az önkormányzati gazdálkodás a szerteágazó feladatellátásából adódóan indokoltá teszi a számviteli-, gazdálkodási törvények, rendeletek alkalmazásán túl a létszám- és bér-gazdálkodási, adó-, oktatási-, szociális- (speciális célú ellátások), gyámügyi-, igazgatási, stb. feladatokkal összefüggő jogszabályok ismeretét is.

A dolgozat során elemzésre kerül az Alkotmány és az Alaptörvény összehasonlítása, valamint az elmúlt évek jogszabályváltozásai az önkormányzatokat illetően, bemutatásra kerülnek a költségvetési szervek jogállásáról, gazdálkodásáról szóló törvények, a jogszabályi környezet változása miatti következmények. Az állami támogatások rendszere jelentősen átalakult az elmúlt években, ennek igen jelentős hatása volt a bevételek alakulására. A szociális ellátórendszer és a közfoglalkoztatás reformjai saját forrás-kiegészítésre kényszerítették a településeket, ennek az összetett formának egyes elemein keresztül mutatom be a pénzügyi kihatásokat. Az igazgatási feladatok is átalakításra kerültek és kerülnek, a járási rendszer újbóli kialakítása során átalakulnak a hatás- és jogkörök. Mindez kihat a bér- és létszám-gazdálkodásra, a költségvetés tervezésére és annak végrehajtására.

A dolgozatom mottója: Nincs rend a közigazgatásban... Van, csak máshol kell keresni.

1. A „JÓ KORMÁNYZÁS” ÉS AZ ÁLLAMI TELJESÍTMÉNY MÉRÉSE

1.1 A „jó kormányzás” alapjai

Kovács Árpád szerint¹ „A „jó kormányzás” alapja a törvényelvű vezetés, közigazgatás, melynek közismert oszlopai a megbízhatóság-jogbiztonság, az átláthatóság és a nyitottság, az elszámoltathatóság és a hatékonyság. Mindezekhez elválaszthatatlanul kapcsolódnak a morális kérdések, az etikai értékek követése.” A Kormány a jó állam megteremtése érdekében 2011- évben három nagy volumenű programot indított be: az önkormányzati-, az igazságügyi reformot és a Magyar programot. A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program négy beavatkozási területe: szervezet, feladat, eljárás, személyzet. Gál András Levente kormánybiztos az OECD képviselőivel történt tárgyalás után úgy fogalmazott:² „A stratégiai együttműködés fő célja, az, hogy a hazai kidolgozású terv exportálhatóvá, más országok számára is használhatóvá váljon. A magyar közigazgatás megújulását ösztönző gyakorlatát más országokban is hozzáférhetővé teszi.” Az OECD-vel kötött megállapodás több témakört érint: stratégiai tervezés, közigazgatási eljárások egyszerűsítése (egyablakos ügyintézés), korrupció elleni küzdelem és a kormányzati belső koordináció módszertana, korrupció elleni harc eredményességének mérése.

A közpolitika mindig egy adott kormányzáshoz köthető, a társadalomban jelentkező probléma, szükséglet megoldását célozza meg és magába foglalja a döntést, a célkitűzés végrehajtását, megvalósítását. Annak a megítélése, hogy egy adott kormány hogyan végzi a tevékenységét elsősorban a választópolgárokon, illetve a lakosságon mérhető le, mennyire változtak meg az életkörülményeik, van-e jövőképük, létbiztonságuk. Ezeket vizsgálva össztársadalmi szempontból véleményem szerint az elmúlt választási ciklusokat figyelembe véve a lejtőn haladunk. Elértük a lakosság nagy részének teljesítőképességét, figyelembe véve a hitelkonstrukciók miatti eladósodást is. Sok család olyan szintre jutott, hogy nem tudják a közüzemi díjakat fizetni, vagy élelmet adni a gyermeküknek. A gazdasági intézkedések pedig legjobban a kistelepüléseket érintették negatívan. Az állam teljesítményének mérése és külföldi megítélése több mutató, módszer alapján lehetséges, aminek néhány példáját az alábbiakban mutatom be.

¹ Kovács Árpád: Közpénzügyek, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2010., 194. oldal

² <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/hirek/a-magyar-programot-tanulmanyozza-az-oecd>, letöltés ideje: 2012. 10. 21.

1.2. Az állami teljesítmény mérése

Az állami teljesítmény a gazdasági hatékonysággal, eredményességgel, méltányossággal vizsgálható és teljesítménye alapvetően azzal mérhető, hogy eléri-e a céljait, ennek mérésének egyik megközelítése a 4E modell alapján lehetséges: economy – gazdaságosság, efficiency – hatékonyság, effectiveness – eredményesség, equity – méltányosság. Az 1970-80-as évek gazdasági változásai új elvárásokat, igényeket fogalmaztak meg az állammal és a közszférával kapcsolatban és új közmenedzsment mozgalmak (New Public Management) próbáltak megoldást találni a jóléti állam fenntarthatóságára. Az állam és a közintézmények menedzser szemléletű reformja a 4M modellel mutatható be: maintain – fenntartás, modernize – modernizálás, marketise – piacosítás, minimize – minimalizálás) Az 1990-es évekre a teljesítmény-menedzselésre helyeződött a hangsúly. Az Európai Unió PERF (Performance of Governance) projekt célja a tagállamok számára közös indikátorokat találni nemzetközi összehasonlításra, a kormányzás teljesítményének mérésére. Az indikátorokat két nagyobb csoportban határozták meg: szabály alapúak (alátámasztják a törvények, intézmények létjogosultságát), illetve eredmény alapúak (a hatások és eredmények mérésére szolgálnak). Az elemzések során egyrészt a produktív állami kiadások hatékonyságát, másrészt a nem produktív kiadások (pl. szociális ellátások) arányát vizsgálják. Az OECD (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) Government at a Glance szintén egységes keretet teremtett az országok teljesítményeinek elemzéséhez. Felmerül a kérdés, hogy a hitelminősítő intézetek kinek az érdekeit képviselik és egyáltalán van-e jogosítványuk egy ország megítéléséhez. Már az EU is lépett emiatt. Mindenesetre a véleményük kihat egy ország minősítésére.

Az ország külső megítéléséhez mi is jelentősen hozzájárulunk. Ha véletlenül egy jó ötlet megvalósításába kezdünk az rövid életű lesz, ahogy dr. Pulay Gyula szerkesztésében megjelent tanulmány fogalmaz³: „A pártpolitikai akadályok közé sorolhatjuk a politikai erők szélsőséges szembenállását, a politikai elitek közötti konszenzus hiányát, amelynek eredményeként az egyik kormány által elindított reformintézkedéseket a következő kormány annulálni igyekezett.” Az elmúlt évek egyik legnagyobb hibájának a jelenlegi politikai ciklusok rövid távú és sokszor elhibázott gazdálkodást érintő intézkedésein túl az ország érdekeinek és teljesítőképességének figyelmen kívül hagyásával a mindenáron a nemzetközi elvárásoknak való megfelelési kényszert tartom.

³ Pulay Gyula szerkesztésében: Az Állam célszerű gazdasági Szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában, Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Budapest 2009. szeptember, 49. oldal.

2. A KÖLTSÉGVETÉSI PÉNZÜGYEK VÁLTOZÁSAI ÉS A KÖZALAP- PROBLÉMA

2.1. A költségvetési pénzügy jelentősége

Az elmúlt időszakban nem volt olyan év, hogy egy irányt, a költségvetés összeállítása-kor meghatározott kritériumokat tárgyév végéig ne módosították volna többször. Nagyon sok ütközés van más területek szakmai vezetőivel egy költségvetés összeállításakor. Látom és tapasztalom, hogy mennyi ágazati jogszabályi előírásnak kellene megfelelni, de a végén mindig ott a kérdés: miből? Báger Gusztáv – Pulay Gyula – Vigvári András: A magyar államműködés főbb jellemzői és szükséges változásának irányai című tanulmányukban⁴ fejtik ki többek között a közpénzügy jelentőségét: „A kormányzati szektor bármilyen típusú reformja megköveteli a közpénzügyi rendszer átfogó korszerűsítését.” A publikációban a közpénzügyi szabályozás megújításának alapvető feladatait az alábbiakban határozták meg: a „jó kormányzás” elveinek érvényesítése a közpénzügyi szabályozásban, a költségvetési tervezés megújítása, az államháztartási információs rendszer korszerűsítése. Az egyik legjobb és legszerteágazóbb szabályozási rendszer az állami és ezen belül a helyi önkormányzatokat érintő pénzügyi területet érintette. A jogszabályokat sokszor „csak” be kellett volna tartani és tartatni. A közpénzügyi szabályozás és a költségvetési politika viszont már politikai döntés eredménye, amit összefoglalva a következő fejezetben mutatok be.

2.2. A költségvetési politika és a közalapprobléma

A költségvetési politika, ezen belül a kormány, az önkormányzatok és az intézmények irányítói arra fognak törekedni, hogy maximalizálják költségvetési bevételeiket és minimalizálják a kiadásait, befizetéseiket, azaz $\max. \{MR - MC\}$, ahol MR a határbevétel, MC a határköltség. Az elosztás több szereplős modelljében ez a közalap probléma. A választási ígéretek betartása miatt kormányzati szinten versengéshez vezet, amelyhez hozzájárul a regionális elosztás. Minél több, nagyobb a végrehajtó hatalom, annál rosszabb a fiskális politika teljesítménye. A megosztott hatalom kihat a költségvetésre, annak végrehajtására, összességében a kiadások emelkedéséhez vezet. A fenntarthatóság kritériuma, hogy a kezdeti államadósság ér-

⁴ Báger Gusztáv – Pulay Gyula – Vigvári András: A magyar államműködés főbb jellemzői és szükséges változásának irányai, Pénzügyi Szemle 2010/2. szám 217-243. oldal, idézet: 238. oldal

téke és a jövőbeli költségvetési hiány jelenértéke összesen ne haladja meg az összes jövőbeli költségvetési többlet jelenértékét.

A közjóság előállítása és elosztása során a haszonlehetőség mutatja meg, hogy az egyik szereplő hasznosságát, jólétét figyelembe véve a másik szereplő mekkora haszonra tehet szert. A kormány egyensúlyi állapotban egy bizonyos közjóságot állít elő, a kormányzati beavatkozás által lehetőség van egy olyan egyensúlyi pont elérésére, ami mindegyik szereplő hasznosságát növeli. Egyrészt a közjóság finanszírozási terhének áthárítása (adóterhek) miatt, másrészt az érdekérvényesítések miatt azonban a kormány úgy biztosít egyes szereplőknek előnyöket, hogy annak költségeit másik szereplőre hárítja. Fellegi Miklós így ír a stabilizációs eszközökről⁵: „A stabilizációs gazdaságpolitika céljainak elérését szolgáló eszközök két csoportra bonthatók. Az egyik csoportba azok az automatikus eszközök tartoznak, amelyek bevezetése minden külön intézkedés nélkül a gazdasági stabilizáció irányába való elmozdulást eredményezik. Ezek a következők: munkanélküli segély, progresszív adózás. A beavatkozás eszközeinek másik csoportjába a diszkrecionális eszközök tartoznak. Ezek a következők: közmunkák, eseti kifizetések, jóléti kiadások, adókulcsok változtatása.” A költségvetési egyensúly háromféleképpen állítható helyre: a költségvetési finanszírozás strukturális átalakításával, a növekedést ösztönző adóreform bevezetésével, vagy rövid távú kiadáscsökkentéssel.

A rendszerváltás óta a kormányok gazdaságpolitikájának egyik legnagyobb hibája a rövid távú megoldáskeresés és kapkodás volt. Nem tudunk, vagy nem is akarunk elszakadni a kialakult struktúrától. Elértünk egy olyan szintet, hogy most már tényleg érdemes lenne azon elgondolkozni, hogy az ország adottságainak figyelembe vételével egy fenntartható koncepciót dolgozzunk ki és azt vigyük is végig.

A helyi önkormányzati költségvetés összeállításakor mindig megpróbáltam egy egyensúlyt megvalósítani az ágazati jogszabályok általi kötelezettségek és a valós pénzügyi lehetőségek között. Ez egyre nehezebb helyzetet és egyre több konfliktust okoz. Egy-egy kistélepülésen már csak a fenntartásért küzdenek, de lássuk be, a jelenlegi feladatellátási kötelezettségnek nem lehet megfelelni. Az új koncepciónak is csak akkor lenne értelme, ha a feladatokhoz valós és reális forrást rendelne a központi költségvetés.

⁵ Fellegi Miklós: Pénzügyi ismeretek, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc 2011. 49-50. oldal

3. A JOGSZABÁLYVÁLTOZÁSOK HATÁSAI AZ ÖNKORMÁNYZATOKRA VONATKOZÓAN

3.1. Az Alkotmány és az Alaptörvény összehasonlítása

Magyarország Alaptörvényét az Országgyűlés a 2011. április 18-i ülésnapján fogadta el. A továbbiakban a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényre a hivatkozás: Alkotmány, Magyarország Alaptörvényére (2011. április 25.) a hivatkozás: Alaptörvény. A két törvény helyi önkormányzatokra vonatkozó összehasonlítása során elsősorban a pénzügyi kihatással járókat emeltem ki az elemzett területeknél, rámutatva arra, hogy egy-egy mondatnak milyen kihatásai vannak az állami és a helyi önkormányzati gazdálkodásra.

3.2. A jogszabályok reformja

Mivel az elmúlt közel öt évet mutatom be a dolgozatomban, vannak benne olyan jogszabályi hivatkozások, amiket közben hatályon kívül helyeztek, de a változások bemutatásai miatt ezt indokoltnak tartottam. Az államháztartási gazdálkodást, valamint az ágazati területeket érintő jogforrások véleményem szerint túlszabályozottak. Az egyik legnagyobb hiba a jogharmonizáció hiánya, és most ez alatt nemcsak az esetleges jogszabályi hézagokat értem, hanem az ágazatok közötti kommunikáció hiányát is. Minden terület a maga útján alkotja meg az adott területre vonatkozó jogszabályokat, de sokszor elmarad az egész államháztartást érintő koordináció. A másik hiba (és ez a jogszabályok betarthatatlanságához vezethet) az, hogy a rövid távú gondolkodás eredményeképpen például egy-egy törvényt év közben többször módosítanak, pedig a jogalkotásnak nem ez lenne a célja.

Az egyik legfontosabb új jogszabály a helyi önkormányzatokról szóló törvény, aminek a szükségességét következő részben mutatom be.

4. AZ ÖNKORMÁNYZATI TÖRVÉNY REFORMJA

4.1. Az önkormányzatiság kialakulása

1990-ben az Országgyűlés végrehajtotta a rendszerváltást, ami visszaadta a közösségeknek az önkormányzáshoz való jogait, lehetővé téve a helyi közhatalom demokratikus, önálló gyakorlását. Ugyanakkor nem vették figyelembe a szakmai, hatékonysági és főleg a gazdaságossági szempontokat. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény megalkotásakor a főbb jellemzők a következők voltak: önkormányzati autonómia, demokratikus működés, széles felelősségi rendszer. A KSH adatai alapján Magyarországon év elején⁶ 3.154 település volt, ebből 328 város, 2.826 község (2001. évben 3.135, ebből 237 város, 2.898 község). Elaprózott a településszerkezet: több mint 1.700 település lakosságának száma nem éri el az ezer főt.

Az Európai Unióban ennek megoldására kétféle úton indultak el: társulási rendszer, vagy településfúziók kialakítása. Hazánkban a társulási rendszer, majd később a többcélú kistérségi társulások sem váltották be a reményeket, nem nőtt a szolgáltatások minősége (pedig igen jelentős forráselvonás történt az önkormányzatoktól és lett átcsoportosítva a társulásoknak).

További gond az átgondolatlan várossá nyilvánítás és a megyei önkormányzatok státusza, a megyei- és a megyei jogú városi önkormányzatok, a főváros és kerületei önkormányzatok viszonyainak tisztázatlansága, a kistépülések által a megfelelő és minőségi közszolgáltatások nyújtása.

4.2. Az új önkormányzati törvény szükségessége

A rendszerváltás óta többek között a következő problémák indokolták az új jogszabály megalkotását: folyamatos állami támogatás csökkenés, finanszírozási problémák, az önkormányzati mozgástér beszűkülése, elaprózott településszerkezet, széles feladatrendszer.

Az új önkormányzati törvény előkészítésekor fontos és szükséges célként fogalmazódott meg az önkormányzati rendszer belső átalakítása, a finanszírozás megújítása (szigorúbb és kötöttebb), az önkormányzatok adósságállományának csökkentése és a további eladósodás

⁶ http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd005.html, letöltés ideje: 2012. 10. 25.

megszüntetése, az összeférhetetlenség újraszabályozása, a strukturális és gazdálkodással kapcsolatos ellentmondások megszüntetése az önkormányzatiság megőrzése mellett.

A legfontosabb szempontok az alábbiak voltak: szabályozott, költségtakarékos önkormányzati rendszer megvalósítása; a kötelező önkormányzati feladatok pontos, differenciált meghatározására; az állami és önkormányzati feladatok szétválasztásával a helyi közügyek intézésének hatékonyabbá tétele; a jegyzők által ellátott államigazgatási feladatok átkerülése a létrehozandó járási kormányhivatalokhoz; a térségi rendszer kiterjesztése; egy modern, feladatorientált önkormányzati rendszer kiépítése; a közigazgatási szolgáltatások színvonalának emelése.

Ugyanakkor nem volt egyértelmű az államszervezeti reform meghatározása, az egyes ágazati átalakítási törekvések nem voltak (és most sincsenek) egymással összhangban. Figyelembe kell venni az állam szerepének ártértékelését, az ehhez kapcsoló szervezeti és az uniós tagságból fakadó változásokat, átalakításokat. Az Országgyűlés 2011. december 11-én fogadta el az új Ötv.-t, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt. A fentiekből következik a strukturális átalakítás igénye.

5. A STRUKTURÁLIS ÁTALAKÍTÁSOK HATÁSAI

5.1. A működésképtelenség okai

Azt már nagyon sok tanulmányban leírták, hogy a jelenlegi finanszírozási struktúra tarthatatlan, a három legsarkalatosabb terület a főváros, a megyei önkormányzatok és a kistéle-
pülések.

A fővárost illetően a működésképtelenség egyik oka a fővárosi és a kerületi önkor-
mányzatok feladat- és hatásköreinek széttagoltsága. Az állami feladatok újragondolásával a
megyei feladatokat is át kell strukturálni. A megyei önkormányzatoknak kellett átvenni azokat
az intézményeket, amelyeket a helyi önkormányzatok nem tudtak, vagy nem akartak tovább
működtetni, de mivel a normatív állami támogatáson túl nem tudták kiegészíteni a működte-
téshez szükséges forrást, várható volt és be is következett a csőd.

A kistéle-
pülések közben teljes mértékben a perifériára szorultak. A központi finanszí-
rozáson kívül - mivel a gazdálkodás és a szolgáltatások teljesen leálltak - nem tudják a helyi
adóbevételekből pótolni a működést. Bevezették az ÖNHIKI, majd a BÉRHIKI rendszerét, de
ezzel egyrészt olyan működtetésre kényszerítették a településeket, ami a további teljes leépü-
léshez, másrészt a jogszabályellenes könyveléshez vezetett (itt elsősorban a felújítási kiadá-
sokra gondolok). Az intézmények működtetését, a kötelező feladatellátást már sok-sok éve
nem tudják biztosítani. A térségi feladatellátás sem adott megoldást erre a problémára, annak
ellenére, hogy a feladatmutatókhoz kötött állami kiegészítések erre ösztönözték a települése-
ket. A mostani átalakítás sem ad megoldást ezekre a kérdésekre. Sajnos a tudatos gazdaság-
lépítés és a helytelen segélyezési ellátórendszer arra ösztönözte az embereket, hogy a saját tel-
kükön, földjükön sem termelik meg legalább a minimális megélhetéshez szükséges élelmet.

5.2. A kormányhivatalok felállítása

Az Alaptörvény fogalmazza meg⁷, hogy a Kormány a végrehajtó hatalom általános
szerve és általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és megyei kormányhi-
vatal. Az Alaptörvényben megerősítették az elmúlt évek közigazgatási reformjainak erre vo-
natkozó módosításait (fővárosi és területi kormányhivatalok, kormánytisztviselői jogviszony).
Ezzel meghatározták az önkormányzatokkal együtt a hierarchiában elfoglalt helyüket. Az Al-

⁷ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) AZ ÁLLAM / A Kormány 15. cikk (1) és 17. cikk (3) bekezdés

kormányban részletezték⁸ a Kormány feladatait, kötelezettségeit, amit az Alaptörvény nem taglal részletesen. Mivel meghatározták a strukturális átalakításokat, ennek egyenes következménye, hogy a köztisztviselőkre vonatkozóan nincs utalás az Alaptörvényben.

5.3. A társulási rendszer változásai

Az Alaptörvény alapján⁹ törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását. Korábban az Alkotmány szerint¹⁰ a helyi képviselőtestület szabadon társulhatott más helyi képviselőtestülettel. Az Alaptörvény értelmében a kötelező feladatok ellátása tekintetében kötelezhetik az önkormányzatokat a társulási formában történő feladatellátásra. Ezáltal a helyi önkormányzatok társulásának típusai a következők lennének: kötelező többcélú társulás, illetve önkéntes egycélú társulás. A koncepció szerint az önkormányzati feladatok átstrukturálásának következtében a jövőben sok olyan feladat lenne, melyeket hatékonyan és gazdaságosan csak közösen, társulás keretében tudnának ellátni a helyi önkormányzatok. Az önkormányzati feladatellátás területén kötelezővé tennék a társulást minden olyan feladatra, amely egy önkormányzatnál nem végezhető el gazdaságosan, hatékonyan, ennek kritériumait viszont indokolt lenne leszabályozni.

A következő gondolatok merültek fel ezzel kapcsolatban: mik lesznek a kötelező feladatok, lesz-e differenciálás a települések lélekszáma alapján, mely feladatok lesznek azok, amelyeket kötelezően csak térségi vagy járási rendszerben kell ellátni?

5.4. A járások újbóli kialakítása

Itt meg kell említeni, hogy az Alaptörvény nem utal a járásokra. Az önkormányzati rendszer átalakításán belül elsődleges célként fogalmazódott meg a kistérségi önkormányzatok átalakítása. Az eredeti elképzelések között szerepelt, hogy a községeknek meg kell teremteni a racionális működési feltételeit. A 2.000 fő lélekszám alatti településeken az önálló polgármesteri hivatal megszűnik, a települések polgármesteri hivatalait egy közös, az önkormányzatok egyesített hivatalába kell központosítani.

A járások kialakításáról szóló 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat 1. pontja értelmében a kormány szükségesnek tartja a járás, mint az állam szervezetének legalacsonyabb szintű

⁸ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 35.–39. §

⁹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) AZ ÁLLAM / A helyi önkormányzatok 34. cikk (2) bekezdés

¹⁰ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 44/A. § (1) h) pont

területi és szervezeti egysége kialakítását a hatékonyabb, költségtakarékosabb és ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtése érdekében. dr. Torma András: A nemzetgazdaság igazgatása című könyvében¹¹ így fogalmazott: „Kétségtelen azonban, hogy a nemzetgazdaság igazgatásában a végrehajtás szervei, a közigazgatási szervek játsszák a vezető szerepet, hiszen e szervek feladata az államra háruló feladatok – így gazdaságszervezési, gazdaságirányítási feladatok – végrehajtása, illetve a végrehajtás gyakorlati megszervezése.”

A Kormány a következő elveket határozta meg a járások kialakítására: a megyehatárokat nem metszhetik a járások határai; az ügyintézési helyszíneket lehetőség szerint fenn kell tartani; és végül a 30 km-es szabály (a járási székhelytől lehetőség szerint ne legyen egy település 30 kilométernél messzebb). A járási hivatalok felállításának alapvető célja az önkormányzati és az államigazgatási feladat- és hatáskörök szétválasztása, a megyei szintnél alacsonyabb szinten az államigazgatási feladatok ellátása.

Az okmányirodák jelenlegi struktúrájára épülve kialakításra kerülnek a járási hivatalok integrált ügyfélszolgálatai, a járási Kormányablakok. A Kormányablakokkal összefüggő feladatokat ellátó személyek kiválasztásának és képzésének szabályairól szóló 148/2012. (VII.6.) Korm. rendelet 11. §-a a felsőfokú végzettséggel rendelkezők számára 2 féléves szakirányú továbbképzést, a középfokú végzettséggel rendelkezők számára pedig felsőfokú szakképzettséget ír elő. A járási jogú városok központi szerepet töltenének be, egyben a járási kormányhivatalok székhelyei is lennének, ahol egyben működne legalább egy, a járáshoz tartozó önkormányzatok egyesített hivatala.

Sajnos, a fent bemutatott struktúraátalakítások nem oldják meg a kistélepülések fenntarthatóságát és fokozatos pusztulását. Ugyanakkor nagyon sok feladatot és hatáskört ruháztak rá a helyi önkormányzatokra, ezt mutatom be a következő fejezetben.

¹¹ Torma András: A nemzetgazdaság igazgatása, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc 1997. 8. oldal

6. A FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖKBEN TÖRTÉNŐ VÁLTOZÁSOK, EZEK KIHATÁSA A BÉRGÁZDÁLKODÁSRA

6.1. A feladat- és hatáskörök változásai

A feladat- és hatáskörök telepítése az önkormányzati rendszer 1990-ben történt létrejötte után folyamatosan történt az egyes települések adottságainak és teljesítőképességeinek részben figyelmen kívül hagyásával. Az önkormányzati törvény és az ágazati törvények (közel 300 törvény) 4.500 képviselő-testületi feladat- és hatáskört határoztak meg. Általánosságban fokozatosan nőtt a feladat és fokozatosan csökkent a finanszírozás, egyes közszolgáltatások biztosítása ellehetetlenült, ami elsődlegesen a kistelepüléseket és a megyei önkormányzatokat érintette. Az elképzelések szerint csökken a kötelező önkormányzati és jegyzői államigazgatási feladatok száma. Az Európa Tanács ajánlása szerint a közfeladatok ellátásban az állam 30 %-os és az önkormányzatok 70%-os szerepvállalása az optimális. Az átalakítások célja az önkormányzati feladatok konkrétabb meghatározása, az állami és önkormányzati feladat- és hatáskörök átrendezése, a közfeladatok szétválasztása és ezen belül az állam nagyobb szerepvállalása. Azok a helyi közügyek maradnak az önkormányzatoknál, melyek helyben oldhatóak meg gazdaságosan, például a közfoglalkoztatás, a szociális ügyek, a közvilágítás. Az önkormányzatnál lehetnek állami-, kötelező- és önként vállalt feladatok. Az Ötv. rögzítette a kötelezően előírt önkormányzati feladatköröket, amiket önkormányzatnak csak törvény alapíthat meg. Elméletileg ennek meghatározásakor differenciáltan figyelembe kellene venni a helyi önkormányzat lakosságszámát, közigazgatási területének nagyságát és a gazdasági teljesítőképességét. dr. Torma András a Gazdaság és közigazgatás című könyvében az alábbiakban fogalmazta meg a nemzetgazdaság igazgatását¹²: „...a nemzetgazdaság igazgatása nem más, mint: - a nemzetgazdaság egészét átfogó (tehát osztársadalmi méretű), - államilag szervezett irányító tevékenység (amelynek eszközei: a nemzetgazdasági szintű tervezés, szabályozás és a gazdálkodók szervezeti rendszerének kialakítása), - amelynek alanya: a nemzetgazdaság irányításában részt vevő szervek összessége, - tárgya: a gazdálkodással foglalkozó szervezetek és személyek összessége, - tartalma: azon - közhatalmi, tulajdonosi és egyéb – eszközök összessége, amelyeket a nemzetgazdaság igazgatásának alanya a tárggyal szemben felhasznál a kitűzött gazdasági cél elérése érdekében.” A településeknek október végéig kellett megállá-

¹² Torma András: Gazdaság és közigazgatás, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc 2009. 24. oldal

podni az átadás-átvételekről. A kistelepüléseket konkrétan a létszámleépítés már nem nagyon érinti, mert nincs miből leadni, de közvetve mégis bekövetkezhet a közös önkormányzatok kialakulása és a finanszírozás megvonása miatt, ami kihat a létszám- és bérgazdálkodásra.

6.2. A munka és a jövedelem fogalmának átértékelődése, kihatása a személyi- és bérgazdálkodási rendszerre

Ezen a területen van talán az egyik legnagyobb felfogásbeli különbség az Alaptörvény és az Alkotmány között. Az Alaptörvény értelmében¹³ mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz, minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson. Szintén az Alaptörvény fogalmazta meg¹⁴, hogy minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez, továbbá a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz. Ugyanakkor az Alkotmány ezt tartalmazta¹⁵: a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga és minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének. Az Alaptörvény már nem tartalmazza a munkához való, valamint az egyenlő munkáért egyenlő bérhez való jogot. Az egy szép gondolat, hogy minden munkaképes ember dolgozhasson, de a jövedelemhez már nem maradt meg a jogunk? Gondoljunk itt a nyugdíjrendszerre is, lesz-e a most becsületesen dolgozó és adózó embereknek nyugdíjuk? Ha a jelenlegi irányba haladunk nem. Évek óta ugyanannyi a köztisztviselői illetményalap és a közalkalmazotti pótlékalap. Befagyasztották a korábban évek óta befagyasztott bért. Átvitt értelemben ez előre vetíti a személyi- és bérgazdálkodási rendszer módosításait. Várható volt, hogy a járások kialakításával és a települések összevonásával jelentősen csökken a létszám.

A legnagyobb probléma az önkormányzatoknál és főleg a kistelepüléseknél a megfelelő szakmai képzettséggel és gyakorlattal rendelkező dolgozók hiánya, megtartása. Ennek egyik oka a politikai alapon történő fluktuáció, vagyis a fűnyíróelven vagy egyéni érdekeken alapuló személyi csere, ahol többnyire nem a szakmai érdekek érvényesülnek. Régen nem látott mértékben szabadult el ismét a családi, személyi érdekcsoportok

¹³ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG, XII. cikk (1) és (2) bekezdés

¹⁴ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG, XVII. cikk (3) és (4) bekezdés

¹⁵ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 70/B. § (1) – (3) bekezdés

felemelkedése. A másik ok annak a figyelmen kívül hagyása, hogy valakinek dolgozni is kellene, el kellene végezni az operatív munkát. A jelenlegi szabályozási rendszer betartása szinte lehetetlen és folyamatosan csökkentik a szakmai létszámot, hígul a szakma. Igaz, mivel már felhalmozásra és a dologi kiadásokra eddig sem jut elegendő forrás, csak a személyi juttatásokhoz lehet hozzányúlni.

Részemről szégyennek tartom a Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvénynek a közalkalmazotti fizetési osztályok első fizetési fokozata szerinti garantált illetmények havi összege forintban, valamint a fizetési fokozatokhoz tartozó legkisebb szorzószámok mellékletét¹⁶ (az előző években is hasonló volt), a bértábla több mint harmadánál szintre kell hozni a béreket a törvényi minimumhoz. Ezekkel a bérekkel nem lehet a közszférát a pályán tartani, illetve nem találunk fluktuáció esetén megfelelő szakembert.

Egyrészt a kevés nettó bér, a folyamatos létszámleépítés, másrészt a nyugdíj elérhetlensége megkeseríti a munkavállalókat, inkább az adózatlan, de több bevételt jelentő munkalehetőséget választják azok, akik nem külföldön keresnek megélhetést. Nem a még becsületesen dolgozó és a tényleges jövedelem után adózó embereket kellene tovább adóterhekkel súlytani, hanem egyrészt az adóelkerülést indokolt megszüntetni, másrészt a munkahelyteremtés produkálna adóbevételt. Akinek viszont megszűnt a munkahelye előbb-utóbb bekerül a szociális ellátórendszerbe (amíg ezt a struktúrát fenntartják) és az adósságspirálba. Vissza kellene adni a munka becsületét.

A fentiekkel összefüggésben a helyi önkormányzatok és intézményeik jogállása újból megváltozik, ennek az elmúlt években történő változásait mutatom be a következő részben.

¹⁶ Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény 11. melléklet

7. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK JOGÁLLÁSÁNAK REFORMJAI

7.1. A költségvetési szervek jogállásában bekövetkezett változások

Itt 2008. évig kell visszanyúlni. Akkor indult el egy átfogó koncepció, és ez volt az alapja az új törzskönyvi nyilvántartásnak. Az Országgyűlés az államháztartási rendszer megújítása keretében a közpénzek felhasználásának, a közfeladatok ellátásának átláthatóbbá, hatékonyabbá tétele, és a költségvetési gazdálkodás modernizálásának megalapozása céljából megalkotta a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. évi CV. törvényt (Kt. – ami már nincs hatályban), aminek értelmében¹⁷ a költségvetési szerv az államháztartás részét képező, e törvény szerint nyilvántartásba vett olyan jogi személy, amely jogszabályban meghatározott és az alapító okiratban rögzített állami, illetve önkormányzati feladatokat (a továbbiakban együtt: közfeladat) közérdekből, alaptevékenységként, haszonszerzési cél nélkül, jogszabályban meghatározott követelmények és feltételek alapján, jogszabályban meghatározott szerv vagy személy irányítása vagy felügyelete mellett, az alapító okiratban megjelölt működési körben közfeladat-ellátási kötelezettséggel, éves költségvetéséből vagy költségvetési keretéből gazdálkodva végez. A törvény a következő területeken nyújtott alapvetően új szabályozást. A költségvetési szervek jogállására (alapítása, átalakítása, megszüntetése stb.) nézve új előírások születtek. Felül kellett vizsgálni a közfeladat ellátásának módját szervezeti szempontból. A költségvetési szervek besorolásra vonatkozóan a Kt. 3.§ (1) bekezdése adott értelmezést: a költségvetési szerv *a)* a tevékenységének jellege alapján közhatalmi költségvetési szerv vagy közszolgáltató költségvetési szerv; *b)* a feladatellátáshoz gyakorolt funkciói szerint – a szakmai feladatellátás önállósága mellett – önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv vagy önállóan működő költségvetési szerv. Meghatározták a közhatalmi- és közszolgáltató költségvetési szerv (közintézmény, közintézet, vállalkozó közintézet, vagy közüzem) fogalmát. A Kt. 18. §-a tartalmazta az önállóan működő és gazdálkodó-, valamint az önállóan működő költségvetési szerv definícióját, így a költségvetési szervezet a tevékenység jellege alapján és a feladatellátáshoz gyakorolt funkció alapján be kellett sorolni. Az önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv kritériumai a következők voltak: önálló költségvetéssel rendelkezik; önálló gazdálkodási jogköre és felelőssége van; rendelkezik pénzügyi és számviteli szervezeti egységgel. Az alaptevékenységet az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009. (XII.19.) Korm. rendelet (régóta Ámr., már nincs hatály-

¹⁷ A költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. évi CV. törvény 1. §

ban) alapján¹⁸ az államháztartási szakfeladatok rendje alapján kellett meghatározni, szakfeladat számmal és megnevezéssel. A szükséges módosításokat az alapító okiratra, valamint a szervezeti és működési szabályzatra nézve 2009. szeptember 30-ig kellett elvégezni. Ezeket a Magyar Államkincstár által vezetett törzskönyvi nyilvántartásokban át kellett vezetetni. A fentiekkel összefüggésben az alábbi, jelenleg hatályos jogforrásokat is figyelembe kell venni: a szakfeladatrendről és az államháztartási szakágazati rendről szóló 56/2011. (XII.31.) NGM rendelet, az elemi költségvetésről szóló 5/2012. (III.1.) NGM rendelet és a törzskönyvi nyilvántartásról szóló 6/2012. (III.1.) NGM rendelet. Az alapgondolat nem volt rossz, de szinte azonnal változtatásokon ment keresztül, illetve a többi jogszabályhoz hasonlóan újat alkottak. Az alapító okiratok és az SZMSZ-ek folyamatos átdolgozásán és képviselő-testületi elfogadtatásán túl sokszor problémát jelentett, hogy a központilag biztosított programok nem voltak teljesen kompatibilisek a jogszabályokkal, ez megnehezítette a pénzügyi területen az adat-szolgáltatást.

7.2. Változások a számlavezetésben és az adóalanyiságban

Mivel a helyi önkormányzat, az önkormányzati hivatal, az önkormányzati költségvetési szervek (önállóan működő és gazdálkodó, önállóan működő is) és a helyi nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodása 2012. január 1-től elkülönült, ez a pénzforgalomra és a számlavezetésre is vonatkozott. Mindenkinek külön önálló adószámot kellett kérni az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló rendelet¹⁹ alapján. Az önkormányzati hivatal 2012. január 31-ig volt köteles a számlavezetőjénél kezdeményezni a fizetési számlája, valamint a hozzá kapcsolódó számlák és alszámlák helyi önkormányzat nevére történő átvezetését. A helyi nemzetiségi önkormányzatoknak a névmódosítás törzskönyvi nyilvántartásban történő átvezetését követően önálló fizetési számlát kellett nyitni²⁰. Az elmúlt években a költségtakarékossági szempontok alapján alakult ki, hogy egy gazdálkodó központ több intézmény költségvetési, számviteli feladatát ellátta. A költségvetésben, a könyvelésben eddig is el lehetett különíteni az egyes intézményeket. A kistélepüléseket illetően a kötelező számlanyitás (pénztárbi-zonylatok, bélyegzők, stb.), illetve a számlák közötti átvezetések jelentősen megnövelték egyrészt a munkaerőigényt, másrészt a kiadásokat, amire nem biztosítottak többletforrás. Mindezek befolyásolják a gazdálkodást, aminek jogszabályi változásait a következő fejezetben mutatom be.

¹⁸ 292/2009. (XII.19.) Korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről (Ámr.) 10. § (6) bekezdés

¹⁹ 368/2011. (XII.31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról 174.§ (2) és (3) bekezdés

²⁰ Az államháztartásról szóló 2011. CXCV. évi törvény 84. § (2) bekezdés

8. A GAZDÁLKODÁST ÉRINTŐ REFORMTÖREKVÉSEK

8.1. Újítások a közigazgatási hatósági eljárásban

8.1.1. A hatósági ügyek intézésének új felfogása

Mielőtt a konkrét, gazdálkodást érintő jogszabályváltozásokra rátérek, előtte az Alaptörvény egyik fontos részét idézném, ami – ha betartanák és betartatnák – jelentősen átreformálná a hatósági eljárást, és kihat a gazdálkodási jogszabályok betartására is. Az Alaptörvény kimondja²¹: mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, és mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény szabályozta le a hatósági feladatellátást és a határidőket. Most az Alaptörvény szintjére emelték a részrehajlás nélküli, ésszerű határidőn belüli ügyintézését. A másik fontos elem, hogy a jogellenesen okozott kárt meg kell téríteni. Az önkormányzatoknak át kellett dolgozni a felelősségi rendet, a feladat- és hatásköröket.

8.1.2. Büntethetőség a kiemelt jelentőségű ügyekben

Módosították a bűncselekményekre vonatkozó jogszabályokat, a dolgotban a két legfontosabbat említettem meg. Ezeket közben hatályon kívül helyezték, de az módosítások beépültek a módosított jogszabályokba. A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és egyes törvények pénzügyi bűncselekményekkel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi LXIII. törvény 1. és 2. §-ai a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvényt (Btk.) módosították (309. § és 310. §): visszaélés társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással, és költségvetési csalás. Az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi LXXXIX. törvény 23. §-a pedig a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényt módosította, egészítette ki a kiemelt jelentőségű ügygel kapcsolatban: 554/A. § Kiemelt jelentőségű ügyben történő eljárás esetén e törvény rendelkezéseit az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni és 554/B. § Kiemelt jelentőségű ügy a) pont: hivatali visszaélés. Indokoltak voltak a fenti szabályozások, mivel az önkormányzati szektorban akár bünvádi eljárásokat is lehetett volna indítani a sokszor tudatosan elkövetett gazdasá-

²¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG, XXIV. cikk (1) és (2) bekezdés

gi – számviteli jogszabálysértések miatt (bár mostanában a visszaélések és sikkasztások miatt azért történtek lépések).

8.2. Az önkormányzati gazdálkodásban és az állami támogatásokban bekövetkezett változások

8.2.1. Az önkormányzati gazdálkodás új iránya

Az államháztartásról szóló törvény alapján²² az önkormányzati alrendszerbe tartozik: helyi önkormányzat; nemzetiségi önkormányzatok (országos és helyi); jogi személyiségű társulás; többcélú kistérségi társulás; térségi fejlesztési tanács; az előzőekben felsoroltak által irányított helyi önkormányzati, helyi nemzetiségi önkormányzati, országos nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv. Az önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó szabályozás túlbonyolított és szerteágazó. Alapjait az önkormányzati törvény adja. Az éves központi költségvetési törvény határozza meg az önkormányzati feladatok ellátásához biztosított tárgyévi költségvetési forrásokat, az igénybevétel feltételeit (normatív és kötött felhasználású állami támogatások, központosított előirányzatok, stb.). Az önkormányzatok az adóbevételekből tudják kiegészíteni forrásaikat (elsősorban iparüzési- és gépjárműadó). Megindult az eladósodottság, az adósságrendezési eljárásról szóló törvény ezt csak kezelni tudta, de semmilyen intézkedés nem történt a megelőzésre. A cél egy költségtakarékosabb, feladatorientáltabb, szabályozottabb gazdálkodás kialakítása, ugyanakkor meg kellene teremteni a feladatok ellátásához szükséges források biztosítását. Az elmúlt időszakban folyamatosan nőttek az államigazgatási feladatok, de nem rendeltek hozzá központi finanszírozást. A gazdálkodásnak hatékonynak, eredményesnek és célszerűnek kellene lennie. A szerkezeti átalakítások nélküli, túlzott feladat- és hatáskört adó állami támogatási rendszer csökkentése egyrészt az eladósodottsághoz, másrészt az igazgatási, oktatási, szociális, közművelődési, infrastrukturális feladatok alacsony színvonalához vezetett, a tárgyi eszközöket, a szakmai színvonalat és a hatékonyságot érintően is drasztikus leépülés figyelhető meg a rendszerváltás óta. Az új koncepció célja az volt, hogy a finanszírozást a kötelező feladatellátáshoz igazítsák a jövedelemlétszámok mérséklésének és a helyi adók rendszerének felülvizsgálatával. Az önkormányzat önként vállalt feladatokat csak a saját bevételei terhére finanszírozhat és ezt is csak akkor, ha a kötelező feladatainak forrását biztosította, további feladat ellátására nem vállalkozhat, fejleszthet. Fejlesztést, beruházást az önkormányzat csak akkor végezhet, ha biztosítani tudja a fenntartást. A feladat-

²² Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 3. § (3) bekezdés

és teljesítményfinanszírozás lényege, hogy a helyi önkormányzatok a kötelezően meghatározott feladatok ellátásának pénzügyi fedezetét feladatalapú támogatással biztosítják, ami a következő szempontok alapján történik: takarékos gazdálkodás, elvárható és tényleges önkormányzati saját bevétel. Az önkormányzatok számára feladatot, csak törvényben lehet meghatározni és a törvényalkotónak minden esetben kötelessége lenne az adott feladathoz szükséges forrást megjelölni, meghatározni, illetve biztosítani. A vállalkozási menedzsment szemlélet nem húzható rá teljes mértékben az állami szektorra, az intézményi költségvetésre. A kutatási, oktatási, közművelődési, szociális kiadásokat nem lehet teljesítmény-finanszírozási oldalról megközelíteni. Intézményi szintre lebontva az állami támogatási rendszer egyrészt túlbonyolított (például a feladatmutatókhoz kötött állami hozzájárulások), másrészt a már évek óta hozzájárulásnak nevezett központi forrás csak 30-40 %-ban fedezi a kiadásokat, a nettó bérre sem elég. A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (Szt.) módosítását az Országgyűlés előző évben az egyes adótörvények és az azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvényben fogadta el. Az Szt. módosításainak céljai a következő szempontokhoz igazodtak: más jogszabályokhoz kapcsolódóan szükséges módosítások, az európai uniós jogszabályváltozásoknak való megfeleltetés és a nemzetközi szabályrendszerhez való számviteli előírások közelítése, az értelmező rendelkezések pontosítása és az egységes jogalkotási szabályoknak megfelelő átalakítás. A számviteli és hozzá kapcsolódó jogszabályok megfeleltetése sokszor átgondolatlanul történt, és a kötelező mértéket meghaladóan túlbonyolított hazánkban. Például a helyi önkormányzatoknál használt számlarend feleslegesen sok bontást tartalmaz, miközben az adatszolgáltatások során erre nincs szükség.

8.2.2. Az állami támogatási rendszer átalakítása

Az állami támogatási rendszerben bekövetkezett változások eddig csak negatív hatással voltak a helyi önkormányzatokra és főleg a kistélepülésekre. Mivel nem tudja a kormány az általa elrendelt kötelező feladatokat lefinanszírozni, már nem állami támogatásról, hanem állami hozzájárulásról beszélünk. A normatív, lakosságszámhoz kötött hozzájárulások évről évre csökkennek, eltűntek olyan jogcímek, amik korábban kiemelten szerepeltek (pl. közművelődésre adott forrás), de ugyanakkor a meghagyott jogcímeknél betették, illetve kibővítették a magyarázó részben a kötelezettségeket. A feladatmutatókhoz kötött állami hozzájárulások feleslegesen szétszabdaltak, nem töltik be a céljukat, arról nem is beszélve, hogy egy intézményre lebontva a töredékét adják a minimális kiadásoknak, amit saját forrásból már nem lehet kiegészíteni. Félő, hogy a most bevezetett teljesítményfinanszírozás eddig nem látott mértékű forráselvonást fog maga után vonni.

8.2.3. A nemzetiségi önkormányzatok hovatartozása

Az Alaptörvény kimondja²³, hogy a Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. Az Alkotmány is lényegében ezt tartalmazta²⁴, de a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 159. § (1) bekezdése alapján 2012. január 1-től a kisebbségi önkormányzat elnevezése nemzetiségi önkormányzat lett. Több települési önkormányzatot érint a nemzetiségi önkormányzatok működése. Az országos nemzetiségi önkormányzatok költségvetésének forrását a központi költségvetés tartalmazza a nemzetiségek felsorolásával és támogatásuk összegével. Pár évvel ezelőtt át kellett alakítaniuk a gazdálkodási formát, át kellett állniuk a költségvetési gazdálkodásra. A helyi nemzetiségi önkormányzatok finanszírozási rendszere is átalakult, részben feladathoz kötött lett az állami támogatás, de a működtetésük feladata továbbra is az önkormányzatokra hárult. A költségvetésük korábban beépült a települési önkormányzat költségvetésébe szakfeladat szinten, most külön költségvetést és zárszámadást kell készíteniük. Tapasztalatom szerint ez több munkával jár, mint a település gazdálkodásával, határozataival kapcsolatos feladatok ellátása. Ez is egy olyan terület, ami több helyi nemzetiségi önkormányzat esetében jelentős többletfeladatot jelentett a hivatal dolgozóinak és a jegyzőnek. Ezek a helyi nemzetiségi önkormányzatok gombamód szaporodtak és szaporodnak, gyakorlatilag (tisztelet a kivételnek) csak saját érdekeikre és megélhetésükre fordítják a nemzetiségi képviselők az állami forrást.

8.3. Az adóreform és kihatásai a kistéleplési gazdálkodásra

Az adójog a gazdálkodást érintő legnagyobb jogforrás, ez a terület olyan hatalmas és szerteágazó, hogy a helyi önkormányzatokat érintő legfontosabb elemeket mutatom be jelen dolgozatban.

8.3.1. A személyi jövedelemadó (SZJA) kihatása

Hazánkban 1987-ben vezették be az SZJA-t. Eredetileg teljes egészében tanácsi bevétel lett volna. 1990. után ez az arány fokozatosan csökkent (1991. évben 50 % volt). 1995-ben jelent meg a helyben maradó SZJA fogalma, a gazdaságban lezajlott folyamatok eredményeképpen az SZJA-átengedés az önkormányzatok közötti egyenlőtlenségek növekedése irányába hatott. Az adóerő képesség segítségével határozzák meg, hogy az adott önkormányzat mennyi kiegészítést kap a helyben maradó SZJA-n felül, illetve mennyit vonnak el tőle (jövedelem

²³ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG, XXIX. cikk (2) bekezdés

²⁴ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 68. § (4) bekezdés

differentiálódás mérséklése). A jelenleg hatályos jogszabály a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény. Az SZJA mértéke 2012. évben változatlanul 16 %. Az adójóváírás viszont teljesen kikerült, 2012. január 1-étől megszűnt az adójóváírás elszámolásának lehetősége. Az adóalap a jövedelem szerint sávosan változik: éves szinten 2.424.000 Ft összevont jövedelem esetén nem kell alkalmazni az adóalap-kiegészítést, e felett viszont igen, ami 27 %. Gyakorlatilag a szuperbruttósítással kevesebbet visznek haza a még dolgozni akarók. A családi kedvezmény rendszere még fennáll. A helyi önkormányzatokat illetően az SZJA helyben maradó része és a jövedelemkülönbség mérséklése az állami támogatás egyik forrása, vagy differenciált elvonása. A 2012. évi központi költségvetés²⁵ alapján a helyben maradó SZJA 8 %. Ez igen minimális forrás egy kistépülés esetében, mivel a munkanélküliség és a feketegazdaság miatt egyre kevesebb az adózó állampolgár, figyelembe véve, hogy szinte nincs iparüzési adó. Az állami támogatás zömét a személyi juttatásokra és a munkaadókat terhelő járulékokra kell fordítani. Azokon a településeken, ahol nincsenek intézmények a bevételek és állami támogatások igen jelentős része csak a jegyző, a polgármester és a képviselők illetményeit, juttatásait fedezik. A kistépülés működéséhez szükséges egyéb forrást hitelfelvételtől, esetleg ingatlanértékesítésből egészítik ki.

8.3.2. Általános forgalmi adó (ÁFA) változásainak negatív következményei

Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 82. § (1) bekezdése szerint az adó mértéke az adó alapjának 27 %-a. 2012. évben az adóalanyok gazdasági tevékenysége kapcsán változott a közhatalmi tevékenység. Az elmúlt években folyamatosan változott (volt, hogy év közben) az adó mértéke: 20 %, 18-25 %, most az egyik legmagasabb az EU-ban. Mivel a kormányok tűzoltómunkát végeznek, a forgalmi típusú adókhoz tudnak hozzányúlni, ami azonban csak egy rövidtávú gondolkodást mutat és szerintem összességében negatív hatása van. Az állami támogatások sem a jogszabályváltozásokból adódó többlet kiadást, sem az inflációt nem követik, reálértéken évről évre csökken az állam szerepvállalása a helyi önkormányzatok működtetéséhez.

8.3.3. A rehabilitációs hozzájárulás drasztikus megemlése

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 1. § (2) 7. pontja és a 22. § - 24. §-ok előírásai rendelkeznek a rehabilitációs hozzájárulásról. A 23. § (1) bekezdés alapján a munkaadó rehabilitá-

²⁵ Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény 34. § (1) bekezdés

ciós hozzájárulás megfizetésére köteles, ha az általa foglalkoztatottak létszáma a 25 főt meghaladja és az általa foglalkoztatott megváltozott munkaképességű személyek száma nem éri el a létszám 5 %-át, vagyis a kötelező foglalkoztatási szintet. A rehabilitációs hozzájárulás mértéke a 23. § (5) bekezdés alapján 964.500 Ft/fő/év, ami igen megterhelő a települések számára.

8.3.4. A helyi adókban való trükközés

A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (Htv.) hatalmazta fel a települési önkormányzatokat a helyi adóztatás joggyakorlására. Megalkotása során abból az elképzelésből indultak ki, hogy az 1988. évi adóreformok folytatásaként megteremtsék a központi adórendszer és a helyi adók harmonizációjának feltételeit. A cél az volt, hogy az önkormányzatok gazdasági önállóságának növelésével és a központi adók súlyának csökkentésével párhuzamosan megvalósítható legyen a helyi adók önkormányzati bevételek közötti arányának növelése. dr. Erdős Éva egyik tanulmányában így ír a nemzetközi adójogi konfliktusokról²⁶: „A nemzetközi adójogban leggyakrabban felmerülő adójogi konfliktusok: a kettős adóztatás, adóelkerülés, a pozitív adójogi diszkrimináció (a külföldi befektetők, beruházások adókedvezményben részesítése), káros adóverseny. Az európai adójogban is ugyanazok a konfliktusok adódnak mint a nemzetközi adójogban, de még ki is egészül a sor újabb konfliktussal: a jövedelmek kettős adóztatása, adóelkerülés, pozitív adójogi diszkrimináció, káros adóverseny, negatív adójogi diszkrimináció, az európai adójogi jogforrások konfliktusa a tagállami adójoggal (azaz az uniós jog elsőbbsége a nemzeti adójoggal szemben).” A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvényt (Htv.) az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény módosította. A legfontosabb alapelv a települési önkormányzatok szabad adómegállapítási joga. A jogszabályváltozások a mozgástér bővítése keretén belül lehetővé teszik az önkormányzatok számára a települési adó megállapítását. 2012-re változatlan maradt helyi adók esetében az adómaximum, viszont változott a mentességre vonatkozók köre, ami további terhet ró az önkormányzatra, illetve a költségvetési szervekre. Eddig is és főleg az utóbbi években az adók terén is megy a trükközés a helyi önkormányzatoknál, például az iparűzési adó mértékének minimumra csökkentése vonzza a vállalkozókat, ami megemeli a gépjárműadót.

²⁶ Erdős Éva: Nemzetközi, illetve európai adójogi konfliktusok és kezelésének módjai, Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXV/1. (2007), pp. 267-287, idézet: 271. oldal

9. A KÖLTSÉGVETÉSSSEL KAPCSOLATOS VÁLTOZÁSOK ÉS HATÁSAI

9.1. A kiegyensúlyozott és átlátható költségvetési elvárás bevezetése

Az Alaptörvény értelmében²⁷ Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, amit a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során kötelesek tiszteletben tartani. Az Alkotmányhoz képest a legfontosabb különbség, illetve újítás az, hogy önkormányzati szinten is követelmény lett a fenntartható, átlátható, kiegyensúlyozott költségvetés biztosítása.

Az önkormányzati gazdálkodás szabályozása igen kiterjedt. Több, sikertelen próbálkozás volt az elmúlt években, a változások többnyire csak bonyolították a pénzügyi, számviteli előírásokat és a beszámolási kötelezettségeket. A jelenlegi szabályozás azt próbálja biztosítani, hogy tartsák be az önkormányzatok a jogszabályokat. Tapasztalatból állíthatom, hogy az önkormányzatok zöme nem ismeri a pénzügyi – számviteli jogszabályokat, azokat nem tartják és tartatják be. A polgármesterek és sajnos a jegyzők többségét sem riasztja vissza a jogszabályok be nem tartása. A polgármesterek és a helyi képviselők esetében nincs semmilyen képzettségi előírás, nem is beszélve a feladatukkal összefüggő jogszabályismeretük hiányáról (tisztelet a kivételnek).

A helyi önkormányzatokról szóló törvény alapján²⁸ a jegyző köteles jelezni a képviselő-testületnek, a bizottságnak és a polgármesternek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlelt. Persze ha ért hozzá, és ha meri. Többnyire nem volt kontrol, az elmúlt években még egy ideig a törvényességi felülvizsgálat is szünetelt.

Az Alaptörvény értelmében²⁹ az Országgyűlés minden évre vonatkozóan törvényt alkot a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról, továbbá a Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.³⁰ A Kormánynak és rajta keresztül a helyi önkormányzatoknak úgy kell összeállítani és végrehajtani a tárgyévi költségvetésüket, hogy az törvényes, célszerű, átlátható legyen.

²⁷ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) ALAPVETÉS, N) cikk (1) és (3) bekezdés

²⁸ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 36. § (3) bekezdés

²⁹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) AZ ÁLLAM / A közpénzek 36. cikk (1) bekezdés

³⁰ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) AZ ÁLLAM / A közpénzek 37. cikk (1) bekezdés

Az önkormányzatoknak a törvényességet eddig is be kellett volna tartani. Ez általában két okból nem sikerült: akár tudatosan, akár a szakmai hozzá nem értésből adódóan. Egyrészt a polgármesterek és a jegyzők többsége nem tudja, hogyan kell összeállítani a költségvetési rendeletet, mik a kötelező, jogszabályokban rögzített tartalmi elemek, mellékletek és minek kell megelőznie a rendelet összeállítását. A nemzeti önkormányzatok helyett is el kell végezni azokat a feladatokat, amik a költségvetéshez és a zárszámadáshoz szükségesek.

A jelenlegi alulfinanszírozással szemben nagyon sok olyan kötelezettséget írnak elő a jogszabályok az önkormányzatoknak, amikre nem jut forrás. A helyi önkormányzatoknak és főleg a kistélepeknek el kellett eldönteni, hogy melyik törvényi és egyéb jogszabályi kötelezettségüknek nem tesznek eleget, melyek azok a kötelező feladatok, amiket nem tudnak biztosítani.

9.2. A költségvetés fenntarthatósága egy kistélepeken

A kiegyensúlyozottság kormányzati felelőssége igen nagy, amennyiben be akarják ezt tartani. Pulay Gyula: Az állam gazdasági szerepvállalása megújításának szükségessége című publikációjában a következőt írta a fenntarthatóságról:³¹ „A gazdasági fenntarthatóságnak meghatározó eleme a költségvetés fenntarthatósága. Ez Magyarország számára az úgynevezett maastrichti kritériumok teljesítését és az ehhez vezető konvergenciaprogram végrehajtását jelenti. A költségvetési egyensúly fenntartása érdekében azonban az elmúlt két évtized nagy terjedelmű, de gyenge államát egy kisebb, de hatékonyabb államnak kell felváltania.” A fenntarthatóság az önkormányzatokkal együtt közös feladat lesz, de ehhez át kellene alakítani a gondolkodást, ami nem lesz könnyű. Én ebben látom az egyik legnagyobb buktatót.

Az Alaptörvény alapján³² a köztársasági elnök a választások egyidejű kitűzésével feloszthatja az Országgyűlést, ha az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el. Ez közvetve érinti az önkormányzatokat, illetve a költségvetési rendeletük elkészítésének, megalkotásának határidejét.

A központi költségvetési törvény nagyon sok olyan kritériumot tartalmaz (illetményalap, bértábla, pótlékalap, állami hozzájárulások, stb.), ami alapja a helyi önkormányzati költségvetési rendeletnek, a költségvetések összeállításának. A költségvetési koncepciót novem-

³¹ Pulay Gyula: Az állam gazdasági szerepvállalása megújításának szükségessége. Pénzügyi Szemle 2010/3. szám 409-423. oldal, idézet: 419. oldal

³² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) AZ ÁLLAM / Az Országgyűlés 3. cikk (3) b) pont

berben kell a képviselő-testület elé terjeszteni anélkül, hogy a központi költségvetést az Országgyűlés elfogadta volna. Ennek sem sok értelme van.

Az elmúlt év egyik szigorítása az volt, hogy ha a helyi képviselő-testület nem akarja (főleg egyéni érdekek vagy politikai összefogás miatt) elfogadni a költségvetési rendeletet, úgy a finanszírozást megvonják, illetve felfüggesztik.

A politikai ciklusokról már említettem, hogy a kormányok a rövidtávú, túlélési stratégiát választják. Egy kistélepülésen abból kiindulva, hogy ha fent lehet, lent is lehet, az elmúlt években elrugaszkodott a költségvetés a realitásoktól és sok helyen az egyéni érdekek, a pár évre szóló megélhetés került előtérbe, míg az ország az adósságspirállal küzd.

Tapasztalatom alapján a helyi önkormányzatok többségénél nem a szakmai szempontok, a jogszabályi előírások betartása és sokszor nem a közösség érdekérvényesítése a cél, hanem a lenyúlás és az érdekcsoportok kialakítása. A költségvetési sorok célszerűségét még senki sem vizsgálta meg, miközben a másik oldalon a kötelező feladatellátásra sem jut forrás. Egy kistélepülésen az állami támogatások még a nettó bér kifizetésére sem elegendőek, ugyanakkor hihetetlen összegek folynak el a felesleges, önként vállalt feladatokra.

9.3. A költségvetési tervezés változásai

Költségvetési tervezés 2012. évben: Az államháztartásról szóló 2011. CXCV. évi törvény (Áht., azért emlékezzünk meg az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvényről) 2011. december 31-ig hatályos szabályai értelmében a helyi önkormányzat költségvetése összevontan tartalmazta az önkormányzat, az önkormányzat hivatala, a hozzá rendelt helyi nemzetiségi önkormányzatok költségvetését.

Az önkormányzati alrendszer gazdálkodására vonatkozó 2012. január 1-től hatályos új szabályok alapelve az egységes szabályok kialakítása volt. 2012-től külön-külön elemi költségvetés készült a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a többcélú kistérségi társulás, a jogi személyiségű társulás, a térségi fejlesztési tanács, valamint az általuk irányított költségvetési szerv részére is. A gazdálkodásukról önálló könyveket kell vezetni és önálló beszámolót kell készíteni.

Szintén az Áht. rögzíti³³ a helyi önkormányzat költségvetési rendeletének, illetve költségvetésének tartalmára vonatkozó előírásait, mely szerint elkülönülnek egymástól a helyi önkormányzat által irányított költségvetési szervek (önkormányzati hivatal is) költségvetési

³³ Az államháztartásról szóló 2011. CXCV. évi törvény 23. §

bevételei és kiadásai. Sok éven át probléma volt az adóalanyiság kérdése az önállóan működő (korábban részben önálló) költségvetési szerveknél.

Az Áht. végrehajtására kiadott Korm. rendeletben (Ávr.) került meghatározásra³⁴, hogy mely bevételeket és kiadásokat kell a helyi önkormányzat, illetve az önkormányzati hivatal költségvetési bevételei és kiadásai között megtervezni. Az önkormányzati hivatalnál a hivatal nevében végzett tevékenységekkel, továbbá a képviselő-testület tagjainak díjazásával kapcsolatos kiadásokat kell megtervezni. Mivel elkülönítetten kell költségvetést készíteni az önkormányzatról és külön az önkormányzati hivatalról, egy kicsit érthetetlen módon a jogszabály a képviselők díjazását nem az önkormányzati feladatellátáshoz rendelte.

A kötelezettségvállalásra vonatkozó szabályokat az Ávr. 52. §-a tartalmazza. Az önkormányzati hivatal nevében 2012. január 1-től a jegyző vagy az általa írásban felhatalmazott, az önkormányzati hivatal alkalmazásában álló személy jogosult. A helyi önkormányzat nevében a polgármester. Az Áht. 2012. január 1-től megszüntette az utalvány ellenjegyzésének kötelezettségét és az eddigi kötelezettségvállalás ellenjegyzése fogalom helyett rögzítette többek között a helyi önkormányzatokra vonatkozóan a pénzügyi ellenjegyzés szabályait³⁵.

³⁴ 368/2011. (XII.31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról 24.§ (1) és (2) bekezdés

³⁵ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 37. § (1) és (2) bekezdés

10.A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER REFORMJAI

10.1. A gondoskodás értelmezésének változása

Az Alaptörvény több helyen utal a szociális biztonságra. Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét³⁶. A szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni, a nagykorú gyermekek viszont a rászoruló szüleikről³⁷. Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson, ezt szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.³⁸ Ezek a cikkek a szociális intézményrendszert érintik közvetve és közvetlenül.

Az utóbbi évek szociálpolitikájából és jogszabályváltozásaiból eddig is következett, hogy a szociális intézkedés jellege és mértéke igazodjon az intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez (például közmunka program). A 2011. szeptember 01-től életbe lépett, a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényt érintő módosítások legfontosabb tételei a lakásfenntartási támogatás változását, valamint a foglalkoztatást helyettesítő támogatás bevezetését jelentették. Az aktív korú ellátás jelentősen átalakult az elmúlt években.

Az önkormányzatokat érintően a szociális területet érintő jogszabályváltozások anyagi oldalról fokozatosan emelkedő megterhelést jelentettek. Egyrészt bővült, illetve megváltozott a szociális ellátások köre, ezáltal finanszírozási oldalról egyre több önerőt kell az önkormányzatoknak előteremteni (miközben igen jelentősen csökken évről évre az állami támogatás), másrészt egyes jogcímeknél megemelték az önkormányzat saját forrásának a terhére az önerő mértékét (pl. az ápolási díj esetében ez 25 %-ra emelkedett).

A rászoruló gyermekekről való gondoskodás rendszere mindig is fennállt, de ebben is részben át kellene alakítani azt, hogy ki gondoskodik róluk. Itt nem azokra a gyermekekre gondolok, akik árvák. Azokra, akiket vagy ki kell emelni a családi körülmények miatt, vagy egyszerűen a szülők megunták őket és átadják az államnak. Ezekben az esetekben kötelezném a szülőket a gyermek ellátásához való hozzájáruláshoz.

A szociális ellátások rendszere igen jelentős átalakulásokon ment át az elmúlt években. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben, valamint

³⁶ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) NEMZETI HITVALLÁS

³⁷ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG, XVI. cikk (3) és (4) bekezdés

³⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG, XIX. cikk (1) és (2) bekezdés

a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben foglalt szociális ellátások, önkormányzatok által folyósított, illetve nyújtott ellátások és a szociálisan rászorultak lakáshitel- és közműtartozásához nyújtott támogatások tartoztak ebbe a körbe.

Megváltozott az ápolási díj, a rendszeres szociális segély és a közfoglalkoztatás jogszabályi környezete, ezt a három kiemelt területet mutatom be a dolgozatomban, mivel ezeknek a segélyezési formáknak volt a legnagyobb kihatása az önkormányzati gazdálkodásra.

10.2. Az ápolási díj finanszírozásában történt módosítás

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. tv. 40. § - 44. §-ai vonatkoznak az ápolási díjra. A normatív ápolási díj összege: a súlyosan fogyatékos, vagy tartósan beteg 18. év alatti személy gondozása esetén az éves központi költségvetési törvényben meghatározott alapösszeg (korábban az öregségi nyugdíjminimum) 100 %-a, a fokozott ápolást igénylő súlyosan fogyatékos személy gondozása, ápolása esetén ez 130 %. Az önkormányzatnak ehhez a kötelező, normatív hozzájáruláshoz 25 %-os önerőt kell ehhez biztosítani saját forrásból. Ez megint egy olyan államilag előírt kötelező feladat, aminek finanszírozását a helyi önkormányzatokra terheltek.

10.3. Az aktív korúak ellátásában történő új elemek bevezetése

10.3.1. A rendszeres szociális segély átalakítása, rendelkezésre állási támogatás

A rendszeres szociális segély ellátási formája 2009. január 1-től jelentősen megváltozott, az addigi, illetve az új belépő segélyezetteket az új rendszeres szociális segély, illetve a rendelkezésre állási támogatás jogcímek valamelyikébe kellett besorolni. A rendszeres szociális segélyt a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. tv. 37. § - 37/C. §-ai, alapján lehet adni. A jogosultságot megállapító határozatban egyidejűleg rendelkezni kellett a rendelkezésre állási támogatásra való jogosultság megállapításáról. A rendszeres szociális segély esetén az önkormányzati önrész 10 %, a rendelkezésre állási támogatás esetén pedig 20 % volt.

10.3.2. A bérpótló juttatás bevezetése

2011. 01. 01-től ez a rendszer újra megváltozott. Bérpótló juttatásra az új jogszabály szerint az a személy volt jogosult, akinek az aktív korúak ellátására való jogosultságát megállapították, kivéve azt, aki rendszeres szociális segélyre volt jogosult. A bérpótló juttatás szigorúbb jogosultsági feltételeket írt elő, az álláskeresőnek évente legalább 30 munkanap munkaviszonyt kellett igazolni, és az iskolai végzettségétől függetlenül el kell fogadni a felajánlott közmunkát.

10.3.3. A foglalkoztatást helyettesítő támogatás

2012. január 1-től ismét módosultak a pénzbeli és természetbeni támogatásra vonatkozó jogszabályok. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény, a Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXVI. törvény, a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 2012. január 1-i hatállyal több ponton módosította a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvényt, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvényt.

Módosultak a végrehajtási rendeletek: az egyes pénzbeli szociális ellátások elszámolásának szabályairól szóló 62/2006. (III. 27.) Korm. rendelet, a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet és a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet. A segély újabb elnevezése a foglalkoztatást helyettesítő támogatás lett. Az elnevezések az elmúlt években változtak, de az önkormányzatokra áthárított önerőt minden esetben biztosítani kellett.

10.4. A közfoglalkoztatás kálváriája és önkormányzatokra hárítása

A helyi önkormányzatokra fokozatosan ráterhelték a közfoglalkoztatást. A munkanélküli hivatalból egyszerűen átküldték az embereket, hogy majd az önkormányzat fog munkát adni. Először rövid-, illetve hosszú távú foglalkoztatás került bevezetésre. A rövidebb idejű közfoglalkoztatás 2-4 hónap lehetett, legfeljebb napi 4 órás foglalkoztatással. Hosszabb idő-

tartamú közfoglalkoztatás esetében a támogatás időtartama 2-12 hónap volt napi 6-8 órás munkaviszony keretében. A cél az volt, hogy minél több munkaképes aktív korú, szociálisan rászoruló ember számára biztosítson munkát. Csak az volt benne a bökkenő, hogy zömével önkormányzati önerőt kellett ehhez is biztosítani (5-25 %), igaz, hogy a járulékoknál 50 %-os kedvezményt nyújtott az állam.

Ez beindított egy lavinát. Egyrészt a képviselő-testület és a polgármesterek rájöttek, hogy sokkal kevesebb bérért lehet embereket foglalkoztatni, másrészt ez az alkalmazási forma leegyszerűsítette az elbocsátást, nem beszélve arról, hogy mivel a Munka Törvénykönyve hatálya alá tartoznak, nem kell felmentést, végkielégítést fizetni.

Változás volt például, hogy idén januártól hatályon kívül helyezték a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvény azon rendelkezését³⁹, ami alapján a jegyzőnek már nincs lehetősége a szociális ellátásban részesülő személynek (ellátásuk terhére) előleget biztosítani. A bérüket hetente készpénzben kell kifizetni. Ez egyrészt feleslegesen megnöveli az operatív munkát (heti számfejtés, pénztár). Másrészt a lehető legrosszabb hatással volt a már lecsúszott emberekre. Eddig legalább befizették a gyermek étkezését, vagy egy-egy közüzemi csekket, a heti bér viszont többnyire a kocsmában köt ki.

10.5. Mikor lesz igazi szociális reform?

Az állam a helyi önkormányzatokra hárította és hárítja a segélyezési formák egy részét és a munkanélküli ellátás biztosítását, mivel a jogszabályokban kötelező ellátások esetén nem finanszírozza le a szükséges forrást. Felmerül az önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség fogalma. Okun az állami újraelosztást egy lyukas vödörhöz hasonlította⁴⁰, mivel ez tranzakciós költségekkel jár, felemészti az állami gépezet. Szerinte az állami kiadás 20 %-a is elfolyhat ilyen módon. A szociális ellátások jelenlegi struktúrája is illik a hasonlathoz. Mesterségesen túl sok és nagy lyuk van ebben a rendszerben.

Az alacsony foglalkoztatottság súlyos problémákat okoz. Egyrészt egyre kevesebben járulnak hozzá az állam bevételeihez, arányaiban kevesen fizetnek be járulékokat és adókat, másrészt, mivel Magyarországon is a forgalmi típusú adókat részesítik előnyben, a fizetőképes kereslet csökkenése kevesebb adóbevételt jelent. A helytelen és rossz gazdaságpolitika következményeit az adózók viselik. Az adópolitika egyrészt csökkenti a

³⁹ A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. tv. 26/A. §

⁴⁰ Bara Zoltán – Szabó Katalin (szerk): Összehasonlító gazdaságtan. Bevezetés a gazdasági rendszerek elméletébe. Aula Kiadó, Budapest 1996. 80. oldal

munkaerő iránti keresletet, a külföldi befektetők sorra vonultak ki az országból, másrészt az adóelkerülést, a feketemunkát erősíti. A nyugdíjrendszer átalakításával egyre többen kerülnek ki az ellátórendszerből.

A nyomor és a kilátástalanság felé haladunk. Gyerekek éheznek otthon, emberek fagynak meg télen, egyre több a munkanélküli és a hajléktalan. Senki nem vállalja be a valós munkanélküliséget (a statisztikák csak az éppen rendszerben lévőket mutatják ki) és nem mer a szociális ellátórendszerhez sem hozzányúlni. De ezt nem a helyi önkormányzatokra kellene áthárítani, miközben az alapnormatívák fokozatosan csökkennek.

A KSH adata alapján⁴¹ 2000. évben a rendszeres szociális segélyezett ellátottak havi átlagos száma 47.154 fő volt és a kifizetett összeg 6.256.168 e/Ft, addig 2010. évben a rendelkezésre állási támogatással együtt ez 210.433 főt és 69.290.056 e/Ft-ot jelentett. Ezt részben a munkahelyteremtés elősegítésére kellene fordítani. És felmerül a kérdés, hogy ezt az állami hozzájárulást miből egészítsék ki az önkormányzatok, a kötelező feladatellátáshoz szükséges, vagy sokszor az egyéni érdekcsoportokat és a megélhetési politikusok finanszírozását honnan teremtik, teremtették elő. Ezt mutatja be a következő rész.

⁴¹ KSH [Önkormányzatok által nyújtott főbb rendszeres támogatások adatai (2000–)(1/2)]
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp010a.html és
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp010b.html letöltés ideje: 2012. 10. 20.

11. VAGYON, ELADÓSODÁS, PÁLYÁZATI RENDSZER

11.1. A vagyon felélése és az adósságspirál

Az Alaptörvény több helyen kitér a vagyona a közpénzekkel való gazdálkodásra és a kölcsönfelvételekre. A helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja⁴², az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon⁴³, a közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni⁴⁴, továbbá a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételt vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti⁴⁵. Ezzel szemben az Alkotmány csak azt rögzítette⁴⁶, hogy az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát.

A rendszerváltás utáni egyik legnagyobb hiba az állami vagyon eltüntetése, eladása, amiben nagy szerepet kaptak az önkormányzatok is, nyilván élve a jogszabályi lehetőségekkel. Mindenféle elszámolás, célszerűség, képzési alap kötelezettség nélkül lehet a vagyonnal gazdálkodni. Ennek a tendenciának a megszüntetése az egyik legfontosabb feladat. Ugyanakkor az is igaz, hogy az elmúlt 10 évben több mint 1.000 milliárd forint forráselvonás történt az önkormányzatoknál. Az eladósodás már a rendszerváltást követő pár éven belül megjelent. Fontos szempont, hogy a meglévő önkormányzati vagyonállomány ne csökkenjen tovább, ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy az önkormányzati feladat állami szintre emelése esetén hogyan változik a tulajdon.

Az alternatívák a következők voltak: a vagyon a feladat állami szintre helyezésével ingyenesen állami tulajdonba kerülne, a feladathoz kapcsolódó vagyonelem helyett másik vagyonelemet kapna az önkormányzat, a vagyon az önkormányzat tulajdonában maradna, de a hasznosításával kapcsolatban az államnak meghatározott jogosítványai lennének.

Az önkormányzati eladósodás igazán 2006. év után indult be, és végül törvényi szinten be kellett avatkozni: az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény és a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény, melynek célja az önkormányzatok fizetőképességének helyreállítása, a kötelező feladatok ellátásának biztosítása. A helyi önkormányzatok adósságállománya a hitelfelvételekkel és zárt kötvény-kibocsátásokkal

⁴² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) AZ ÁLLAM / A helyi önkormányzatok 32. cikk (6) bekezdés

⁴³ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) AZ ÁLLAM / A közpénzek 38. cikk (1) bekezdés

⁴⁴ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) AZ ÁLLAM / A közpénzek 39. cikk (2) bekezdés

⁴⁵ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) AZ ÁLLAM / A helyi önkormányzatok 34. cikk (5) bekezdés

⁴⁶ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 12. § (2) bekezdés

együtt 2011. évre meghaladta az 1.383 milliárd forintot, ami a teljes állami adósság 5 %-a volt. Az új elképzelések szerint elsődlegesen a kötelezettségvállalási, gazdálkodási, ellenőrzési szabályok változtatása, szigorítása szükséges, valamint az adósságkezelési eljárásnak az újrászabályozása. Szigorították a polgármesterre és a képviselő-testületre vonatkozó felelősségi szabályokat, a hitelfelvétel és kötvénykibocsátás feltételeit.

Az egyik problémára Vigvári András mutat rá⁴⁷ (Vakrepülés a jövőbe. Az önkormányzati reformokról.): „A magyar rendszer, hasonlóan más nemzetközi gyakorlatokhoz, az állam strukturális deficitjét igyekezett az alsóbb kormányzati szintre tolni. Egyre több feladatot delegált erre a szintre, és az ehhez nyújtott állami támogatások nagysága egyre kisebb lett. Cserébe az állam elnéző volt, szakmai ellenőrzés nem, pénzügyi kontroll is csak formálisan létezett.”

Másik súlyos hibája a hitelfelvételeknek az volt, hogy többnyire nem fejlesztésre, hanem a működtetés biztosítására használták fel az önkormányzatok és a megyei önkormányzatok a forrást. A bankok ráugrottak erre a tendenciára, hiszen ki nem mondva mindenki tudta, hogy az állam előbb utóbb kisegíti ezt a szférát. A helyi önkormányzatoknál nem volt nehéz a vagyonrendeletekben az egyes vagyonelemek akár jogszabályellenes átminősítése, ezáltal a vagyon értékesítése vagy hitelhez való biztosítása.

A nemzeti vagyonról szóló törvény (Nvtv.) alapján⁴⁸ az átlátható szervezetek közé tartozik a költségvetési szerv, önkormányzati intézmény; helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat és azok társulása; gazdálkodó szervezet, amelyben az állam vagy az önkormányzat külön-külön vagy együtt 100 %-os részesedéssel rendelkezik. Az Nvtv. rögzíti a nemzeti vagyon védelmének és megőrzésének előírásait, főszabályként nem idegeníthető el, korlátozottan terhelhető, osztott tulajdon nem létesíthető (figyelembe véve a kivételeket) a következő alapelvek szerint: a nemzeti vagyon a közfeladat ellátását biztosítja, a nemzeti vagyonnal felelős módon és rendeltetésszerűen kell gazdálkodni, a tulajdonosi joggyakorlásnak és vagyongazdálkodásnak az átláthatóságon, hatékonyságon, értékmegőrzésen és a költségtakarékosságon kell alapulni. Fontos szabályozás, hogy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő ingatlan értékesítése esetén az államot elővásárlási jog illeti meg. A rövid lejáratú kötelezettségeket illetően 2012. évtől az önkormányzatok likvid hitelt naptári éven belül a Kormány hozzájárulása nélkül vehetnek fel⁴⁹.

⁴⁷ http://www.figyelo.hu/cikk_print.php?cid=1341_vigvari_andras_vakrepules_a_jovobe, letöltés ideje: 2012. 10. 13.

⁴⁸ A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 3. § (1) bekezdés 1. ac), af) és ag) pontjai

⁴⁹ Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 10. § (2) bekezdés c) pont

11.2. A pályázati rendszer negatív hatásai

Az eladósodásnak egy másik oldalát is indokolt megvizsgálni, ez a pályázati rendszer. Domokos Lászlónak, az Állami Számvevőszék elnökének, a Költségvetési Tanács tagjának publikációja⁵⁰ világít rá erre a problémára: „Paradox módon kedvezőtlen hatással volt az önkormányzatok pénzügyi helyzetére az EU-s pályázatokhoz kapcsolódó, fokozott beruházási aktivitás.”. Az elmúlt évek tendenciája az volt, hogy megpróbáltak pályáztatási rendszert kialakítani. Ez vonatkozott a pedagógusok továbbképzésére, eszközbeszerzésekre (többnyire forráshiány miatt a jogszabályokban, ágazati rendeletekben kötelező eszközbeszerzésre fordították) és felújításokra.

A nagyobb beruházási pályázatok önerőt igényeltek, igényelnek. Mivel az önkormányzatok már a működésüket sem tudták biztosítani, vagyoneladásból, vagy hitel felvételből biztosították az önerőt. Mindenki örült, hogy megnyerte a pályázatot, de arra kevesen gondoltak, hogy utána működtetni kell, fenn kell tartani a pályázatban megvalósított produktumot. A pályázatoknál (elsősorban EU-s) egyrészt a konkrét kivitelezést kellett megvalósítani (ebbe is sokan belebuktak, több projekt leállt), másrészt a fenntartási idő alatt biztosítani kell a pályázatban vállalt kötelezettségeket.

Most telnek le a 10 éves fenntartási időszakok és ezeknek az ellenőrzése folyik. Itt derülnek ki azok a problémák, hogy egyrészt nem tudják az önkormányzatok biztosítani a fenntartást, másrészt már régen nem az eredeti célnak megfelelően működtetik például az épületet.

⁵⁰ Domokos László: Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek tapasztalatai; Pénzügyi Szemle 2012/2. szám (165-173. oldal) idézet: 168. oldal

12. ÖSSZEGZÉS

A rendszerváltás óta nem tudunk magunkkal mit kezdeni, pedig nagy lehetőség állt az ország előtt. Megpróbáltunk egy Mercedest előállítani, de csak 10 % forrás állt rendelkezésre. Valami mindig hiányzik: a gáz, a fék..., de akkor van baj, ha a kormány és az irányítás is. Az utóbbi években a Kormányok kapkodnak, igyekeznek a fuldoklásból felszínre jutni. Annyi úton elindultunk, hogy már az sem csoda, ha szembe jövünk magunkkal. Időnként centralizálunk, időnként decentralizálunk. Az államháztartás, a gazdálkodás és az ágazati területeket érintő jogforrások túlszabályozottak, sokszor hiányzik az ágazatok közötti jogharmonizáció és kommunikáció.

A kormányok külföldi és hazai gazdasági szektorra vonatkozó szabályozása nagyrészt a foglalkoztatottság, az állami és önkormányzati bevételek csökkenéséhez, ezáltal a magánszféra jövedelem kieséséhez vezetett, amivel romlott a hitelképesség és nőtt az államadóság. A külföldi tőke beáramlásának leállása (valamint ennek kivitele az országból) miatt összeomlott az export, a beruházások, ami egyrészt likviditási válsághoz, másrészt a nemzeti valuta leértékeléséhez vezetett. Az utóbbi évek pénzügyi és gazdasági válsága csak fokozta az ország jelenlegi helyzetét.

Az elmúlt ciklusok gazdaságpolitikáinak egyik legnagyobb hibája a rövid távú megoldáskeresés és a túlköltekezés volt. Elértünk egy olyan szintet, hogy most már tényleg érdemes lenne azon elgondolkozni, hogy adottságaink figyelembe vételével egy fenntartható koncepciót dolgozzunk ki az ország érdekeinek és teljesítőképességének megfelelően. A Kormány 2011. évben három nagy volumenű programot indított be: az önkormányzati-, az igazságügyi reformot és a Magyar programot. Már több kezdeményezés elindult, de jó lenne valamit végig is vinni, ne a ciklusonkénti pártpolitika döntsön a szakmai- gazdasági váltásokról. Sokszor elég lenne a jogszabályokat betartani és betartatni, a közigazgatásnak ezzel kellene biztosítani a közjavak hatékony felhasználását.

A munkám során tapasztalom, hogy a pénzügyi területen kívül mennyi ágazati jogszabályi előírásnak kellene megfelelni egy kistélepülésen, de mindig egyetlen kérdésbe ütközünk, hogy honnan teremtsünk hozzá forrást és miből biztosítsuk a fenntarthatóságot. A települések és az intézmények működését nem tudják biztosítani, amire a kistérségi rendszer sem nyújtott és a mostani átalakítás sem ad megoldást.

A gazdálkodásnak, így a helyi önkormányzati gazdálkodásnak is célszerűnek, hatékonyak és eredményesnek kellene lennie. Az önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó

szabályozás túlbonyolított. A feladatok ellátásához szükséges központi források biztosítása nélkül lehetetlen ellátni a koncepció nélkül leadott feladatokat és egy feladatorientáltabb, költségtakarékosabb gazdálkodást kialakítani. A szerkezeti átalakítások nélküli feladat- és hálókört adó állami támogatási rendszer csökkentése egyrészt az eladósodottsághoz, a vagyon pusztulásához és az ellátandó feladatok alacsony színvonalához vezetett.

Az állami támogatások mértéke nem követte sem az inflációt, sem a többletfeladatokhoz szükséges kiadási igényeket, ezáltal reálértéken évről évre csökkent az állam szerepvállalása. Az állami hozzájárulások (elsősorban a feladatmutatókhoz kötöttek) szétszabdaltak, nem töltik be a szerepüket és csak töredékében biztosítják egy intézményre lebontva a minimális működési kiadásokat, a nettó bérre sem elegendőek. A most bevezetésre került teljesítményfinanszírozás további forráselvonást jelent, és azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a vállalkezési menedzsment szemléletet nem lehet teljes mértékben az állami szektorra erőltetni például a közművelődést az oktatást, a szociális kiadásokat illetően. A lakosságszámhoz kötött állami támogatások is fokozatosan csökkennek és egy kistéleplésen a helyben maradó SZJA is minimális, mivel a munkanélküliség miatt egyre kevesebb a legálisan dolgozó és adózó állampolgár. A telepléseknek el kellett dönteni, hogy milyen kötelező feladatok maradjanak el, melyik jogszabályi kötelezettségüknek ne tegyenek eleget a forráshiány miatt. Egyrészt teljesen beszűkült a kistéleplések mozgástere, másrészt tapasztalatom alapján egyre több helyen nem a jogszabályi előírások betartása és a közösség érdekérvényesítése a cél, hanem az azonnali lenyúlás. A költségvetési sorok célszerűségét még senki sem vizsgálta meg. Miközben az egyik oldalon hatalmas összegek folynak el a nem érdekelttség nélküli önként vállalt feladatokra, addig a másik oldalon a kötelező feladatellátásra sem jut forrás.

A munkanélküliség is súlyos gazdasági problémát jelent. Egyre kevesebben fizetnek be járulékokat és adókat. A nyugdíjrendszer átalakításával egyrészt egyre többen kerülnek ki a rendszerből, másrészt feléljük a későbbi, most becsületesen dolgozó emberek nyugdíját. Hazánkban is a forgalmi típusú adót részesítik előnyben, a helytelen és rossz gazdaságpolitika következményeit egyrészt a lakosságra terhelik, de fizetőképes kereslet csökkenése kevesebb adóbevételt produkál, illetve az adóelkerülést ösztönzi, másrészt csökkent a munkaerő iránti keresletet, a külföldi befektetők érdeklődése. A kormányok rövid távú tűzoltómunkával próbálnak egy-egy évet átélteni és a bevételi hiány kompenzálására részben a forgalmi típusú adókhoz nyúlnak, aminek hosszútávon összességében gazdaságcsökkentő hatása van. Tudomásul kell venni, hogy Európában, és azon belül hazánkban egyre kisebb a születések száma, egyre nagyobb az átlagéletkor, egyre kevesebben dolgoznak és adóznak, így nincs meg a jelenleg mesterségesen fenntartott szociális hálónak a fedezete és fokozatosan elműködtejük a

nyugdíjakat. Fiatalokra és munkahelyeket létesítve adózó és termelő emberekre lenne szükség. Vissza kellene adni a munka becsületét, de a jelenlegi bérpolitika és alacsony fizetések miatt a kisebb önkormányzatoknál jelentős a gyakorlattal és a megfelelő szakmai képzettséggel rendelkező dolgozók hiánya, miközben a polgármesterek és a helyi képviselők esetében nincs képzettségi előírás.

A még dolgozó emberek megtermelt jövedelme klasszikusan három részre osztható: a pillanatnyi fogyasztásra, a befizetett adókra és a jövőben felhasználható megtakarításokra, ami sajnos már nem jellemző. Egyre többen kerültek és kerülnek be a segélyezési- és a közfoglalkoztatási rendszerbe. A különböző segélyek elnevezései az elmúlt években változtak, a közfoglalkoztatással együtt a cél az volt, hogy minél több munkaképes, szociálisan rászoruló ember számára biztosítson munkát, de ugyanakkor a településekre áthárított önerő mértéke fokozatosan emelkedett, amihez egyre több forrást kellett biztosítani. Ezen a területen a képviselő-testület és a polgármesterek rájöttek, hogy a közszférához képest kevesebb bérért lehet embereket foglalkoztatni és mivel az Mt. hatálya alá tartoznak egyszerűbb az elbocsátás. Az ország egyes területein igen magas az önhibáján kívüli munkanélküliség, még az sem talál munkát, aki szeretne.

Az önkormányzatok esetében a jogos, vagy az egyéni érdekekhez szükséges forrás előteremtésére két megoldás állt rendelkezésre: a vagyon, illetve a hitelfelvétel. Az egyik legnagyobb hibának az állami vagyon célszerűség és elszámolás nélküli eltüntetését, felélését tartom, amiben döntő szerepet játszottak a helyi önkormányzatok. Ezeket a bevételeket többnyire nem fejlesztésre, hanem a működtetésre használták fel, ami az államigazgatási támogatási rendszer hiányosságaira is visszavezethető. Az évek óta tartó tendenciát elősegítette az ellenőrzési rendszer hiányossága, illetve a megállapítások figyelmen kívül hagyása, a szankciók elmaradása.

A kistelepülések gazdálkodása teljesen ellehetetlenült. Egy új adórendszerrel, az állami költségvetés bevételi és kiadási oldalának szerkezeti átalakításával, a beruházásoknak kedvező környezet kialakításával és ez által a munkahelyteremtés feltételeinek javításával, a szociális ellátások drasztikus átalakításával lehetne előremozdulni, igazodva az adott ország teljesítőképességéhez.

Csak munkával lehet produktumot előállítani, ezzel egyrészt új munkahelyet biztosítani, másrészt a fizetőképes kereslettel beindítani a termelő és szolgáltató szektort. Növelni kell a közteherviseléshez hozzájárulók körét. Az adók emelése, a hitelfelvetelek és a forint leértékelése, a gazdálkodó- és pénzügyi szektor lakosságra áthárított költségei elérték és sok eset-

ben meghaladták a lakosság teherbíró képességét, ami kihatott a családalapításra, kivándorlásra, elszegényedésre. Egy bizonyos mértékű adóteher után az adók további növelése elrettenti a gazdasági szereplőket, illetve a munkavállalókat az addigi termeléstől, vagy a jövedelem eltitkolására ösztönöz, így az összes adóbevétel csökkenni kezd. Ne feledkezzünk meg a magyar emberek adókkal kapcsolatos moráljáról sem, mindent megtesznek az adók el-, illetve megkerülésére (számlaadás, feketemunka, járulékok fizetése, ÁFA, stb.), amit nem befolyásol az sem, ha egy adónemet csökkentenek (akkor sem fizetnek).

Függetlenné kellene tenni a kormányzást, a végrehajtó hatalmat és ezen belül a közigazgatást a ciklusonkénti pártpolitikától. Biztosítani kellene azt az elvet, amit a 131/2008. (XI. 3.) AB határozatban⁵¹ fogalmaztak meg: „Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a jogállamban bármely politikai döntés csak az Alkotmány keretei között valósítható meg. A jogállamiság elvével összeegyeztethetetlen az, ha a kormányzat az Alkotmány garanciális rendelkezéseinek kiüresítésével, azok tudatos félre tételével valósítja meg a közigazgatási szervezeti rendszer reformjára irányuló törekvéseit.”

Nincs rend a közigazgatásban... Van, csak máshol kell keresni. Először a fejünkben kellene rendet teremteni.

⁵¹ <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3F53D5F7CE545DF9C1257A250047BDFC?OpenDocument>, letöltés ideje. 2012. 11. 01.

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETŐ	1. oldal
1. A „JÓ KORMÁNYZÁS” ÉS AZ ÁLLAMI TELJESÍTMÉNY MÉRÉSE	2. oldal
1.1. A „jó kormányzás” alapjai	2. oldal
1.2. Az állami teljesítmény mérése	3. oldal
2. A KÖLTSÉGVETÉSI PÉNZÜGYEK VÁLTOZÁSAI ÉS A KÖZALAP- PROBLÉMA	4. oldal
2.1. A költségvetési pénzügy jelentősége	4. oldal
2.2. A költségvetési politika és a közalapprobléma	4. oldal
3. A JOGSZABÁLYVÁLTOZÁSOK HATÁSAI AZ ÖNKORMÁNYZATOK- RA VONATKOZÓAN	6. oldal
3.1. Az Alkotmány és az Alaptörvény összehasonlítása	6. oldal
3.2. A jogszabályok reformja	6. oldal
4. AZ ÖNKORMÁNYZATI TÖRVÉNY REFORMJA	7. oldal
4.1. Az önkormányzatiság kialakulása	7. oldal
4.2. Az új önkormányzati törvény szükségessége	7. oldal
5. A STRUKTURÁLIS ÁTALAKÍTÁSOK HATÁSAI	9. oldal
5.1. A működésképtelenség okai	9. oldal
5.2. A kormányhivatalok felállítása	9. oldal
5.3. A társulási rendszer változásai	10. oldal
5.4. A járások újbóli kialakítása	10. oldal
6. A FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖKBEN TÖRTÉNŐ VÁLTOZÁSOK, EZEK KIHATÁSA A BÉRGAZDÁLKODÁSRA	12. oldal
6.1. A feladat- és hatáskörök változásai	12. oldal
6.2. A munka és a jövedelem fogalmának ártértékelődése, kihatása a személyi- és bérgazdálkodási rendszerre	13. oldal
7. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK JOGÁLLÁSÁNAK REFORMJAI	15. oldal
7.1. A költségvetési szervek jogállásában bekövetkezett változások	15. oldal
7.2. Változások a számlavezetésben és az adóalanyiságban	16. oldal
8. A GAZDÁLKODÁST ÉRINTŐ REFORMTÖREKVESEK	17. oldal
8.1. Újítások a közigazgatási hatósági eljárásban	17. oldal
8.1.1. A hatósági ügyek intézésének új felfogása	17. oldal

8.1.2. Büntethetőség a kiemelt jelentőségű ügyekben	17. oldal
8.2. Az önkormányzati gazdálkodásban és az állami támogatásokban bekövetkezett változások	18. oldal
8.2.1. Az önkormányzati gazdálkodás új iránya	18. oldal
8.2.2. Az állami támogatási rendszer átalakítása	19. oldal
8.2.3. A nemzetiségi önkormányzatok hovatartozása	20. oldal
8.3. Az adóreform és kihatásai a kistélepusési gazdálkodásra	20. oldal
8.3.1. A személyi jövedelemadó (SZJA) kihatása	20. oldal
8.3.2. Általános forgalmi adó (ÁFA) változásainak negatív következményei	21. oldal
8.3.3. A rehabilitációs hozzájárulás drasztikus megemelése	21. oldal
8.3.4. A helyi adókban való trükközés	22. oldal
9. A KÖLTSÉGVETÉSSSEL KAPCSOLATOS VÁLTOZÁSOK ÉS HATÁSAI	23. oldal
9.1. A kiegyensúlyozott és átlátható költségvetési elvárás bevezetése	23. oldal
9.2. A költségvetés fenntarthatósága egy kistélepusésen	24. oldal
9.3. A költségvetési tervezés változásai	25. oldal
10. A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER REFORMJAI	27. oldal
10.1. A gondoskodás értelmezésének változása	27. oldal
10.2. Az ápolási díj finanszírozásában történt módosítás	28. oldal
10.3. Az aktív korúak ellátásában történő új elemek bevezetése	28. oldal
10.3.1. A rendszeres szociális segély átalakítása, rendelkezésre állási támogatás	28. oldal
10.3.2. A bérpótló juttatás bevezetése	29. oldal
10.3.3. A foglalkoztatást helyettesítő támogatás	29. oldal
10.4. A közfoglalkoztatás kálváriája és önkormányzatokra hárítása	29. oldal
10.5. Mikor lesz igazi szociális reform?	30. oldal
11. VAGYON, ELADÓSODÁS, PÁLYÁZATI RENDSZER	32. oldal
11.1. A vagyon felélése és az adósságspirál	32. oldal
11.2. A pályázati rendszer negatív hatásai	34. oldal
12. ÖSSZEGZÉS	35. oldal
TARTALOMJEGYZÉK	39. oldal
FELHASZNÁLT IRODALOM	41. oldal
JOGSZABÁLYJEGYZÉK	42. oldal

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bara Zoltán – Szabó Katalin (szerk): Összehasonlító gazdaságtan. Bevezetés a gazdasági rendszerek elméletébe. Aula Kiadó, Budapest 1996.
- Báger Gusztáv – Pulay Gyula – Vigvári András: A magyar államműködés főbb jellemzői és szükséges változásának irányai. Pénzügyi Szemle 2010/2. szám 217-243. oldal
- Domokos László: Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek tapasztalatai. Pénzügyi Szemle 2012/2. szám 165-173. oldal
- Erdős Éva: Nemzetközi, illetve európai adójogi konfliktusok és kezelésének módjai, Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXV/1. (2007), pp. 267-287
- Fellegi Miklós: Pénzügyi ismeretek, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc 2011.
- Kovács Árpád: Közpénzügyek, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2010.
- Pulay Gyula: Az állam gazdasági szerepvállalása megújításának szükségessége. Pénzügyi Szemle 2010/3. szám 409-423. oldal
- Pulay Gyula szerkesztésében: Az Állam célszerű gazdasági Szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában, Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Budapest 2009. szeptember
- Torma András: A nemzetgazdaság igazgatása, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc 1997.
- Torma András: Gazdaság és közigazgatás, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc 2009.
- www.magyarorszag.hu/jogszabalykereso
- http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd005.html
- http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp010a.html és http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp010b.html
- http://www.figyelo.hu/cikk_print.php?cid=1341_vigvari_andras_vakrepules_a_jovobe
Vigvári András: Vakrepülés a jövőbe. Az önkormányzati reformokról.
- <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/hirek/a-magyary-programot-tanulmanyozza-az-oecd> Gál András Levente kormánybiztos nyilatkozata
- <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3F53D5F7CE545DF9C1257A250047BDFC?OpenDocument> 131/2008. (XI. 3.) AB határozat

JOGSZABÁLYJEGYZÉK

- A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény
- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
- A helyi önkormányzatok adósságrendezi eljárásával összefüggő egyes törvények módosításáról a 2011. évi XC. törvény
- A költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. évi CV. törvény
- Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
- Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és egyes törvények pénzügyi bűncselekményekkel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi LXIII. törvény
- A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény
- Az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi LXXXIX. törvény
- A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény
- A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény
- A Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény
- A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény
- A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény
- Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény
- Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény
- A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény
- A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény
- Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény
- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény

- Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXVI. törvény
- A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény
- A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény
- Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény
- A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény
- A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény
- Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény
- 148/2012. (VII.6.) Korm. rendelet a Kormányablakokkal összefüggő feladatokat ellátó személyek kiválasztásának és képzésének szabályairól
- 292/2009. (XII.19.) Korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről szóló
- 368/2011. (XII.31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
- 62/2006. (III. 27.) Korm. rendelet az egyes pénzügyi szociális ellátások elszámolásának szabályairól
- 63/2006. (III.27.) Korm. rendelet a pénzügyi és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól
- 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról
- 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról
- 56/2011. (XII.31.) NGM rendelet a szakfeladatrendről és az államháztartási szakágazati rendről
- 5/2012. (III.1.) NGM rendelet az elemi költségvetésről szóló
- 6/2012. (III.1.) NGM rendelet a törzskönyvi nyilvántartásról szóló
- 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat a járási körzetek kialakításáról
- 1135/2011. (V. 2.) Korm. határozat az állampolgársági eljáráshoz kapcsolódó jogszabályok végrehajtásához szükséges költségvetési forrás biztosításáról