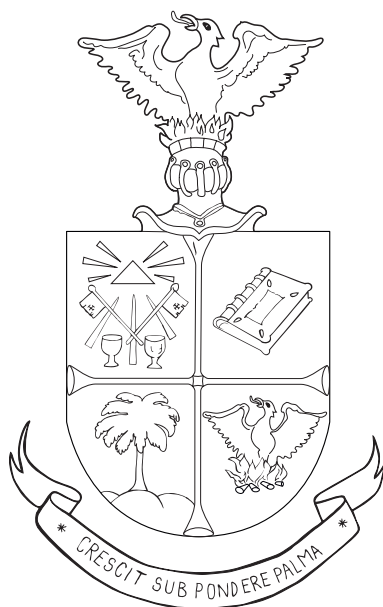


Glossa Iuridica

VII. évfolyam, 1-2. szám

Glossa Iuridica

VII. évfolyam, 1-2. szám



Budapest, 2020

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK PÉNZÜGYI AUTONÓMIÁJÁNAK ÁTALAKULÁSA

BENCSIK ANDRÁS

egyetemi adjunktus (ELTE ÁJK), egyetemi docens (KRE ÁJK)

ERCSEY ZSOMBOR

egyetemi docens (KRE ÁJK)

1. Bevezető gondolatok

A helyi önkormányzatok – Magyary Zoltán szavaival élve – az egységes nemzeti közigazgatás kulcsfontosságú szereplői, mondhatjuk úgy is, hogy a magyar államszervezetben a decentralizáció letéteményesei. Az 1989-90-ben bekövetkezett gazdasági-politikai-társadalmi rendszervált(oztat)ás történelmi adósságot pótol az azzal, hogy – a tanácsrendszer önkormányzati szempontból „keserű évtizedei után” – visszaállította az önkormányzatiságot, közelebbről a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) elfogadásával (újra) létrehozta a magyar kétszintű helyi önkormányzati rendszert.

A helyi önkormányzatoknak az egységes közigazgatási intézményrendszerben történő pozicionálása a vázolt időszakban nem vetett fel dilemmákat, a rendszerváltó hangulat egyértelműen abba az irányba mutatott, hogy a helyi önkormányzatok érdemi szereplői legyenek a megújuló magyar közigazgatásnak, egyúttal ellenpólusként működjenek a központi államhatalom ténykedésének kiegyensúlyozása érdekében. Természetesen nem volt előzmény nélküli a rendszerváltó alapállás, elegendő ebben a körben Magyary Zoltán gondolatait felidézni, aki a decentralizációnak – mint szervezési elvnek – két formája között tett különbséget: elhatárolta egymástól a dekoncentrációt és az önkormányzatot.¹ Ebből következően a magyar közigazgatás decentralizált szerveivé váltak a helyi önkormányzatok az átmenetet követő években, amely lényegében egyet jelentett a közfeladatok decentralizálásával, más szóval kötelező feladatok előírásával az önkormányzati alrendszer számára.²

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

2 A decentralizáció és a helyi-területi önkormányzatok összefüggéséről ld. bővebben FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2019, 119-120.

Nem szorul igazolásra az a tény, miszerint a közfeladatok decentralizálásának – ideális esetben – szükségszerű együtt járnia a feladatellátáshoz szükséges pénzügyi források átadásával, mivel a rendelkezésre bocsátott pénzeszközök szűkössége és a közfeladatok decentralizálása „bizonyos esetekben az önkormányzatok függetlenségének csökkenéséhez vezethet”.³ Itt lényegében annak a lineáris folyamatnak a veszélyéről van szó, amellyel akkor kezdetek szembesülni a helyi önkormányzatok, amikor a kötelező feladatok telepítésével fokozatosan nőtt a saját bevételeik és a delegált feladatok ellátásához szükséges pénzügyi források közötti különbség, ezzel pedig az önkormányzatok pénzügyi szempontból függővé váltak a központi költségvetéstől, mivel egyre inkább rászorultak az állami támogatásokra.⁴

Ezen a ponton jutunk el a helyi önkormányzati rendszer finanszírozásának legneuralgikusabb pontjához, az önkormányzati autonómia kérdésköréhez.⁵ Magyary Zoltán szavaival élve „[a]z önkormányzat (autonómia) szó szerint az ellentétét jelenti annak, hogy valakit más kormányoz”.⁶ Talán nem szorul igazolásra, hogy a – legáltalánosabb értelemben vett – autonómia elképzelhetetlen szervezeti, működési és pénzügyi önállóság nélkül. Megfelelően érzékelteti ezt a Berényi Sándor nevéhez köthető megállapítás, amely szerint a pénzügyi források biztosítása az önkormányzati rendszer lényegi kérdésének tekinthető, amely egyszerre juttatja kifejezésre az állam által garantálni kívánt önállóságot, valamint az önkormányzati szférának a közfeladatok ellátásában betöltött szerepét.⁷

Ez a realitás érződik ki Csefkó Ferenc megfogalmazásából is, aki szerint „amennyiben a helyi önkormányzatok oly erős köldökzsinórral kapcsolódnak a központi költségvetéshez, úgy a politikai függetlenségük is megkérdőjelezhető”.⁸ Lényegében ez a tétel kristályosodott ki a magyar Alkotmánybíróság

3 Vö. HOFFMAN István – NAGY Marianna (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*, Budapest, HVG-Orac Kiadó, 2012, 350.

4 Az önkormányzatiság és a gazdasági autonómia összefüggésrendszerének nemzetközi modelljeiről ld. bővebben BENCSIK András: *A közigazgatás törvényességétől a technológiai innovációig*, Pécs, Harthmedia Kft., 2015, 116., 135.

5 A helyi önkormányzatok pénzügyi önállóságának alaptörvényi szabályaihoz ld. HOFFMAN, István: Only a Theoretical Possibility of the Ad Valorem Property Tax System – the Regulation on Immovable Property Taxes in Hungary. *Analyses and Studies*, 2019/2, 68-70.

6 Ld. MAGYARY i. m. 112.

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

8 Vö. CSEFKÓ Ferenc: *Az álmódosások kora – 20 éves a magyar önkormányzati rendszer*.

korábbi jogfejlesztő gyakorlatában is, amikor a Testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy „az önkormányzatokat megillető önállóság csak akkor valósulhat meg, ha adottak annak gazdasági feltételei, az igazgatási önállóság gazdasági önállósággal párosul”.⁹

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

- Túlságosan szoros-e a kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti pénzügyi kapcsolat?
- Biztosítja-e a Kormány az önkormányzati feladat-ellátáshoz szükséges forrásokat? Előbbi kérdéskör az önkormányzati autonómiával mutat kapcsolódást, míg a második az önkormányzatok adósságproblémáira adhat választ.

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

2. A helyi önkormányzati rendszer születése: az Ötv. koncepciója

A fentebb írtakra tekintettel kiemelhető, hogy – divatos szóhasználattal élve – 1990-ben széles körű nemzeti konszenzus szülte azt a helyi önkormányzati rendszert, amely a demokratikus átmenet nélkülözhetetlen állomása volt. Napjainkban számos kritikai vélemény fogalmazódik meg az Ötv. által életre hívott szisztéma működésével kapcsolatban, és a szerzők közül többen odáig mennek, hogy „tévút” volt az 1990-ben kialakított önkormányzati rendszer. Nem eldöntve a vitát annyi rögzíthető, hogy az Ötv. – nagyrészt a konszenzus szülte kényszerpályán mozogva – egyrészt korszerű, másrészt liberális önkor-

In: FÁBIÁN Adrián (szerk.): 20 éves a magyar önkormányzati rendszer. Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, 2011, 111.

9 67/1991. (XII. 21.) AB határozat.

mányzati rendszert alakított ki.¹⁰ A korszerű jelleg érhető tetten egyrészt abban a sajátosságban, hogy a kialakított rendszer teret engedett az önszabályozó folyamatoknak, másrészt abban, hogy az Ötv. zsinórmértékként tekintett a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában (a továbbiakban: Charta) foglalt általános követelményekre.¹¹ A liberális jellegzetesség alapvetően abban manifesztálódott, hogy a szabályozás megteremtette a demokratikus helyi hatalomgyakorlás feltételeit.

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

- a helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak,
- a helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia,
- a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak legalább egy részét olyan helyi adók és díjbevételek teszik ki, amelyek mértékének meghatározására – jogszabályi keretek között – e szerveknek van hatáskörük,
- szükséges olyan sokrétű és rugalmas pénzügyi rendszerek kialakítása, amelyek a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásain alapulnak,
- a pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelme szükségessé teszi egyes pénzügyi kiegyenlítési eljárások intézményesítését,
- a források rájuk eső részének meghatározásakor megfelelő formában ki kell kérni a helyi önkormányzatok véleményét,
- a támogatások juttatása nem korlátozhatja a helyi önkormányzatoknak a hatáskörükön belüli önálló döntéshozatali jogát,
- a beruházási célú hitelfelvétel érdekében a helyi önkormányzatok a jogszabályi kereteken belül jogosultak a nemzeti tőkepiacon megjelenni.¹²

Mindezek alapján rögzíthető, hogy az Ötv. széles felelősséget és – ehhez mérten – nagyfokú önállóságot biztosított az újjászülető helyi önkormányzati

10 Vö. FÁBIÁN Adrián: *A magyar önkormányzati rendszer húsz éve*. In: FÁBIÁN Adrián (szerk.): *20 éves a magyar önkormányzati rendszer*. Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, 2011, 130.

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

12 <http://adattar.adatbank.transindex.ro/nemzetkozi/851015h.htm> (2020.01.22.)

rendszernek. A következő évek törvényhozói gyakorlata azonban nehéz helyzetbe hozta vagy sodorta az önkormányzatokat: a parlament folyamatosan telepített kötelező feladatokat az önkormányzati szektorra, ezt a volument nem követte azonban a finanszírozás mértéke.¹³ Emiatt a tendencia miatt lényegében kódolva lett a helyi önkormányzati rendszerben a pénzügyi függés, hosszabb távon a hiány állandósulásának (értsd: eladósodásnak) a veszélye. A jelenség kezdeti tapasztalatai már az önkormányzati működés korai szakaszában megnehezítették a hatékony gazdálkodó tevékenység realizálását a helyi önkormányzatok részéről.

Tovább rontott a helyzeten az említett gyakorlat egyenes következménye, ami gazdálkodási-pénzügyi anomáliákhoz vezetett: mivel a közfeladatok decentralizációját nem követte a központi források decentralizációja, a helyi önkormányzatok kénytelenek lettek „betömni” a költségvetésükben keletkezett lyukakat. Ennek egy, az önkormányzatok körében népszerű megoldása lett az a gyakorlat, hogy a különböző jogcímenek fejlesztésekre juttatott pénzeszközöket az önkormányzatok elkezdték a működés finanszírozására felhasználni.¹⁴ Szükséges megemlíteni, hogy – egyéb számos és komoly mértékű pozitív hatásai mellett – hasonló következmények társultak több önkormányzat esetében 2004-től kezdődően az Európai Unió tagság keretében „lehívható” pályázatok némelyikéhez is, amikor a pályázaton való részvétel feltételének számító önrész biztosítása érdekében devizahitelek felvételébe, majd kötvények kibocsátásába kezdtek egyes helyi önkormányzatok.¹⁵

A vázolt tendenciák egymást erősítve azt eredményezték, hogy a helyi önkormányzatok többsége folyamatosan „a túlélésért küzdött”. Mivel az önkormányzatok számára előírt kötelező feladatok száma messze meghaladta a rendelkezésre álló bevételeket, lényegében annak lehettünk szemtanúi, ahogy „a központi költségvetés a hiányát rátolta a helyi önkormányzatok-

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

14 Erről bővebben ld. LENTNER Csaba: *Önkormányzatok pénzügyi konszolidációja és működőképes állapotban tartásuk eszköztrendszere*. In: LENTNER Csaba (szerk.): Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Budapest, NKE Szolgáltató Kft., 2015, 639-640.

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

ra”. A jelzett rendszerszintű tendenciák a gyakorlatban számos visszásságot és problémát jelentettek, amelyekre számos önkormányzati konferencia és empirikus kutatás rávilágított. A teljesség igénye nélkül – példálózó jelleggel – kiemelhető, hogy a feladatokkal arányban álló költségvetési támogatás soha nem fedezte az ellátandó feladatok pénzügyi igényeit, a helyi adók kivetése hatalmas különbségeket mutat(ott) az egyes helyi önkormányzatok között, a cél- és címzett támogatások rendszere nem egy alkalommal politikai feszültségekhez vezetett, és ezáltal a helyi önkormányzatok stabil, gazdaságos működése hiú ábránd maradt.¹⁶

3. A helyi önkormányzati rendszer „újratervezése”: az Möt. koncepcióváltása

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

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

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

17 Vö. az Möt. preambulumával

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

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

3.1. A feladat-finanszírozási rendszer bevezetése

A helyi önkormányzatok működésének gazdasági alapjaival összefüggésben kétségbevonhatatlan nívumként értékelhető, az Möt. által bevezetett feladat-finanszírozás rendszere, amely – több tekintetben is – új időszámítást eredményez(ett) az önkormányzati szektorban. Általánosságban annyi mindenképpen rögzíthető, hogy az Ötv. alapvetően szabad, kötelezettség nélküli támogatási rendszerét egy kötött, feladat-finanszírozási rezsim váltotta fel.²⁰ A forrásfinanszírozás rendszerének alapvető kereteit „tervezte újra” az Möt. hatályba lépése, amely – lényegét tekintve – a központi költségvetési támogatások radikális csökkenését hozta. Ebben a megváltozott atmoszférában az önkormányzatok gazdálkodó tevékenységének is más keretek között kell érvényesülnie. A megváltozott jogszabályi környezet nem csupán a költségvetési rendeletek „finomhangolását” tette szükségsszerűvé, hanem az önkormányzatok kénytelenek átgondolni korábbi gazdálkodási gyakorlatukat, átalakítani a helyi adóztatási tevékenységet, valamint újrarangsorolni a különböző kiadásokat.²¹

A helyi önkormányzatok feladat-finanszírozásával kapcsolatban az Möt. akként rendelkezik, hogy „[a] feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak – felhasználási kötöttséggel – a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosság szám alapján támogatást

19 Vö. RIXER i. m. 96.

20 Ehhez bővebben ld. HOFFMAN – NAGY i. m. 409.

21 Ezzel összefüggésben bővebben ld. BENCSIK András: A helyi önkormányzatok (pénzügyi) autonómiájáról, *Pro Publico Bono*, 2017/1, 62-64.

biztosít”.²² A hivatkozott törvényhely megalkotása mögött meghúzódo jogalkotói szándék abban ragadható meg, hogy a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok meghatározott feltételek szerinti ellátásához szükséges működési kiadások fedezete álljon a helyi önkormányzatok rendelkezésére.

A hivatkozott rendelkezéssel összefüggésben két megjegyzés kívánkozik ide. Egyrészt rögzíthető, hogy a szabályozás meghatározott szempontok figyelembe vételét teszi a jogalkotó kötelezettségévé a támogatás összegszerűségének meghatározásakor, ezek – az Möt. 117. § (2) bekezdése értelmében – a következők: a takarékos gazdálkodás, a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló elvárható saját bevétele, valamint a helyi önkormányzat tényleges saját bevétele. Ebből a megfogalmazásból kiolvasható, hogy a kiadási szükségletek meghatározásán keresztül történik a konkrét költségvetési támogatás kalkulációja.²³ Másrészt rögzítendő a feladat-finanszírozás sajátosságaként felhasználási kötelezettség is, amelynek értelmében a költségvetési támogatás kizárólag az önkormányzat működési kiadásokra fordítható, ennél fogva például a fejlesztési vagy beruházási költségek fedezésére nem használható fel. Ezt a sajátosságot juttatja kifejezésre a törvény ama rendelkezése is, amely szerint a jelzett támogatást „a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag az ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja. Az ettől eltérő felhasználás esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét – az államháztartásról szóló törvényben meghatározott kamatokkal terhelve – a központi költségvetésbe visszafizetni”.²⁴ A felhasználási kötelezettség garantálása érdekében kilátásba helyezett pénzügyi szankción enyhít a törvény „éves szinten” kitétele. Ennek értelmében nem arról van szó, hogy a feladat-finanszírozás keretében az önkormányzathoz került összegből csak az adott feladattal kapcsolatban lehet utalást teljesíteni, hanem arról, hogy éves szinten valamennyi feladatalapú támogatást a kötelező önkormányzati feladatok biztosítására kell fordítani, köteles továbbá az önkormányzat a felhasznált összeggel elszámolni.²⁵

A szabályozással összefüggésben szükséges szólni két, a fenti feszességet oldó rendelkezésről. A 117. § (1) bekezdés b) pontja lehetővé teszi – a köte-

22 Möt. 117. § (1) bek.

23 A részletek ismertetését mellőzve megjegyzendő, hogy a központi költségvetésről szóló törvények tartalmából az a jogalkotói szándék olvasható ki, amely az adott települési önkormányzat gépjárműadó-bevételének, valamint egyéb helyi adóbevételeinek meghatározott hányada függvényében tartja meghatározandónak a következő évi támogatási összeget.

24 Möt. 118. § (1) bek.

25 Vö. HOFFMAN – NAGY i. m. 416.

lező feladatok normatív finanszírozási kötelezettsége mellett – az ilyenek nem minősülő, prioritásként értékelt önként vállalt feladatok ellátásához felhasználási kötöttséggel járó, vagy felhasználási kötöttség nélküli támogatást nyújtását.²⁶ Szólnunk kell továbbá az Mötv. másik kiterjesztést tartalmazó rendelkezéséről is, amelynek értelmében „[k]ivételes esetben jogszabályban meghatározott módon a helyi önkormányzat működőképessége megőrzése érdekében kiegészítő támogatás adható”.²⁷ Megjegyzendő, hogy az Mötv. hatályba lépése előtt számos jogcímen juthattak kiegészítő támogatáshoz a helyi önkormányzatok, ezzel szemben a hatályos szabályozás lényegében szabad mérlegelési jogkörbe utalja a kiegészítő állami támogatásról szóló döntést, ebben a körben a (mindenkori) költségvetési törvény csupán az Mötv. tényállási elemeire utal vissza.²⁸ Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy a feladat-finanszírozás rendszerének fent jelzett intézményesítése nem valósítható meg az ASP rendszer nélkül.²⁹

3.2. Az önkormányzati kölcsönfelvétel korlátozása

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

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

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

27 Mötv. 118. § (2) bek.

28 Ehhez bővebben ld. HOFFMAN – NAGY i. m. 417.

29 Kiemeljük ezzel összefüggésben azt, hogy az önkormányzati rendszer alkotmányos helyzetének megváltozása tette értelmezhetővé a mai formájában az ASP rendszert, ami az Alaptörvény szabályozási konstrukciójának egyenes következménye: ezzel gyakorlatilag megvalósul az egységes államszervezet integráns részeként működő helyi önkormányzatok gazdálkodásának (totális) állami kontrollja.

ként emeli ki a kiegyensúlyozottságot, az átláthatóságot és fenntarthatóságot, lényegét tekintve megmaradva a deklaráció szintjén.³⁰ Tekintettel azonban arra, hogy az alkotmány (alaptörvény) minden rendelkezése normatív parancsként értelmezhető, kiemelt jelentősége van annak, hogy az alkotmányozó kinek a felelősségi körében helyezi el ennek az elvnek a realizálását. A normaszöveg ennek konkretizálása érdekében rögzíti, hogy a fenti „elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős”, valamint azt is, hogy „[az] Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során [...] kötelesek tiszteletben tartani”.³¹

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

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

Értelmezési kérdéseket vethet fel a „kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását” fordulat, amely lényegében az adósságfék tárgyát jelenti. A nyelvtani értelmezés alapján minden, valamely önkormányzati bevétel felhasználásáról szóló nyilatkozat vagy döntés esetén érvényesíthető

30 Ennek részletesebb tárgyalásához ld. PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013, 239.

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

lenne az Alaptörvényben rögzített korlátozás, ez azonban súlyosan korlátozná a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiáját, megbéníthatná a gazdálkodó tevékenységet. Éppen ezért olyan értelmezés tekinthető meghatározónak, amely szerint a kölcsönfelvételre és „más hasonló”³² kötelezettségvállalásra terjed ki a törvényhozónak címzett felhatalmazás.³³ Indokoltnak mutatkozik továbbá azt is jelezni, hogy a hivatkozott alaptörvényi rendelkezés két típusú korlát alkalmazását teszi lehetővé: a normatív korlátot, valamint a Kormány előzetes hozzájárulásának érvényességi feltételként történő előírását.³⁴

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

32 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.

33 Uo.

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

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

36 Gst. 10. § (1) bek.

37 Gst. 10. § (3) bek.

a törvényhozó egyrészt kötelezettségvállalások fajtái, másrészt azok mértéke alapján ad mentesítést a főszabály alól.³⁸

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

4. Záró gondolatok

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

Az állam és az önkormányzatok viszonyának átértékelődése tetten érhető a feladat- és hatáskörök telepítésében bekövetkezett változtatásokban, a járási hivatalok 2013. január 1-jéнт történt létrehozásában, a helyi közszolgáltatások meghatározó részének centralizálásában, a megyei önkormányzatok – nem kifejezetten önkéntes – „profilváltásában”, valamint a pénzügyi-gazdasági keretrendszer újratervezésében. Mindkét korábban tárgyalt jogintézmény – az objektivitás és kiszámíthatóság ígérete ellenére – számos szubjektív

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

39 A Kormány 2012 júniusában 21 önkormányzatnak (pl. Veresegyház, Sopron, Hódmezővásárhely, Lánycsók) adott hozzájárulást, míg nem járult hozzá Köblény és Vékény adósságmegújításához és Budapest XI. Kerület Önkormányzatának fejlesztési célú hitel-megállapodásához.

elemet tartalmaz, amely – a kezdetben deklarált jogalkotói célkitűzésekkel szemben – bizonytalan helyzetet teremthet a helyi önkormányzatok számára. Felvetődik a kérdés, hogy milyen mértékű lesz egyik vagy másik településen adott kötelező feladat normatív támogatása vagy milyen feltételek mellett adja meg a Kormány egy adósságot keletkeztető kötelezettség-vállaláshoz az előzetes hozzájárulást – túl a normaszövegen.

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

40 Vö. ERCSEY i. m. 104.

41 Vö. MAGYARY i. m. 116.