

Havasi Bianka
doktorandusz

PTE ÁJK Doktori Iskola

A helyi önkormányzatok helye az államháztartás rendszerében, valamint gazdálkodásuk alapjai¹

I. Bevezetés

A közpénzügyek hatékony, eredményes és szabályos kezelését, hasznosítását mindig kiemelt figyelemmel kísérte a társadalom. A költségvetési, államháztartási keretrendszerben az eljárási és átláthatósági szabályokon, továbbá a felügyeleti és szankcionáló mechanizmusokon keresztül az ország sajátosságainak megfelelően kell összeállítani a gyakorlatban alkalmazott szabályrendszert. A közpénzkezelés fő szabályait Magyarországon az államháztartási szabályrendszer tartalmazza, így annak megismerése, logikájának és szabályozási rendszerének megismerése fontos a közpénzügyi rendszer működésének megértéséhez.

Tanulmányom második fejezetében a közpénzügyek és az államháztartás körébe tartozó alapvető, rendszertani fogalmak tisztázását követően, az államháztartás vezérelveinek bemutatását teszem meg, majd a rendszer szabályozási kereteinek és stabilitási garanciáinak ismertetését, az államháztartás hatályos rendszerének tárgyalását követően pedig, a nemzeti vagyongazdálkodásra kiterjedő alapvető szabályokat mutatom be.

A harmadik fejezet az államháztartás önkormányzati alrendszerére fókuszál. A fejezetben bemutatásra kerül a helyi önkormányzatok gazdasági önállósága, amely az önkormányzati autonómia elengedhetetlen feltétele, jogi alapjait az államok alkotmányai szabályozzák így hazánkban az Alaptörvény, a

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény pedig több kiegészítő szabályt tartalmaz a gazdasági önállóság vonatkozásában. Ismertetésre kerül a helyi önkormányzatok költségvetése, részletesen szólok a helyi önkormányzatok megillető bevételekről, valamint az őket terhelő kiadásokról, továbbá a költségvetés tartalmi elemeiről, valamint a költségvetési rendelet megalkotásának folyamatáról. A fejezet következő részében azon átmeneti időszak szerinti gazdálkodás szabályait ismertetem, amikor a helyi önkormányzat nem rendelkezik elfogadott költségvetéssel, ezen időszakokat nevezzük átmeneti gazdálkodásnak. A helyi önkormányzatok zárszámadása a költségvetésben jóváhagyott feladatok végrehajtásáról, a gazdálkodás eredményeiről, a problémákról, a vagyongyarapításáról szóló beszámolást tartalmazza. Az önkormányzatok ellenőrzése keretében az államháztartás egészét, így az önkormányzati alrendszer ellenőrzését is átfogó államháztartási kontroll ismertetését teszem meg, amely három pillérre épül egyrészt külső ellenőrzésre, másrészt kormányzati szintű ellenőrzésre, harmadrészt pedig az államháztartási belső kontrollrendszerekre.

II. Az államháztartás rendszere

1. Fogalmi meghatározás

1.1. Közpénzügyek és közpénz

A közpénzügyek pénzeszközök mozgását szabályozzák a közhatalommal rendelkező testületek döntései révén a közfeladatok ellátására a közszükségletek kielégítésének biztosítása érdekében. A közpénzügyek keretében kerülnek központosításra és újraosztásra a megtermelt javak, a gazdasági elemek az államháztartás alrendszereiben.² A közpénzügyek fogalma elsősorban nem az alkotmányjoghoz, hanem a pénzügyi jogról szóló elméletekhez kötődik.³

¹ A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

² Kertész Gábor: Pénzügyi jogi alapismeretek. Budapest, 2009. 5.-7. o. 2019/1.

<http://www.nemokap.hu/jogi/4fe/pjkg.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. november 11.)

³ Klicsu László: A „közpénzek” fogalmának értelmezése az Alaptörvény tükrében.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) preambuluma a következőképpen rendelkezik „Az Országgyűlés az államháztartás egyensúlyának és a közpénzekkel való áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás garanciáinak megteremtése céljából a következő törvényt alkotja:”. Az Áht. további két helyen említi a közpénzeket, egyrészt a kormányzati ellenőrzés szabályai között⁴, eszerint ha a kormányzati ellenőrzési szerv a közpénzek vagy az állami vagyon jogszabálysértő, rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználását és ezzel összefüggésben károkozást vagy ennek veszélyét állapítja meg, a kár megelőzése, enyhítése érdekében az illetékes hatósághoz, illetve szervezethez fordulhat a szükséges intézkedések megtétele érdekében. Másrészt egy utaló szabály tekintetében, amely értelmében az Áht. alapján nyújtott támogatásokra nem kell alkalmazni a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvényt.⁵

Az Alaptörvény 36-44. cikkei alapján a közpénzek fogalma értelmezhető úgy, hogy az elsősorban és hagyományosan, szűk értelemben az államháztartáshoz, az állami bevételek beszedéséhez, az államháztartási pénzeszközök felhasználásához, a költségvetési szervekhez, az „adófizetők pénzének” védelméhez, az „állami pénzekkel” történő hatékony gazdálkodáshoz kötődik. Tágabb értelemben – az állami feladatok sokszínűségére és arra figyelemmel, hogy az állami feladatok egy része ellátható nemcsak költségvetési szervek útján,

hanem költségvetésen kívüli, különféle jogállású és típusú szervezetekkel is – a közpénzek fogalma alá tartozónak lehet tekinteni azokat a forrásokat és ezek felhasználását is, amelyek végső soron az államháztartásból erednek és állami feladat ellátására szolgálnak. A közpénzek körébe tartozhat az Alaptörvény szerkezete alapján a nemzeti vagyon kezelése, és ennek folytán azoknak a társaságoknak a gazdálkodása is, amelyekben az állam legalább többségi vagy más meghatározó befolyással rendelkezik.

1.2. Az államháztartás fogalma

A fogalom meghatározása tekintetében a szakirodalom áttekintését követően megállapítható, hogy az államháztartás számtalan megközelítésével találkozhatunk⁶, azaz heterogenitás figyelhető meg, közös alapok azonban megállapíthatók, úgy mint pénzügyekkel kapcsolatos fogalomként történő meghatározás, vagy hogy alapvetően az alábbi három szempont valamelyikének mentén definiálják az államháztartást:

- a) feladatszempontról meghatározás, amely a tágabb értelemben vett állami és önkormányzati feladatok oldaláról közelíti meg az államháztartást, amely az e feladatok ellátásával kapcsolatos pénzügyi kérdések rendszerének tekinthető. E szempontok közös alapja, hogy a tágabb értelemben vett modern állam olyan feladatokról gondoskodik, amelyek közös jellemzőik alapján kategorizálhatók, rendszerezhetőek, ez alapján tradicionális-,

http://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2016/kulonszam/01_Kozpenzek_fogalma.pdf (A letöltés dátuma: 2019. november 10.)

⁴ Áht. 66. §

⁵ Áht. 111. § (9) bekezdés

⁶ I.d. Kolozsi Péter Pál: Közpénzügyek és államháztartás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 26. o., https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/6903/Kolozsi%20P%20P%20P%20E9ter_K%20F6zp%20E9nz%20FCgyek%20E9s%20E1llamh%20E1zart%20E1s_2017.pdf?sequence=2 (A letöltés dátuma: 2019. november 10.)
Fülöp Katalin – Hutkai Zsuzsanna: Államháztartási, közpénzügyi és gazdálkodási ismeretek. Nemzeti Közszerződési Egyetem, Vezető- és Továbbképzési Intézet, 2019/1.

2016. 36. o. <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/4888/C1llamh%20E1zart%20E1s%20k%20F6zp%20E9nz%20FCgyi%20E9s%20gazd%20E1lkod%20E1s%20ismertek.pdf;jsessionid=6CE2CB3C98D168FE2787BEE208662D00?sequence=3> (A letöltés dátuma: 2019. november 10.);
Lentner Csaba: Közpénzügyi menedzsment. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 76. o.
Holczreiter Marianna – Papp Emese – Simon Barbara: Önkormányzati gazdálkodás. Nemzeti Közszerződési Egyetem, Budapest, 2015. 11. o., <https://cmsadminpub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/onkormanyzati-gazdalkodas.original.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. november 10.)

szociális- és gazdaságpolitikai funkciókat határozunk meg. Az Áht. 2. §-ában megfogalmazott definíció is ezen módszertant használja, amikor is rögzíti, hogy „az államháztartás a közfeladatok egységes szervezeti, tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási szabályok szerint működő rendszer.”;

- b) szervezeti megközelítés azon szervezeteket veszi alapul, amelyek az államháztartásba tartoznak, az Áht. 3. §-a is részletesen foglalkozik az államháztartás felépítésével, ennek mentén az Áht. központi- és önkormányzati alrendszerre osztja a hatályos államháztartás rendszerét. Az államháztartás központi alrendszerébe tartozik az állam, a központi költségvetési szerv, a törvény által ide sorolt köztestület – jelenleg a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia – és e köztestületek által irányított köztestületi költségvetési szervek. Az önkormányzati alrendszerbe a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a társaulás, a térségi fejlesztési tanács, valamint az ezek által irányított költségvetési szervek tartoznak. E megközelítés előnye, hogy pontos, egzakt fogalmakat ad, az Áht. 3. §-a alapján egyértelműen eldönthető, hogy a törvény további rendelkezéseit, mely szervezetekre kell alkalmazni; valamint
- c) elszámolási szempontú megközelítés, amely a bevételek és kiadások elszámolását szolgáló rendszerként írja le az államháztartást.

1.3. A költségvetés fogalma

A költségvetésnek többféle jelentése különíthető el, amelyek bár összefüggnek egymással mégsem azonosak.⁷

A költségvetés egyrészt az államháztartás bevételeinek és kiadásainak terve, előzetes

mérlege, azaz a központi költségvetés az állam meghatározott időre szóló előrejelzése a várható bevételeinek és teljesítendő kiadásainak, ebben az értelemben tehát előzetes pénzügyi terv. A költségvetés alapján folyó gazdálkodás lehetővé teszi a közfeladatok ellátását hatékony, előrelátható és tervezhető módon. A költségvetési terv tehát a kormányzati politikát számokban tükrözi vissza. A költségvetés tehát az állam meghatározott időtartamra előirányzott bevételeinek és kiadásainak tételes felsorolását és elosztását jelenti, amit az államháztartás központi alrendszere esetén az adott évi központi költségvetésről szóló törvény konkretizál.

Másrészt a költségvetés végrehajtását, a zárszámadást foglalja magában. A zárszámadás az állam bevételeinek és kiadásainak tényleges mérlege, amely az adott időszakban a pénzügyi tényeket rögzíti, utólagos beszámoló az állam pénzügyeinek alakulásáról. Bár az állam gazdálkodása előre meghatározott költségvetés alapján történik, a bevételek és kiadások teljesítését előre nem látható bizonytalansági tényezők befolyásolhatják, amelyek szükségessé teszik az előirányzatok átcsoportosítását, vagy módosítását.

Harmadrészt törvény, azaz az éves költségvetési törvénnyel azonos. Az Alkotmánybíróság szerint a költségvetési törvény kiemelet kezelését sajátos jogi jellege és különleges alkotmányos szerepe indokolja. A testület szerint a költségvetési törvény rendeltetését, természetét, jellegét tekintve eltér más törvényektől, csak elfogadásának módját tekintve törvény, tartalma szerint viszont inkább egyedi pénzügyi döntések sorozata. A költségvetési törvény dogmatikai szempontból nem magatartási norma, alanyi jogokat jellemzően nem keletkeztet, csupán formáját tekintve minősül jogszabálynak, jogi hatást kizárólag az állami szervek egymás közötti viszonyában hoz létre.

⁷ Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga. Állam-szervezet II. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014., 264-2019/1.

267. o., valamint Nyikos Györgyi (szerk.): Államháztartás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 16-17. o.

2. Az államháztartás alapelvei

Az államháztartási alapelvek olyan magatartási normák, amelyeket az államháztartáshoz tartozó valamennyi szervezetnek követnie kell a költségvetés tervezése, végrehajtása, a bevételek és kiadások számbavétele, valamint a beszámolás során.⁸ Szerepük akkor valósul meg, ha egyszerre és egymást erősítve jelennek meg. Az alapelvek abszolút érvényesülése nem lehetséges, szerepük az, hogy követendő elvként működjenek. Az alapelvek érvényesülését jogi garanciák hivatottak biztosítani amelyek rögzítik, egyrészt a költségvetés készítésére és az elszámolásra vonatkozó eljárási szabályokat, másrészt a költségvetés végrehajtásával és a gazdálkodással kapcsolatos magatartási szabályokat, harmadrészt a pénzügyi folyamatok számbavételi módját. A korábbi szabályozástól eltérően az alapelveket célszerű három fő csoportba osztani egyrészt az általános jellegű alapelvek, másrészt a számviteli, elszámolási jellegű alapelvek, harmadrészt az uniós elvárásokon alapuló alapelvek.⁹

2.1. Általános alapelvek

Az éves költségvetés elve az államháztartás évente elfogadott költségvetés alapján történő működtetésének követelményét jelenti. Az Áht. 4. § (1) bekezdése az államháztartás egészére (azaz a központi és az önkormányzati alrendszerre nézve is) előírja, hogy az abban zajló folyamatoknak középtávú tervezésen alapuló éves költségvetésen kell alapulniuk.

A nyilvánosság elvének biztosítása érdekében az Alaptörvény az alábbiakat fogalmazza meg: „[a] közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyont érintő adatok közérdekű adatok.”¹⁰ Az elv tehát a közpénzekkel való

gazdálkodás egyfajta társadalmi ellenőrizhetőségét hivatott biztosítani.

Az Alaptörvény a felhatalmazás elve ez esetében csak a központi költségvetésre nézve tartalmaz rendelkezést, – „a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásával az Országgyűlés felhatalmazza a Kormányt az abban meghatározott bevételek beszedésére és kiadások teljesítésére” – de természetesen az önkormányzati alrendszerben is érvényesül, mivel költségvetési felhatalmazás hiányában az önkormányzatok is csak az átmeneti gazdálkodás szabályai szerint működhetnek.

Az átláthatóság, ésszerű részletezettség elve a költségvetés tartalmára és formájára vonatkozó alapelv, amely szándéka szerint egyrészt biztosítja a döntéshozó Országgyűlés, önkormányzati testületek képviselői számára a megalapozott döntéshozatalát, másrészt mindenki más számára a költségvetés figyelemmel kísérésének lehetőségét.

Az egységesség elve annak a követelményét jeleníti meg, hogy az állam és annak költségvetési szerveinek, valamint az önkormányzatok és annak költségvetési szerveinek valamennyi költségvetési műveletét egyetlen dokumentumba kell foglalni, azaz együtt kell szerepeltetni valamennyi kiadást és bevételt ezzel áttekintést engedve a gazdálkodás egészéről és részleteiről.

Az elszámolási kötöttség elvéről az Alaptörvény szintén a központi költségvetésre nézve mondja ki, hogy „az Országgyűlés minden évre vonatkozóan törvényt alkot a (...) központi költségvetés végrehajtásáról (...). A központi költségvetésről és az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslatoknak azonos szerkezetben, átlátható módon és ésszerű részletezettséggel kell tartalmazniuk az állami kiadásokat és bevételeket.” Az elv kapcsán az Áht. is kimondja, hogy a költségvetés végrehajtásáról évente, az elfogadott költségvetéssel összehasonlítható módon záró számadást kell készíteni.

⁸ Lentner Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2013. 97. o.

⁹ Nyikos (szerk.): i.m. 38. o., Holczreiter – Papp – Simon: i.m. 12-14. o.

¹⁰ Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés

A globális fedezet elvének nincs jogszabályi definíciója, azonban az egyik leggyakrabban hivatkozott alapelv. Lényege, hogy a költségvetésben valamennyi bevétel valamennyi kiadás fedezetéül szolgáljon.

2.2. Számviteli, elszámolási alapelvek

A teljesség elvéről az Áht. 4. § (4) bekezdése külön szól, amely a költségvetés végrehajtásáról készített beszámolásról rendelkezik, ennek során rendeli el valamennyi bevétel és kiadás számbavételét, azok teljes összegében, még hozzá a költségvetési évek között összehasonlítható módon.

A valóság elvének lényege, hogy a könyvelt és a beszámolóban, zárszámadásban szereplő tételeknek a valóságban is megtalálhatóknak, bizonyíthatóknak, kívülállókat is megállapíthatóknak kell lenniük.

A bruttó elszámolás elve úgy írható le, hogy a beszámolóban és a zárszámadásban a bevételek és a kiadások egymással szemben nem számolhatók el, így a beszámolt bevételeket nem lehet csökkenteni azzal az összeggel, amit utána kiadásként elköltöttek, illetve a kiadásokat sem lehet csökkenteni (nettósítani) akkor, ha azok egy részét annak jogosultja más jogcímen a költségvetésbe befizette. Ugyanakkor a bruttó elszámolás elve nem abszolút érvényesülő elv, bizonyos esetekben jogszabály lehetőséget biztosít a nettósításra.

2.3. Európai Unió alapelvek

E körben kiemelendő a közbeszerzési kötelezettség elve, azaz az államháztartás alrendszerbe tartozó szervezetek kötelesek – törvényben meghatározott beszerzési értékhatár felett – az árubeszerzési, építési-beruházási, illetve szolgáltatás-megrendelési célra előírt kifizetéseket közbeszerzés alkalmazásához kötni. Ebbe a csoportba sorolható továbbá az állami támogatások korlátozásának elve is.

3. Az államháztartás szabályai, keretei, stabilitási követelményei és garanciái

3.1. Alaptörvényi keretek

A közpénzekkel való takarékos gazdálkodás, a költségvetési egyensúly megteremtése és hosszú távú fenntartása, valamint az államadósság csökkentése olyan kiemelt gazdaságpolitikai célok, hogy az ezek megvalósítását szolgáló alapvető elveket Magyarország Alaptörvénye rögzíti, melyek közül a legfontosabbak:

- a) az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeként az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Ellenkező esetben, az Országgyűlés csak olyan költségvetési törvényt fogadhat el, amely az államadósság csökkentését tartalmazza. Ezekről a szabályokról csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben vagy a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.¹¹
- b) A kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.¹²
- c) A központi költségvetés végrehajtása során nem vehető fel olyan kölcsön és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amely azt eredményezné, hogy az államadósság meghaladja a teljes hazai össztermék felét.¹³
- d) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja a központi költségvetés végrehajtása során nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amelynek következtében az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedne.¹⁴

¹¹ Alaptörvény 36. cikk (3)-(5) bekezdései

¹² Alaptörvény 37. cikk (1) bekezdés 2019/1.

¹³ Alaptörvény 37. cikk (2) bekezdés

¹⁴ Alaptörvény 37. cikk (3) bekezdés

- e) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg.¹⁵
- f) A törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a kormány hozzájárulásához kötheti.¹⁶

3.2. Törvényi keretek

Az ország pénzügyi stabilitása és a költségvetési fenntarthatóság biztosítása érdekében, a központi költségvetésről szóló törvény megalapozottságának független vizsgálata, valamint az államadósság csökkentése céljából az Országgyűlés megalkotta a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. CXCV. törvényt (a továbbiakban: Stabilitási tv.). Az államháztartás egyensúlyának és a közpénzekkel történő hatékony és áttekinthető, valamint ellenőrizhető gazdálkodásának garanciáit az Áht. tartalmazza. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt alapelvek érvényesítése a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény biztosítja. Az Országgyűlés évente költségvetési tervet hagy jóvá, amely a Magyarország központi költségvetéséről szóló törvény

elnevezést viseli, a költségvetési év végén pedig zárszámadási törvény alkot. A nemzeti vagyona vonatkozó alapvető szabályokat a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) tartalmazza. A nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. A nemzeti vagyonról szóló törvény definiálja a közfeladat fogalmát is. A közfeladat jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amelyet az arra kötelezett közérdekből, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, továbbá az állam nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeiből adódó közérdekű feladatokat, valamint az e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását is. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni.

3.3. A stabilitás jogi garanciái

Az állami vagyon és a közpénzek feletti ellenőrzés az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvényben jelenik meg, amelyet az állami ellenőrzés első szintjeként határoz meg az Áht., a kormányzati ellenőrzés és a belső ellenőrzés mellett. Az Alaptörvény 1. cikke kimondja, hogy Magyarország központja bankja a Magyar Nemzeti Bank, amely a 2013. évi CXXXIX. törvényben meghatározott módon felelős a monetáris politikáért.

A Stabilitási tv. szabályozza az államadósság csökkentésének szerkezeti kereteit és módszertanát, az Államadósság Kezelő Központ jogállását, a Költségvetési Tanács működését, a közteherviselés-, és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait.

A Költségvetési Tanács (a továbbiakban: Tanács) az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja.¹⁷ A Tanács közreműködik a költségvetési törvény előkészítésében, a törvény elfogadásához az

¹⁵ Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés

¹⁶ Ld. Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. CXCV. törvény 10. §-a

¹⁷ Domokos László: Megújított közpénzügyek, megújított Állami Számvevőszék. 2019/1.

<https://polgariszemle.hu/archivum/84-2014-marcius-10-evfolyam-1-2-szam/magyarorszag-jobban-teljesit/573-megujitott-kozpenzuegyek-megujitott-allami-szamvevoszek> (A letöltés dátuma: 2019. november 28.)

előzetes hozzájárulása szükséges. Tagjai a Tanács elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke. A Tanács kizárólag az Alaptörvénynek és a törvényeknek van alárendelve, tagjai önállóan alakítják ki véleményüket, álláspontjuk képviselőként függetlenek egymástól. A Tanács feladatai a Stabilitási tv. értelmében:

- a) véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről,
- b) dönt az előzetes hozzájárulás megadásáról,
- c) véleményt nyilváníthat a költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek felhasználásával kapcsolatban.

4. A nemzeti vagyon

A nemzeti vagyona vonatkozó alapvető rendelkezéseket az Alaptörvény és az Nvtv. tartalmazza. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek kielégítése. Ennek megfelelően a nemzeti vagyon a közösség javára használható, a közfeladatok ellátásának biztosítása érdekében. Az előbbieket szerint közfeladatnak tekintünk minden olyan - a jogszabályok által állami vagy helyi önkormányzati hatáskörbe utalt - feladatot, amit az arra kötelezett szerv vagy személy közérdekből, valamint jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez.¹⁸ Az Alaptörvény fokozott védelmet biztosít a közpénzeknek és a nemzeti vagyonnak, valamint garanciákat rögzít a felelős és átlátható gazdálkodás érdekében. Az Alaptörvény a 38. cikk (3) – (5) bekezdéseiben az alábbi alapelveket fogalmazza meg:

- a) egyrészt a nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet

átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel és értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett;

- b) másrészt a nemzeti vagyon átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés csak átlátható szervezetekkel köthető;
- c) harmadrészt az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, célszerűség és eredményesség követelményei szerint.

Az Nvtv. 1. § (2) bekezdése értelmében a nemzeti vagyon körébe az alábbi vagyonelemeket soroljuk:

- a) az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok;
- b) az előző pontba nem tartozó, az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő dolog;
- c) az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések;
- d) az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít;
- e) Magyarország határa által körbezárt terület feletti légtér;
- f) az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló törvény szerinti kibocsátási egység és légi közlekedési kibocsátási egység, valamint az ENSZ éghajlatváltozási keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló törvény szerinti kiotói egység;
- g) az állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjtemény (muzeális

¹⁸ Bende-Szabó Gábor: A vagyongazdálkodás jogi keretei. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Vezető- és Továbbképzési Intézet. Budapest, 2014. 4-6. o. <http://m.ludita.uni-2019/1>.

nke.hu/repo-zitorium/bitstream/handle/11410/10537/Teljes%20szöveg?sequence=1&isAllowed=y (A letöltés dátuma: 2019. november 20.)

intézmény, levéltár, közgyűjteményként működő kép- és hangarchívum, valamint könyvtár) saját gyűjteményeiben nyilvántartott kulturális javak;

- h) a régészeti lelet;
- i) a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló törvény szerinti nemzeti adatvagyon.

A törvény hatálya a 2. §-a értelmében nem terjed ki az alábbi, nemzeti vagyonba tartozó vagyonelemekre:

- a) az államháztartás körébe tartozó szervezetek és személyek pénzvagyonára;
- b) a követelésekre és a fizetési kötelezettségekre;
- c) a társadalombiztosítás és az elkülönített állami pénzalapok pénzvagyonára;
- d) a nemzeti adatvagyonra, a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló törvény szerinti nemzeti adatvagyonra.

A nemzeti vagyonon belül két meghatározó vagyonrészt szükséges elkülönítenünk; egyfelől az állam vagyonát, másfelől pedig a helyi önkormányzatok vagyonát. A nemzeti vagyon felosztása párhuzamosan kapcsolódik a közigazgatás két alrendszeréhez, az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás kialakításához. Mindkét fő vagyonrészen belül találhatunk az államháztartás körébe tartozó, annak részét képező vagyontárgyakat (ide sorolandók például az állami vagy helyi önkormányzati tulajdonban álló intézményi épületek), illetőleg az államháztartás körén kívül eső vagyontárgyakat (e körben a legjellemzőbbek az állam vagy a helyi önkormányzat által tulajdonolt gazdasági társasági részesedések).

A nemzeti vagyonról szóló törvény négy vagyonkategóriát állít fel a nemzeti vagyon körén belül:

- a) A legszigorúbban védett nemzeti vagyoni kör a kizárólagos állami és önkormányzati tulajdon meghatározása, ami forgalomképtelenséget jelent, azaz – bizonyos kivételekkel – teljes elidegenítési és terhelési tilalmat,

valamint dologi jog vagy osztott tulajdon létesítésének tilalmát. Ezen vagyonelemek körét taxatívén határozza meg a törvény és mellékletei. Az állam és az önkormányzatok kizárólagos tulajdona főszabályként kizárólag koncesszió útján hasznosítható.

- b) A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon státusa a törvény rendszerében a második védelmi vonalat képezi, amely megegyezik a forgalomképtelen vagyontárgyakkal abban a tekintetben, hogy ezek a vagyonelemek sem idegeníthetők el, és – bizonyos kivételekkel – nem terhelhetők meg (a törvény erejénél fogva forgalomképtelenek), a hasznosításuk szabályozása azonban kevésbé szigorú, főszabályként nem koncesszióköteles a hasznosításuk (vagyonkezelés, bérlet, haszonbérlet stb.). A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon állami tulajdonban, illetve a helyi önkormányzat tulajdonában történő megőrzése hosszú távon indokolt.
- c) A nemzeti vagyon harmadik kategóriája a korlátozottan forgalomképes vagyoni kör. Az idetartozó vagyonelemek eladhatók, megterhelhetők, de kizárólag törvényben vagy (az önkormányzat tulajdonában álló vagyon esetében) önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek szerint, amely általában valamilyen hatóság vagy egyéb szerv előzetes jóváhagyását jelenti.
- d) A negyedik vagyoni csoportba az üzleti vagyon tartozik, amely engedély nélkül elidegeníthető, hasznosítható, így a piaci forgalom része lehet. Az üzleti vagyon a nemzeti vagyon azon része, amely az állami vagyon esetén nem tartozik a kincstári vagyonba, az önkormányzati vagyon esetén a törzsvagyonba.

III. A helyi önkormányzatok helye az államháztartásban

1. A helyi önkormányzatok gazdasági önállósága

Az Áht. mellett az Möt. 111. § (1) bekezdése is rögzíti, hogy a helyi önkormányzat költségvetése is része az államháztartásnak, és a központi költségvetéstől elkülönül, azaz az államháztartás második alrendszere a helyi önkormányzati alrendszer, amely az államháztartás helyi szintje. Az önkormányzati autonómia elengedhetetlen feltétele a gazdálkodási önállóság, melynek jogi alapjait az államok alkotmányai szabályozzák így hazánkban az Alaptörvény. A helyi önkormányzatok gazdasági értelemben önálló szervezetek, amelyek alkotmányos alapjait az Alaptörvény nevesíti, melynek szabályait az Möt. több helyen kiegészíti.¹⁹

Az Alaptörvény 32. cikke alapján a gazdasági önállóság legfontosabb elemei az alábbiak:

- a) az (1) bekezdés e) pontja értelmében a helyi önkormányzat önálló tulajdonnal rendelkezik, efelett a tulajdonost megillető jogokat is ő gyakorolja. Ez természetesen azt is jelenti, hogy a helyi önkormányzat nemcsak egy közjogi típusú testületi szerv, hanem a fogalmi viszonyokban is megjelenő magánjogi jogalany, akárcsak az állam vagy a költségvetési szervek;
- b) az (1) bekezdés f) pontja alapján saját maga határozza meg költségvetését, majd annak alapján önállóan gazdálkodik (ezt megerősíti az Möt. 111. § (2) bekezdése is, kimondva, hogy „[a] helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetése”). Ugyanakkor az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése lehetővé teszi törvény számára, hogy a helyi önkormányzat kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását külön feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kösse, melynek szabályait a Stabilitási tv. tartalmazza;
- c) a helyi önkormányzatok számára kötelező feladatot törvény állapíthat csak meg, ezek ellátásához pedig az önkormányzat a központi költségvetésből a feladatokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult. Az Möt. 111. § (2) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat a kötelező, valamint a kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladatai finanszírozását is a költségvetéséből végzi;
- d) a helyi önkormányzat gazdasági önállóságának alapjait egészíti ki az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés g) és h) pontja azzal, hogy egyrészt lehetővé teszi a helyi önkormányzat számára, hogy külön törvényben meghatározott típusú helyi adókat vezessen be, és a törvény előírásai szerinti keretek között döntsön azok mértékéről, valamint – a törvény által nem korlátozott rendeltetésű vagyónal és bevételeivel – a kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytasson;
- e) az Möt. 112. § (1) bekezdése e bevételeket nevezi elsősorban saját bevételeknek, valamint más gazdálkodó szervektől átvett bevételeknek, amelyek a helyi önkormányzat összes feladatai ellátásának anyagi feltételeit biztosítják;
- f) a gazdálkodási önállóság másik oldala, hogy az Möt. 112. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat veszteséges gazdálkodásának következményei a helyi önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel.
- g) a helyi önkormányzatok esetében is alapvető jelentőségű a nyilvánosság alapelveinek biztosítása. Az Möt. 113. §-a ezért kifejezetten rendelkezik arról, hogy a helyi önkormányzat „költségvetési, a költségvetés teljesítési és szakmai tevékenységének bemutatására, értékelésére vonatkozó adatainak jogszabályban meghatározott körét a jegyző legalább évente a

¹⁹ Nyikos (szerk.): i.m. 96. o. 2019/1.

helyben szokásos módon közzéteszi.”

2. A helyi önkormányzatok költségvetése

Az önkormányzatok költségvetése az államháztartás költségvetésének részét képezik, de a központi költségvetéstől elkülönül, ahhoz a központi támogatásokon keresztül kapcsolódik. A helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetése, amelyet önkormányzati rendeletben jelenít meg, ebből finanszírozza és látja el a törvényben meghatározott kötelező, valamint azok ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladatait, melynek forrásait a költségvetési rendeletben elkülönítetten kell kimutatni.

A költségvetési elképzeléseket, mozgásteret több tényező is befolyásolja, ezek nagyobb része a helyi önkormányzattól részben vagy egészben független, külső változó vagy a központi költségvetésből kapott támogatások.

2.1. A helyi önkormányzatok bevételei

A központi költségvetésből származó bevételek többek között:

- a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatása;
- a helyi önkormányzatok költségvetési törvény szerinti kiegészítő támogatásai;
- további speciális bevételek, mint például a helyben beszedett gépjárműadó 40%-a.

A saját bevételek:

- helyi adók, valamint más közhatalmi bevételek, mint például bírság, igazgatási szolgáltatási díj;
- vállalkozásból, vagyon hasznosításából származó bevételek;
- pályázati, egyedi úton céljelleggel, azaz meghatározott feladat ellátására kapott támogatások;
- az államháztartáson kívülről kapott pénzeszközök, például adományok;
- a költségvetési szervek által beszedett bevételek, például intézményi térítési díjak.

2.2. A helyi önkormányzatok kiadásai

- az önkormányzati hivatal működési kiadásai;
- az önkormányzati költségvetési szervek működési és felhalmozási kiadásai;
- az államháztartáson kívül ellátott közfeladatok finanszírozásával kapcsolatos kiadások;
- a vagyonnal kapcsolatos kiadások;
- az önkormányzatok adósságával kapcsolatos kiadások.

2.3. A helyi önkormányzat költségvetésének tartalma

a) A helyi önkormányzat költségvetési bevételei előirányzatai és költségvetési kiadási előirányzatai:

A bevételeket és kiadásokat egyrészt működési bevételek és működési kiadások, felhalmozási bevételek és felhalmozási kiadások, kiemelt előirányzatok, másrészt kötelező feladatok, önként vállalt feladatok és államigazgatási feladatok szerinti bontásban kell feltüntetni. A kötelező feladatok körét tételesen sem az Mötv., sem más jogszabály nem sorolja fel, az Mötv. 13. §-ában példalózó jellegű meghatározással találkozunk, rögzíti azonban, hogy más törvényben előfordulhatnak további feladatok. Az Mötv. által rögzített kötelező feladatok az alábbiak:

- településfejlesztés, településrendezés;
- településüzemeltetés (mint például köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprőipari szolgáltatás biztosítása);
- a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;
- egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások
- környezet-egészségügy;
- óvodai ellátás,
- kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása, filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme, a

- helyi közművelődési tevékenység támogatása;
8. gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;
 9. szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg;
 10. lakás- és helyiséggazdálkodás;
 11. a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;
 12. helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
 13. honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
 14. helyi adóval, gazdaság szervezéssel és turizmussal kapcsolatos feladatok;
 15. annak biztosítása, hogy a kistermelőknek, őstermelőknek módja legyen a termékeik értékesítésére, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
 16. sport, ifjúsági ügyek;
 17. nemzetiségi ügyek;
 18. közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
 19. helyi közösségi közlekedés biztosítása;
 20. hulladékgazdálkodás;
 21. távhőszolgáltatás;
 22. víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.
- b) A helyi önkormányzat által irányított költségvetési szervek költségvetési bevételei előirányzatait és költségvetési kiadásai előirányzatait költségvetési szervenként az a) pont szerinti bontásban.
- c) A költségvetési bevételek és kiadások teljes körű számbavétele alapján be kell mutatni a költségvetési egyenleg összegét működési bevételek és kiadások egyenlege és felhalmozási bevételek és kiadások egyenlege szerinti bontásban.
- d) A költségvetési hiányt finanszírozni kell, az esetleges többletet pedig fel kell használni. Ezért a költségvetési egyenleg megállapítását követően tartalmaznia kell a költségvetésnek a hiány finanszírozására szolgáló finanszírozási bevételi előirányzatok belső és külső

finanszírozás szerinti bontásban. A belső finanszírozás az előző évek költségvetési maradványából, el nem költött pénzeszközöiből vagy lekötött pénzeszközei felszabadításából származó többletforrás. A külső finanszírozása tipikusan a hitel, kölcsön felvételéből, értékpapír forgalomba hozatalából stb. származó finanszírozási bevételi előirányzatok.

e) Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet előírja, hogy a költségvetésben el kell különíteni az európai uniós forrásból finanszírozott támogatással megvalósuló programok, projektek bevételeit, kiadásait és a helyi önkormányzat hozzájárulásait, továbbá a helyi önkormányzat nevében végzett valamennyi beruházás és felújítás kiadásait. Áht. továbbá előírja annak a feltüntetését, ha az előbbiekhöz hitel, kölcsön felvétele, hitelviszonyt megtestesítő értékpapír kibocsátása vagy a Stabilitási tv. 3. § (1) bekezdése szerinti más adósságot keletkeztető ügylet megkötése válhat szükségessé.

f) Fel kell tüntetni továbbá összegző jelleggel az összes adósságot keletkeztető ügyletből, valamint az önkormányzat által másokért vállalt garanciákból és kezességekből fennálló kötelezettségeket az adósságot keletkeztető ügyletek futamidejének végéig, illetve a garancia, kezesség érvényesíthetőségéig, továbbá az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szóló 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése szerinti bevételeit.

g) A költségvetésben – célszerűen a rendelet normaszövegében – lehet rögzíteni a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos jogköröket. Ezek tételes felsorolása nem lehetséges, nagymértékben függ a helyi kialakult szokásoktól, sajátosságoktól, a képviselő-testület elvárásaitól stb.

2.4. A helyi önkormányzat költségvetési rendelete

Az önkormányzat költségvetési rendeletének elkészítésére irányadó eljárási szabályokat mind az Áht. mind az Ávr. a központi költségvetéshez képest jóval egyszerűbben,

kevesebb kötelező szabályt alkalmazva szabályozza. A költségvetési rendelet elkészítése a helyi önkormányzat jegyzőjének, mint a polgármesteri hivatal vezetőjének a feladata. A helyi önkormányzat bevételeivel, kiadásaival kapcsolatban a tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok ellátásáról a jegyző az önkormányzat hivatala útján gondoskodik. A jegyző által elkészített helyi önkormányzati költségvetési rendelettervezetet a megfelelő indokolással ellátva – az Mötv. előírásainak megfelelően – a polgármester terjeszti elő a képviselő-testület bizottságai elé, majd a bizottságok általi megtárgyalást követően, írásos véleményükkel együtt a képviselő-testület elé, melynek határideje február 15. napja. A benyújtott előterjesztés elfogadására főszabály szerint március 15. napjáig kell sort keríteni. Amennyiben a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés nem fogadja el az adott költségvetési évet megelőző év december 31. napjáig, úgy a polgármester a helyi önkormányzat költségvetésére vonatkozó rendelettervezetet a központi költségvetésről szóló törvény hatálybalépését követő 45. napig nyújtja be a képviselő-testületnek. A rendelettervezet előterjesztésekor a rendelettervezet mellett a képviselő-testület számára tájékoztatásul – részletes szöveges indokolással – be kell mutatni:

- a) a helyi önkormányzat költségvetési mérlegét közzéadandó tagolásban;
- b) a helyi önkormányzat költségvetési rendelettervezetében szereplő előirányzat felhasználási tervét;
- c) a többéves kihatással járó döntések számszerűsítését, évenkénti bontásban és öszszesítve;
- d) a központi költségvetésből vagy az államháztartáson kívülről jövő közvetett támogatásokat tartalmazó kimutatást;
- e) a központi költségvetés tervszámai alapján kialakított helyi önkormányzati költségvetés tervszámainak megfelelően a költségvetési évet követő 3 év tervezett bevételi előirányzatainak és kiadási előirányzatainak keretszámait, illetve a tervszámoktól való

esetleges eltérés esetén, az eltérés indokait.

3. A helyi önkormányzatok átmeneti gazdálkodása

Átmeneti gazdálkodás két esetben valósulhat meg. Egyrészt az önkormányzati költségvetés sajátosságai miatt szabályosan felmerülő átmenet esetén, amely abból adódik, hogy a költségvetési év január 1-jén kezdődik, azonban a költségvetés elfogadására csak március 15. napjáig kell sort keríteni. Természetesen e határidő nem zárja ki, hogy korábban elfogadásra kerüljön az önkormányzat költségvetése azonban ennek gátat szab a központi költségvetési törvény elfogadása, ugyanis az abban foglalt, önkormányzatokat megillető konkrét összegeket általában csak az év vége felé ismerhetjük meg.²⁰ Tehát ha egy napot is költségvetés nélkül működik az önkormányzat, akkor ez a típusú átmeneti időszak áll fenn. Az Áht. és az Ávr. erre az átmeneti időszakra nem alkot külön szabályokat, így formailag az önkormányzatok „mértékletességre” bízva, hogy milyen gazdálkodást folytatnak. Figyelemmel azonban arra, hogy az államháztartási alapelvek egyik feladata éppen a konkrét rendelkezések hiányának pótlása, az az önkormányzati gyakorlat minősíthető helyesnek, amely erre az időszakra is az átmeneti gazdálkodás szabályait alkalmazza.

Másrészt, ha a költségvetés elfogadására március 15. napjáig nem kerül sor az átmeneti gazdálkodás lép életbe. Az Áht. 25. § (1) bekezdése értelmében az önkormányzatnak rendeletet, illetve határozatot kell alkotnia, amelyben felhatalmazást ad arra, hogy az önkormányzat és költségvetési szervei a bevételeiket folytatólagosan beszédjék és kiadásait teljesítsék. Tekintettel azonban arra, hogy erre az állapotra a képviselő-testület döntésképtelensége miatt szokott sor kerülni, ezért az átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet megalkotása sem valósul meg, melyre az Áht. 25. § (3) bekezdése nyújt megoldást, kimondja ugyanis, hogy ilyen esetben a polgármester jogosult az önkormányzatot megillető bevételek beszédésére és az előző évi kiadási

²⁰ Nyikos (szerk.): i.m. 114. o. 2019/1.

előirányzatokon belül a kiadások teljesítésére. Amikor az önkormányzat végül megalkotja költségvetését a polgármesternek el kell számolni a képviselő-testület felé az átmeneti időszakról.

4. Zárszámadás

A helyi önkormányzatok, illetve intézményeik a központi döntések megalapozásához, a zárszámadás elkészítéséhez, illetőleg az államháztartás mérlegeinek összeállításához évközi és év végi költségvetési beszámolót kötelesek készíteni. A költségvetési beszámolóban számot kell adni a képviselő-testületnek a költségvetésben jóváhagyott feladatok végrehajtásáról, a gazdálkodás eredményeiről, a problémákról, a vagyon gyarapításáról, vagyis arról, hogy miként hasznosították a közösség, az önkormányzat pénzét és vagyonát.²¹ A feladatok végrehajtását év közben az önkormányzati képviselő-testület áttekinti, év végén részletesen megtárgyalja, és a zárszámadásról rendeletet alkot. A zárszámadás előterjesztése szöveges és számszaki részből áll. A számszaki részben a bevételek teljesítését bevételi nemenként, a kiadási előirányzatok felhasználását költségvetési szervenként, a polgármesteri hivatal feladatainak teljesítését feladatonként, a beruházásokat és felújításokat feladatonként kell bemutatni. Számot kell adni az általános és céltartalékok terhére megvalósított feladatokról is. Az éves költségvetési beszámoló szöveges magyarázatában ismertetni kell azokat a tényezőket, amelyek befolyásolták a tárgyidőszakban ellátott alaptevékenységet, az előirányzatok tervezettől eltérő felhasználását. Be kell mutatni azokat a rendkívüli eseményeket vagy azokat a körülményeket, amelyek a pénzügyi helyzetre, az eszközök nagyságára és összetételének alakulására hatással voltak, és a költségvetés összeállításakor még nem voltak ismertek. A jegyző által elkészített zárszámadási rendelettervezetet a polgármester a költségvetési évet követő negyedik hónap utolsó napjáig terjeszti a

képviselő-testület elé. A képviselő-testület a zárszámadásról rendeletet alkot.

5. A helyi önkormányzatok vagyona

A helyi önkormányzatok gazdasági önállóságának egyik feltétele, hogy feladatainak ellátásához megfelelő vagyonnal rendelkezzen, amely vagyon az Alaptörvény rendelkezései értelmében nemzeti vagyonnak minősül.²² Az Alaptörvény 32. cikke szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében a törvény keretei között egyrészt gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, másrészt meghatározza a költségvetését és annak alapján gazdálkodik, harmadrészt vagyonával és bevételeivel a kötelező feladatai veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat, negyedrészt pedig dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről. A helyi önkormányzatot megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik. Az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos vagyongazdálkodási feladatok, jogosultságok és kötelezettségek szabályozása önkormányzati vagyonrendeletben történhet. A helyi önkormányzatok alapfeladata a lakosság részére biztosítani mindazokat az alapvető közszolgáltatásokat, amelyek a település életképességét, fennmaradását, fejlesztését biztosítják. Az önkormányzatok részt vehetnek vállalkozásokban, főleg azért, hogy a vállalkozás remélt hasznából teremtsék elő azokat a forrásokat, amelyek feltétlenül szükségesek feladataik ellátásához.²³

Az Möt. 106. § (2) bekezdése megadja az önkormányzati vagyon fogalmát, amely a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják. A vagyon fogalmába tehát ingók, ingatlanok és vagyoni értékű jogok tartoznak.

²¹ Holczer – Papp – Simon: i.m. 42. o.

²² Nemzeti Közigazgatási Intézet – Közigazgatási szakvizsga: Általános közigazgatási ismeretek. Budapest, 2012, 327. o. <http://archiv.unike.hu/downloads/egyetem/vtki/altalanoskozigismtk.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. november 12.), ld. 2019/1.

még: Hamvas Ákos – Keményné Koncz Ildikó – Molnár György – Schneider Magdolna – Szabó Hajnalka: Az önkormányzati rendszert érintő változások és az adósságrendezés gyakorlata. Wolters Kluwer Complex Kiadó, Budapest 2013. 28-29. o.

²³ Holczer – Papp – Simon: i.m. 34. o.

A helyi önkormányzatok vagyona törzsvagyon és üzleti vagyon lehet.²⁴ A törzsvagyon a kötelező feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja, a törzsvagyon elemei részben forgalomképtelenek, részben pedig korlátozottan forgalomképesek. Forgalomképtelen törzsvagyon²⁵, amelyet:

- a) a nemzeti vagyonról szóló törvény kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít²⁶;
 - a. a helyi közutak és műtárgyak;
 - b. a helyi önkormányzat tulajdonában álló terek, parkok;
 - c. a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzetközi kereskedelmi repülőtér, a hozzátartozó légiforgalmi távközlő, rádió navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt, valamint
 - d. a helyi önkormányzat tulajdonában álló vizek, közcélú vízi létesítmények, ide nem értve a vízi közműveket,
- b) törvény vagy helyi önkormányzati rendelet nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít.

A forgalomképtelen törzsvagyon körbe tartozó vagyonelemek nem idegeníthetők el, vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló használati jog vagy szolgálat kivételével nem terhelhetők meg, azokon dologi jog vagy osztott tulajdon nem létesíthető.

A korlátozottan forgalomképes törzsvagyon:

- a) amit a törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete korlátozottan forgalomképesnek minősít, azaz az önkormányzat nem kizárólagos tulajdonában álló és nemzetgazdasági szempontból a kiemelt jelentőségű nemzeti

vagyonba nem tartozó nemzeti vagyon, valamint

- b) amelyről törvényben vagy helyi önkormányzati rendeletben lehet rendelkezni meghatározott feltételek szerint.

Fontos követelmény, hogy az önkormányzatnak a vagyonáról szóló rendeletében a rendelkezési jog minden elemét szabályoznia kell, ugyanis, ha nem határozza meg, hogy milyen feltételekkel lehet a korlátozottan forgalomképes vagyontárgyával rendelkezni (különösen elidegeníteni, megterhelni, használni), akkor a tulajdonosi jogokat gyakorló képviselőtestület nem tehet érvényes jognyilatkozatot e tárgykörben.²⁷

Minden olyan önkormányzati tulajdonban álló vagyontárgy, amely nem tartozik az önkormányzati törzsvagyon körébe, az üzleti vagyonnak minősül (például a helyi önkormányzat tulajdonában álló lakás, üzlet stb.). Az önkormányzatok szabadon vállalkozhatnak jogszabályi keretek közt, amely tevékenység nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását. Az üzleti vagyon tekintetében nincsenek a tulajdonosi joggyakorlást érintő generális törvényi korlátozások, az ide tartozó vagyontárgyak forgalomképesek, azaz szabadon elidegeníthetők, megterhelhetők, vállalkozásba apportként bevihetők.²⁸ Az üzleti vagyon nem kapcsolódik közvetlen módon valamely jogszabályban meghatározott közfeladat ellátásához, azonban szolgálnia kell az önkormányzat feladatainak ellátását, céljait és érdekeit.

6. A helyi önkormányzatok ellenőrzése

Az államháztartási kontroll az államháztartás egészét átfogja, így az önkormányzati alrendszer ellenőrzését is. Az ellenőrzési tevékenység komplexitása azt jelenti, hogy érinti az államháztartási rendszer egészének, valamennyi költségvetési szervnek a folyó költségvetési évről tartozó pénzgazdálkodását és vagyongazdálkodását.²⁹ Az államháztartási rendszer

²⁴ Nvtv. 5. §

²⁵ Nvtv. 5. § (2) bekezdése

²⁶ Nvtv. 3. § (1) bekezdés 6. pontja

²⁷ Holczreiter – Papp – Simon: i.m. 34. o. 2019/1.

²⁸ Bende-Szabó: i.m. 10. o.

²⁹ Lentner Csaba: Közpénzügyi menedzsment. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 218. o.

működésével kapcsolatos ellenőrzési tevékenység feloleli az állami ellenőrzések mindkét alaptípusát, azaz mind a törvényességi, jogszerűségi, szabályszerűségi ellenőrzést, mind pedig a célszerűségi, gazdaságossági, hatékonysági ellenőrzést. Az államháztartási kontroll három pillérre épül egyrészt külső ellenőrzésre, másrészt kormányzati szintű ellenőrzésre, harmadrészt az államháztartási belső kontrollrendszerekre.

A helyi önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzése során szólni kell Állami Számvevőszékről, külső ellenőrzés keretében; a Kincstári szabályszerűségi ellenőrzésről, a Kincstári ellenőrzésről (központi költségvetési hozzájárulások igénylésének jogossága, felhasználásuk szabályszerűsége), a kormányhivatalokról (közvetett részvétel a gazdálkodás jogszerűségének ellenőrzésében a törvényességi felügyelet révén), a pénzügyi bizottságról (2000 fő feletti lélekszámú települések) és a belső kontrollrendszeréről.

A helyi önkormányzatok belső ellenőrzésére vonatkozó szabályokat az Mötv. 119. § (3) – (6) bekezdései, valamint 120. §-a tartalmazzák. A 119. § (3) bekezdése értelmében a jegyző köteles a belső kontrollrendszert működtetni, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források, szabályszerű, gyors és hatékony felhasználását. A belső kontrollrendszer fogalmát az Áht. 69. §-a határozza meg, amely szerint a belső kontrollrendszer a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely azt a célt szolgálja, hogy a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, hatékonyan, gazdaságosan hajtsák végre, az elszámolási kötelezettségeket teljesítsék és megvédjék az erőforrásokat. E rendszer tehát elsősorban a gazdálkodás biztonságosságát szolgálja. A belső kontrollrendszer alapvetően pénzügyi és gazdasági szempontú ellenőrzési folyamat, a működés hatékonysága körében azonban a szakmai hatékonyság kérdését is vizsgálja. Az Mötv. fő célja belső kontrollrendszer

működtetésével tehát a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználása.

A (4) bekezdés a belső ellenőrzésről rendelkezik, azaz a jegyző köteles a belső kontrollrendszeren keresztül a belső ellenőrzés működtetéséről is gondoskodni, amelynek keretén belül a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzését is el kell látni. A belső ellenőrzés részletszabályait a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet tartalmazza. A Korm. rendelet 2. §-ának b) pontja értelmében a belső ellenőrzés „független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje, az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének hatékonyságát”. A Korm. rendelet továbbá rendelkezik a belső ellenőrzést ellátó személyről is, aki egyrészt foglalkoztatásra irányuló jogviszony keretében, másrészt polgári jogi jogviszony – jellemzően megbízási szerződés – keretében is elláthatja e tevékenységet.³⁰

A pénzügyi bizottság szerepe a helyi önkormányzatnál és intézményeinél:

- a) véleményezi az éves költségvetési javaslatot és a végrehajtásáról szóló féléves, éves beszámoló tervezeteit;
- b) figyelemmel kíséri a költségvetési bevételek alakulását, különös tekintettel a saját bevételekre, a vagyontárolás (vagyonnövekedés, -csökkenés) alakulását, értékeli az azt előidéző okokat;
- c) vizsgálja az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás indokait és gazdasági megalapozottságát, ellenőrizheti a pénzkezelési szabályzat megtartását, a bizonylati rend és a bizonylati fegyelem érvényesítését;

³⁰ A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 15. § (7) bekezdés 2019/1.

- d) ellátja a képviselő-testület rendeletében meghatározott feladatokat (Mötv. 120. § (1) bekezdés).³¹

A pénzügyi bizottság megállapításait haladéktalanul közli a képviselő-testülettel, amely, ha nem ért egyet az abban foglaltakkal vagy a szükséges intézkedéseket nem teszi meg, a vizsgálati jegyzőkönyvet és észrevételeit megküldi az Állami Számvevőszéknek.

A belső ellenőrzés gyakorlatát belső ellenőrzési standardok szolgálják, amelyek célja, hogy meghatározzák az alapelveket, amelyek a belső ellenőrzés gyakorlatát jellemzik és keretet biztosítanak a sokrétű, értékteremtő belső ellenőrzési tevékenység végrehajtásához és előmozdításához. A belső ellenőrzési normák alapelvekre épülnek, kötelező elvárásokat fogalmaznak meg, amelyek meghatározzák a belső ellenőrzés szakmai gyakorlatára és hatékonyságának értékelésére vonatkozó alapkövetelményeket.

Az államháztartás helyi szintjével, a helyi önkormányzatok pénz- és vagyongazdálkodásával kapcsolatos legátfogóbb ellenőrzési jogosítvánnyal az Állami Számvevőszék rendelkezik, amelynek az államháztartás gazdálkodásával kapcsolatos ellenőrzési kötelezettsége felöleli az államháztartás teljes spektrumát (mindkét államháztartási alrendszer), az államháztartás forrásainak, azok felhasználásának és a vagyonnal való gazdálkodásának. Ellenőrzése során az Állami Számvevőszék kiemelt figyelmet fordít a normatív állami költségvetési hozzájárulás, a céltámogatás, a címzett támogatás és egyéb, az államháztartás más alrendszerétől kapott támogatás igénybevételenek, azok felhasználása törvényességének, eredményességének és célszerűségének a

vizsgálatára.

A Magyar Államkincstár fontos szerepet tölt be az önkormányzatok eladósodásának megakadályozásában, ennek érdekében a helyi önkormányzatok minden köteles adatszolgáltatást teljesíteni az adott évben tervezett, adósságot keletkeztető ügyleteikről, az év során pedig kérelmet kell benyújtaniuk az általuk megkötni szándékozott, adósságot keletkeztető ügyleteikhez.³² Az Államkincstár feladatköre tehát a szabályszerűségi pénzügyi ellenőrzés keretében a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, társulás, térségi fejlesztési tanács és az általuk irányított költségvetési szerv számvetési szabályok szerinti könyvvezetési kötelezettségének, az adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének, az éves költségvetési beszámoló megbízható, valós összképének vizsgálatára terjed ki.

Az Mötv. 119. § (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatoknak nyújtott európai uniós és az ahhoz kapcsolódó költségvetési támogatások felhasználását az Európai Számvevőszék és az Európai Bizottság illetékes szervezeti, kormányzati ellenőrző szerv (Állami Számvevőszék), kormányzati ellenőrzési szerv (Kormányzati Ellenőrzési Hivatal)³³, a fejezetek ellenőrzési szervezetei (jellemzően minisztériumok), a kincstár (Magyar Államkincstár)³⁴, illetve az európai uniós támogatások irányító hatóságai (Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság) és közreműködő szervezetei is ellenőrizhetik. A jelzett szervek ellenőrzési tevékenységének ellátásakor a helyi önkormányzatok kötelesek együttműködni.

³¹ Lentner Csaba: Közpénzügyi menedzsment. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 230. o.

³² Lentner Csaba: Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019. 148. o.
https://akfi-dl.uni-nke.hu/pdf_kiadvanok/web_PDF_Onkormanyzati_penz_es_vagyongazdalkodas.pdf (A letöltés dátuma: 2019. december 1.) 2019/1.

³³ Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet

³⁴ Magyar Államkincstárról szóló 311/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet