

A függetlenség

A helyi önkormányzati szabályozás 15 éve

Az alkotmány 1990-es módosítása, az önkormányzati, az önkormányzatok feladat- és hatásköréről, az önkormányzati vagyonról, az államháztartásról, a helyi adókról, a címzett és céltámogatásokról szóló törvények, továbbá a konkrét szabályozókat évenként tartalmazó költségvetési törvény alapozta meg az új önkormányzati típusú, forrásorientált szabályozást, gazdálkodást. A Pénzügyminisztérium munkatársai a tizenöt éves rendszer változásait görcső alá vevő írásukban a gazdálkodással szorosabban összefüggő területeket tekintik át. Ezúttal az elemzés első részét adjuk közre.

A forrásorientált szabályozás lényege: az államigazgatási szintek között (központ-megye-helyi szint) nincs alkumechanizmus, az irányítás nagyjából közgazdasági szabályozókkal történik. Csúpnak makroszintű szabályozás létezik, amely meghatározza a szféra nemzetgazdaságon (a felhasználható GDP-n), az államháztartáson belüli súlyát. A helyhatóságok részére döntően törvények szabályozzák, hogy mi jár nekik. A települési önkormányzatok önállóan tervezik meg költségvetésüket. (1991-től már a megyei [tanács] „gyámkodás” is elmaradt.)

A forrásorientált szabályozásban a helyi önkormányzatok közszolgáltatási kiadási lehetőségét az általuk realizált helyi és központi források határozzák meg. A kiadások összetételét az önkormányzati testület állapítja meg, részben a törvényi előírások, kötelezettségek, részben az előző évek döntései, determinizmusai, végül saját célkitűzései alapján.

E szabályozásnak is többféle módszere lehet: a piacorientált modellben az önkormányzatok által felhasznált források döntően a helyi gazdasági (vagyoni, jövedelmi, forgalmi) háttérből származnak, ide értve a saját vagyonból származó bevételt is. E szabályozás hívei a lényegét a központi költségvetéstől való teljes függetlenségben látják, ezt tartják az önállóság valódi zálogának.

Magyarországon elképzelhetetlen az ilyen elméleti modell alkalmazása nemcsak azért, mert ilyen a világon sehol sem lehet találni, hanem azért sem, mert az ország egyes területeinek, illetve településeinek jövedelemszolgáltató képessége, vagyoni ereje rendkívül eltérő. Ezt nem, vagy csak igen bonyolult kompenzációs rendszerrel lehetne kiegyenlítetté tenni.

Az állami támogatásos modellben nincs, vagy alig van helyi bevétel. Az önkormányzat bevételei teljes egészében a központi költségvetésből származnak. Ez is történhet normatív és/vagy egyedi elosztással. Erre sem lehet (sok) nemzetközi példát találni. (Hollandiában az önkormányzatok bevételi forrásainak nagyjából 90%-a normatíván elosztva a központi költségvetésen átérkezik, míg a helyi adók képviselik a fennmaradó 10%-ot.)

A vegyes modell ötvözi a piacorientált és az állami támogatásos modell előnyeit (s hordozza valamelyest azok hátrányait). Magyarországon ez utóbbi modell vált az elfogadott szabályozás alapjává. A vegyes modell hozhatja összhangba a magyarországi széles felelősségű és igen elaprózott helyi önkormányzatok feladatait, valamint forrásait. Egyidejűleg e szabályozás egyfelől ösztönöz a bevételi lehetőségek kiaknázására, s – ha korlátozottan is – a vagyonhasznosításra, a vállalkozásokra; kapcsolatot teremt az adófizető polgár és az önkormányzatok gazdálkodása között. Másfelől minden önkormányzatot olyan anyagi helyzetbe hoz, hogy alapvető közszolgáltatási feladatait elláthassa. Mindemellett az önkormányzat függetlensége érdekében törvény szabályozza, hogy alanyi jogon mi jár neki. Objektív mérőszámok alapján pedig az Országgyűlés közvetlenül állapítja meg az állami (normatív) hozzájárulásokat és támogatásokat. A jövedelemhiányos, az önhibájukon kívül működni képtelen önkormányzatok többféle kiegészítő támogatást kapnak, törvényben szabályozott paraméterek, s nem egyedi elbírálás alapján. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt célok – mindennek előtt fejlesztések – megvalósításához a központi költ-

Magyarországon ez utóbbi modell vált az elfogadott szabályozás alapjává. A vegyes modell hozhatja összhangba a magyarországi széles felelősségű és igen elaprózott helyi önkormányzatok feladatait, valamint forrásait. Egyidejűleg e szabályozás egyfelől ösztönöz a bevételi lehetőségek kiaknázására, s – ha korlátozottan is – a vagyonhasznosításra, a vállalkozásokra; kapcsolatot teremt az adófizető polgár és az önkormányzatok gazdálkodása között. Másfelől minden önkormányzatot olyan anyagi helyzetbe hoz, hogy alapvető közszolgáltatási feladatait elláthassa. Mindemellett az önkormányzat függetlensége érdekében törvény szabályozza, hogy alanyi jogon mi jár neki. Objektív mérőszámok alapján pedig az Országgyűlés közvetlenül állapítja meg az állami (normatív) hozzájárulásokat és támogatásokat. A jövedelemhiányos, az önhibájukon kívül működni képtelen önkormányzatok többféle kiegészítő támogatást kapnak, törvényben szabályozott paraméterek, s nem egyedi elbírálás alapján. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt célok – mindennek előtt fejlesztések – megvalósításához a központi költ-

ára

ségvetés célzott támogatást ad. Ezeket kiválthatják immár EU-s források.

*Az alkotmány,
az önkormányzati
törvény és
a forrásszabályozás*

Az 1990. év nyarán, a rendszerváltást követően megalakult parlament az első törvények között fogadta el az alkotmány módosítását, s az „alkotmányerejű” (kétharmados többségi

igen szavazatot igénylő) önkormányzati törvényt (Ötv.). Ezek révén Magyarországon valamennyi településen önkormányzat jött létre (megkezszerelve a tanácsok számát). Az önkormányzatok jórészt „megörökölték” a tanácsok feladat- és hatáskörét, ezáltal rendkívül széttagolt rendszer jött létre. A széles feladat- és hatáskörben az észak-európai koncentrált önkormányzati rendszerhez, az önkormányzatok számát tekintve az általában korlátozott települési feladatkörrel rendelkező dél-európai országokhoz letünk hasonlóak. (Vagyis e tekintetben is vegyes rendszer jött létre.)

Az alkotmány az önkormányzatok gazdasági alap-

jai között három tételt emel ki: a saját bevételt, az állami támogatást, valamint az önkormányzat vagyonát.

Megállapítható az is, hogy az alkotmány fontosnak tartja a gazdasági alap elemei és az önkormányzatok feladatai és bevételi forrásai összhangjának a megteremtését, valamint az egyensúlyi állapot fenntartását. Az Ötv. IX. fejezete ugyanezekre az elemekre épít. „Az önkormányzatok gazdasági alapjai” címet kapott fejezet mindenekelőtt kimondja: az önkormányzat közszolgáltatásokat nyújt. Saját tulajdonnal rendelkezik és költségvetési bevételeivel, kiadásaival önállóan gazdálkodik. Elhelyezi az önkor-

mányzatok költségvetését az államháztartáson belül, majd a bevételeket a következők szerint tagolja: az önkormányzat a feladatai ellátásának feltételeit saját bevételekből, átengedett központi adókból, más gazdálkodó szervektől átvett bevételekből, központi költségvetési normatív hozzájárulásokból, valamint támogatásokból teremti meg.

Az elmúlt 15 év alatt jelentősen átalakult bevételi forrásszerkezetet jelzi az 1. táblázat.

Ezen áttekintő táblázatból a helyi önkormányzatok szabályozására vonatkozóan a következő markáns tendencia rajzolódik ki. Látható egyfelől, hogy a magyar önkormányza-

1. táblázat. A helyi önkormányzatok főbb bevételi csoportjainak szerkezete az 1991–2005. években

Bevételek	Százalék														
	1991. évi teljesítés	1992. évi teljesítés	1993. évi teljesítés	1994. évi teljesítés	1995. évi teljesítés	1996. évi teljesítés	1997. évi teljesítés	1998. évi teljesítés	1999. évi teljesítés	2000. évi teljesítés	2001. évi teljesítés	2002. évi teljesítés	2003. évi teljesítés	2004. évi teljesítés	2005. évi várható
Helyi adók	2,4	3,4	4,7	4,5	5,6	8,2	9,1	10,4	12,9	13,0	13,4	12,8	12,4	13,3	13,9
További saját folyó bevételek	14,8	15,9	15,0	13,8	14,2	14,9	15,9	16,5	15,9	15,5	14,8	14,3	13,0	13,8	12,8
Felhalmozási bevételek	4,0	5,6	8,0	10,5	10,9	12,1	15,2	8,6	8,3	10,6	10,1	9,0	8,2	7,9	7,3
Átengedett bevételek (szja, gépjárműadó, 1998-tól termőföld bérbeadása)	12,0	12,7	8,6	8,5	11,6	11,0	11,7	13,5	13,3	15,0	15,2	15,1	16,8	18,2	17,3
Ebből: Normatív szja	-	-	-	-	1,9	3,1	4,7	6,4	8,1	12,4	12,6	12,6	11,7	12,4	11,7
Állami hozzájárulások és támogatások	48,5	42,8	43,1	38,8	37,5	33,2	28,5	29,0	29,1	25,1	25,6	26,8	28,8	27,8	31,1
Államháztartás más alrendszereiből származó további bevételek együtt	17,5	17,0	16,6	17,1	16,6	17,2	16,4	16,5	16,6	16,4	14,9	14,9	15,8	14,9	14,4
Államháztartáson kívülről származó egyéb bevételek, átutalások	0,6	1,8	1,0	1,0	0,9	1,1	1,3	1,3	1,1	1,3	1,7	1,3	1,3	0,9	0,7
Hitel	0,2	0,8	2,8	5,6	2,3	1,4	1,5	3,1	1,3	1,3	2,2	3,4	2,4	2,7	2,3
Értékpapírok értékesítéséből származó bevételek	0,0	0,0	0,2	0,2	0,4	0,9	0,4	1,1	1,5	1,8	2,1	2,4	1,3	0,5	0,2
Tárgyévi bevételek összesen	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Tárgyévi bevételek összesen milliárd forintban	392,7	512,4	595,9	749,5	831,8	984,0	1223,2	1397,4	1541,9	1710,9	1989,0	2316,1	2598,7	2761,2	2836,2

tok bevételeiben domináns – de csökkenő – szerepet játszanak a központi költségvetésből és az államháztartás más alrendszeréből – a társadalombiztosításból, elkülönített alapokból (korábban útalapból, környezetvédelmi alapból stb. [amelyek átalakultak tárca előirányzatokká], mára már csak a munkaerőpiaci alapból) – származó bevételek. Másfelől jól kirajzolódik, hogy a helyi bevételek között a helyi adók aránya évről évre nő (az 1991. és a 2005. évek között csaknem hatszorosára).

A felhalmozási bevételek hullámzóan alakultak, következően a privatizáció fel- majd

lefutásából. A kezdeti 4 százaléknyi részesedés a '90-es évek második felében 15 százalék fölé kúszott, majd jelen években már erőteljes a visszaesés. A hitel súlya elmarad a fejlett országokban tapasztalathoz képest. Általános az 1 százalék körüli mérték, kivéve a választások éveit: 1994-ben 5,7 százalék, 1998-ban 3,1 százalék, 2002-ben 3,4 százalék. Hasonló tapasztalható a választásokat megelőző évben is, ha nem is ilyen kiugrással. Közél azonos tendencia rajzolódik ki az értékpapír értékesítésnél is. Az önkormányzatok hitele része az államháztartás hiányának. Ez utóbbi radikális

csökkentése elengedhetetlen, így az önkormányzati hitelfelvétel 1995. óta korlátozott. Az EU-források megelőlegezését szolgáló hitelfelvétel 2005-től nem esik a korlát alá.

Az egyes bevételi források jellemzői

A saját bevételek képesek kifejezésre juttatni a helyi gazdasági (vagyon, forgalmi és jövedelmi) hátteret. A helyi források – ideértve már az átengedett és helyben maradó központi adókat is – azonban magukban hordoznak elvileg mérhetetlen mértékű differenciálódást is, amelyet indokolt mérsékelni, de megszüntetni semmiképpen sem, mert ez a fejlődés gátja lenne.

Az 1991. évben kialakított új szabályozásnak ki kellett kényszerítenie olyan szemléletet, mely szerint az egyes önkormányzatok bevételfeltárásban és beszédésben legyenek érdekeltek, s ne a forráshiányuk bizonyításában. Emellett remélni lehetett, hogy a saját, alanyi jogon képződő források becsléte jóval nagyobb lesz, mint a felülről adományozott pénzeszközöké, s ezáltal költségta- karékosabb gazdálkodás alakulhat ki.

Az átengedett (megosztott) bevételek döntő tétele a személyi jövedelemadó. Az új adórendszer 1988-as bevezetésekor a pénzügyi kormányzat a parlamentben ígért, hogy a személyi jövedelemadó mielőbb annak a helyhatóság- nak lesz a bevétele, ahol a befizető állampolgár lakik. 1990-re ez bekövetkezett, hiszen a köz-

ponti adóhivatal már ki tudta mutatni településenként az ott élő polgárok által 1988-ra bevallott adót, s ez vált helyi bevétellé.

A fejlett országokban nincs olyan megoldás, hogy egy központi adó teljes mértékben a helyhatóságoknak kerül átengedésre. (Sőt vannak olyan fejlett országok, ahol központi adókból egyáltalán nem részesednek a helyi önkormányzatok.) Magyarországon is „osztottá vált” az szja, már 1991-től.

Kezdetől vitatott, hogy nem a tárgyévi pénzforgalmi szja összegére számíthatnak a helyhatóságok, hanem a két évvel megelőző időszakra bevallott összegre. Az ok: az adóigazgatás (és a központi adók információs rendszere) nincs felkészülve technikai- lag arra, hogy az állampolgárok adóját folyamatosan vizsgálja az adott évben a lakóhelyüknek megfelelően; ezt csak utólag, a bevallások alapján tudja megtenni.

Ebből következően azonban nem éri kár a helyi önkormányzatokat. Ugyanis a szabályozásban az állami támogatások és hozzájárulások, valamint a személyi jövedelemadó együttes összege tölti be a helyi önkormányzatok központi költségvetési kapcsolatának szerepét. Ennek ellenére vissza-visszatérően szakmai (és politikai) viták keretében került az szja átengedésének mértéke. Sőt nemcsak ez, hanem azon belül a ténylegesen lakhelyen maradó rész, s a normatívan elosztásra kerülő rész (mely lényegében norma-

2. táblázat. A helyi önkormányzatok részére átengedett személyi jövedelemadó alakulása 1990-2005 között

Év	Az szja 100 %-a 2 éves csúszással, millió Ft	100 % szja az előző év %-ában	Az szjaátengedés		Az átengedett szja az önkormányzatok összbevétele %-ában	Ebből: a helyben maradó szja az önkormányzatok összbevétele %-ában
			%-ban*	Millió Ft		
1990.	74 530	-	100	74 530	24,4	24,4
1991.	94 038	126,2	50	47 019	12,1	12,1
1992.	125 972	134,0	50	62 986	12,2	12,2
1993.	163 177	129,5	30	48 953	8,0	8,0
1994.	204 327	125,2	30	61 298	8,4	8,4
1995.	267 517	130,9	(29+6) 35	93 631	11,5	9,5
1996.	281 317	105,2	(25+11) 36	101 274	10,3	7,1
1997.	356 979	126,9	(22+16) 38	135 652	11,1	6,4
1998.	447 725	125,4	(20+20) 40	179 090	12,8	6,4
1999.	499 660	111,6	(15+25) 40	199 864	13,0	4,9
2000.	605 785	121,2	(5+35) 40	242 309	14,2	1,8
2001.	716 340	118,2	(5+35) 40	286 387	14,4	1,8
2002.	834 895	116,6	(5+35) 40	333 007	14,4	1,8
2003.	1 012 750	121,3	(10+30) 40	405 449	15,7	3,9
2004.	1 139 320	112,5	(10+30) 40	455 728	16,4	4,1
2005.	1 164 064	102,2	(10+30) 40	465 626	15,6	3,9

* A zárójelben szereplő számok közül az első a lakhelyen maradó, a második a normatívan elosztott részt jelzi

3. táblázat. A 2004-ben lakhelyen maradó személyi jövedelemadó településtípusonként

Településtípus	Állandó népesség száma 2002.01.01. (ezer fő)	Lakhelyen maradó szja (ezer forint)	Lakhelyen maradó szja (forint/fő)	Országos átlaghoz viszonyítva	Vidéki átlaghoz viszonyítva	Községi átlaghoz viszonyítva
Főváros	1 745,4	36 086 151	20 675	186,4%	226,4%	321,0%
Megyei jogú városok	1 805,4	24 328 997	13 476	121,5%	147,6%	209,3%
Egyéb városok	3 146,0	30 507 127	9 697	87,4%	106,2%	150,6%
Községek	3 572,7	23 009 716	6 440	58,0%	70,5%	100,0%
Ország összesen	10 269,5	113 931 991	11 094	100,0%	121,5%	172,3%
Vidék összesen	8 524,1	77 845 840	9 132	82,3%	100,0%	141,8%

tív költségvetési hozzájárulásként viselkedik). Ezek alakulása kísérhető végig az eltelt időszakra a 2. táblázatban.

Jövedelemkülönbség-mérséklés

A forrásszabályozásban megkülönböztetett szerep jut a jövedelemkülönbség-mérséklési támogatásnak. Ezért ezzel hosszabban foglalkozunk (a költségvetési törvények 4. számú melléklete alapján). E támogatás a személyi jövedelemadóból, annak normatív részéből történik (pl. 2005-ben 40%-ból mintegy 8,3%-ot felhasználva).

Az szja-kiegészítésnek is nevezett mechanizmus súlya a 90-es évek második felében megnőtt. 1998-ra – az 1994. évihez képest – megötszörö-

zódott keret a szolidaritás erősödését jelezte. Az ugrásszerű növekedést elsősorban az a tény szükségessé, hogy a személyi jövedelemadó mellett az iparüzési adó okozta erőteljes jövedelemszóródást is „kezelni” kellett. Ugyanis az iparüzési adó akkorra már azonos – 100 milliárd forint – nagyságrendű lett, mint a helyben maradó szja. Mindezek vezettek 1999-től az iparüzési adóerőképeségnek a jövedelemkülönbség mérséklését szolgáló – szja-ból finanszírozott – támogatási rendszerbe történő bevonásához.

A 3. és 4. táblázat a bevételek főbb önkormányzattípusok közötti eltérő szóródását szemléltetik a személyi jövedelemadónál, valamint az iparüzési adónál. (A személyi jövedelemadónál a két éves átlapolás miatt

pl. 2004-re a 2002-es adatokat kellett figyelembe venni.)

Az 1999-ig működtetett „kiegyenlítési mechanizmus”, amely csak az szja szóródását vette figyelembe, egyfelől igazságtalanul juttatott olykor kiegészítést azoknak az önkormányzatoknak, amelyeknél ugyan kevés volt a képződés helyén maradó szja, de magas iparüzési adó-bevételt realizáltak, másfelől nem részesíthette kiegészítésben azokat, amelyek magas szja mellett nem, vagy alig voltak képesek iparüzési adóból bevételt elérni. A technikai feltételek azonban nem voltak meg ahhoz, hogy az iparüzési adó is közvetlenül bevonható legyen a szabályozásba. Ezt – ha kissé összetett módon is – 1999-re sikerült megteremteni.

Adóerőképeség alatt az önkormányzatoként elérhető, átlagos erőfeszítés melletti bevétel értendő, függetlenül attól, hogy a vonatkozó törvény alapján az önkormányzat döntött-e az adó bevezetéséről, s ha igen, alkalmazta-e kedvezményt, vagy sem. Az adóerőképeség 1999-ben a maximálisan elérhető bevétel valamivel több, mint 50 százalékában lett megállapítva (1,7%-os maximális adókulcs mellett 0,9%-ot véve figyelembe). A 2000. évtől ez valamelyest magasabb, vagyis 2 százalékos maximális adókulcs mellett 1,2 százalék, míg 2004-től 1,4 százalék kerül alkalmazásra.

1999-től 2003-ig az adóerőképeség számítása a települések teljes körére közvetett módon – a központi adóhatóságnál (APEH) fellelhető és feldolgozott, tárgyév megelőző második évi társasági adóbevallásokból településre kimutatott adóalap felhasználásával – történt. Az APEH-adatakból számított adóerőképeség korrigálásra került az adott önkormányzat tárgyév-re valorizált iparüzési adóbevételeivel.

A bevezetési év tapasztalataiból kiindulva 2000-től a

4. táblázat. A 2004. évi iparüzési adó-bevétel településtípusonként

Településtípus	Állandó népesség száma 2004.01.01. (ezer fő)	2004. évi iparüzési adó-bevétel teljesítés (ezer forint)	Egy lakosra jutó iparüzési adó (forint/fő)	Országos átlaghoz viszonyítva	Vidéki átlaghoz viszonyítva	Községi átlaghoz viszonyítva
Főváros	1 707,9	138 576 272	81 138,4	267,1%	402,3%	868,2%
Megyei jogú városok	1 991,0	69 592 179	34 953,4	115,1%	173,3%	374,0%
Egyéb városok	3 039,8	69 418 858	22 836,7	75,2%	113,2%	244,4%
Községek	3 468,7	32 417 597	9 345,7	30,8%	46,3%	100,0%
Ország összesen	10 206,4	310 004 906	30 373,6	100,0%	150,6%	325,0%
Vidék összesen	8 499,5	171 428 634	20 169,3	66,4%	100,0%	215,8%

5. táblázat. A jövedelemkülönbség mérséklésének forrása településtípusonként 2001–2005 között

Településtípus	milliárd forint									
	2001		2002		2003		2004		2005	
	Kiegészítés	Beszámítás	Kiegészítés	Beszámítás	Kiegészítés	Beszámítás	Kiegészítés	Beszámítás	Kiegészítés	Beszámítás
Főváros	0	8,6*	0	10,5*	0	16,8	0	15,6	0	15,6
Megyei jogú város	4,3	0,7	4,8	0,7	10,9	1,6	9,8	0,9	13,0	0,9
Város	20,2	3,1	22,5	3,4	38,7	3,5	42,4	3,3	45,5	3,7
Község	34,0	1,3	38,4	1,3	53,3	1,5	58,5	1,3	30,9	0,7
Ország **	58,5	8,7	65,7	10,9	102,9	23,4	110,7	21,1	118,6	21,8
Jövedelemkülönbség mérséklés a normatív szja-ból	49,8		54,8		79,5		89,6		96,7	

* A 2001–2002. évi fővárosi adatokban szerepel a kerületekhez átcsoportosított 5 milliárd forint is.

** Az ország összes adatából kiszűrésre került a kerületekhez átcsoportosított összeg.

helyi önkormányzatok számára mód nyílt arra, hogy különösen indokolt esetben javítsák a fentiek szerint számított iparűzésiadó-bevételüket az általuk prognosztizáltra. A pontosítási lehetőséggel élő önkormányzatoknak – amennyiben a ténylegesen befolyt iparűzési adó magasabb az általuk vélelmezettnél, ennek a jövedelemkülönbség mérséklésére gyakorolt hatásával (többször kiegészítés, vagy kevesebb beszámítás) – a zárszámadás során el kellett számolniuk. A jogtalanul igénybe vett összeget kamattal megnövelve kellett a központi költségvetésnek visszafizetni.

A 2003. év végi elszámolás során először, a korrigáló önkormányzatok számára nemcsak visszafizetési kötelezettséget írt elő a költségvetési törvény, hanem megillette őket az az összeg, amely a ténylegesen befolyt – hátralékváltozással korrigált – és az általa csökkentett iparűzési adó különbözetének a kiegészítésre, illetve az elvonásra gyakorolt hatásából származik. 2004-től átalakult a jövedelemkülönbség-mérséklés alapját képező adóerőké-

pesség számítás, ugyanis lehetőség nyílt a közvetlen – önkormányzatoknál meglévő, tárgyévet megelőző időszakra szóló – adóalap adatok alkalmazására. Jogszabály-módosítás alapján, ha az önkormányzat iparűzésiadó-rendeletet alkotott, minden területén működő vállalkozásnak adóbevallást kellett készítenie, függetlenül esetleges mentességétől. Ezzel a számítás menete egyszerűsödött, az önkormányzat számára követhetőbbé, ezáltal ellenőrizhetőbbé vált.

Ezért 2004-től a hatályos iparűzési adóról szóló rendelettel bíró települési önkormányzatok – a birtokukban lévő adatok és információk alapján – maguk becsülik meg adóerőképességüket, a mutatószám-felmérés során. Amennyiben a települési önkormányzat nem rendelkezik hatályos iparűzési adóról szóló rendelettel, iparűzési adóerőképessége továbbra is megegyezik az önkormányzattípus, azon belül a népességszám szerinti kategóriába tartozók adóerőképességének – a legalacsonyabb és legmagasabb adóerőképességű önkormányzatok

egy-egy tizedének adata figyelemmel kívül hagyásával – számított átlagával.

2004-től minden önkormányzatra kiterjedt a jövedelemkülönbség-mérséklés miatti év végi elszámolás, – a teljesen új önkormányzati becslésen alapuló rendszer miatt – az első évben még igénybevételei kamatfizetési kötelezettségtől mentesen. 2005-től azonban az elszámolást már kamatfizetés is terheli, amennyiben a jogosulatlan igénybevétele eléri a ténylegesen járó támogatás 10 százalékát.

Ha a zárszámadást követően a Magyar Államkincstár illetékes területi igazgatóságának felülvizsgálata kimutatja, hogy az önkormányzat nem a tényleges adóerőképességgel számolt el (pl.: nem volt teljes körű az önkormányzathoz beérkezett adóbevallások rögzítése stb.) akkor a késedelmes visszafizetés miatt a *jogosulatlanul igénybe vett összeg után a késedelem időtartamára a jegybanki alapkamat kétszeresének megfelelő kamatot kell az önkormányzatnak megfizetnie.*

Az adóerőképesség megállapítása után, a jövedelemkülönbség-mérséklés érdekében két irányban hat a szabályozás: Egyfelől azoknál az önkormányzatoknál, amelyeknél a képződés helyén maradó szja és a fentiek szerinti iparűzési adóerőképesség együttes egy lakosra jutó összege nem éri el a településtípus törvényben meghatározott szintjét, a bevétel e szintig kiegészül.

2003-tól önkormányzati típusonként differenciáltabbá vált a jövedelemkülönbség-mérséklésnél figyelembe veendő értékhatár, így az a szint, ameddig a kiegészítés, illetve ahonnan a beszámítás történik, jobban igazodik az adott településkategória jellemző átlagjövedelméhez. Másfelől a kiugró (szja és iparűzési adóerőképesség együttes összegében megjelenő) jövedelemmel rendelkező önkormányzatok az általánosnál kisebb mértékű állami hozzájárulásban részesülnek.

Mivel a szabályozásnak semmiképpen sem célja a bevételi érdekeltség megszüntetése, ezért azon túl, hogy az adóerőképesség az elérhető

6. táblázat. A jövedelemkülönbség-mérséklés által érintett önkormányzatok számának alakulása megyénként

Megnevezés	Az érintett önkormányzatok száma									
	2001-ben		2002-ben		2003-ben		2004-ben		2005-ben	
	Kiegészítés	Beszámítás	Kiegészítés	Beszámítás	Kiegészítés	Beszámítás	Kiegészítés	Beszámítás	Kiegészítés	Beszámítás
Főváros	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1
Baranya megye	297	2	298	2	298	3	298	3	298	3
Bács-Kiskun megye	115	3	115	3	116	2	116	2	116	2
Békés megye	73	1	73	1	73	2	73	1	73	1
Borsod-Abaúj-Zemplén megye	346	7	346	7	350	6	350	5	349	6
Csongrád megye	58	1	58	1	58	2	59	1	59	1
Fejér megye	97	9	97	9	97	8	102	5	103	4
Győr-Moson-Sopron megye	164	4	164	4	170	7	170	6	169	8
Hajdú-Bihar megye	78	3	78	3	79	1	80	1	79	1
Heves megye	109	6	109	6	111	5	112	5	113	5
Komárom-Esztergom megye	66	6	66	6	67	5	69	5	68	7
Nógrád megye	127	0	127	0	127	0	128	0	128	1
Pest megye	164	10	168	8	159	16	159	18	156	18
Somogy megye	239	1	239	1	240	3	240	4	242	3
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	225	1	227	1	228	1	229	0	228	1
Jász-Nagykun-Szolnok megye	73	2	73	2	74	1	75	2	75	2
Tolna megye	107	1	107	1	107	1	107	1	107	1
Vas megye	199	9	199	9	205	7	208	6	206	7
Veszprém megye	212	9	212	9	205	9	206	9	205	9
Zala megye	242	7	245	7	242	8	246	6	245	11
Ország összesen	2 991	83	3 001	81	3 006	88	3027	81	3019	92
Összes érintett önkormányzat	3074		3082		3094		3108		3111	

bevételnek csak egy hányadát, mára 70 százalékát veszi figyelembe, viszonylag tág „mentes” sáv után kezdődik a beszámítás. 2001 óta 25 százalék után lépnek be a sávonként progresszíven emelkedő kulcsok. Így csak a kifejezetten „kirívó” jövedelműeknél lép be a központi forráskülönbség-mérséklés. Az 5. táblázatból ugyanakkor látható, hogy a jövedelemkülönbség egyre erőteljesebb mérséklése érdekében 2001–2003 között fokozódott, 2004–2005-ben valamivel mérséklődve stabilizálódott a beszámítás.

A jövedelemkülönbség mérséklésénél azok a községi, városi önkormányzatok, amelyek

önként látnak el megyei kötelező feladatokat, 2000-tól e feladatokkal arányosan nagyobb mértékű kiegészítésben részesülnek, vagy kevesebb beszámítás érinti őket. Ez mérsékli az intézményfenntartó települési és a megyei önkormányzatok közötti névleges társulások létrehozásának addigi ösztönzőttségét. 2005-től a kiegészítési-beszámítási értékhatárt a megyei jogú városok esetében is növeli a térségi feladatellátás, elismerve így a kapcsolódó többletkiadásokat.

1999-ben a rendszerben a beszámítás elmegetett a meghatározott normatív állami hozzájárulások és a normatíván elosztott személyi jövedelem-

adó együttes összegének 80 százalékáig, majd a 2000. évtől már 100 százalékáig. 2003-ra a megnövekedett bérkiadásokhoz kapcsolódva e központi források mintegy 27 százalékkal bővülnek. Ezért indokolt volt a beszámítási plafon 80 százalékra történő mérséklése annak érdekében, hogy az érintett önkormányzatoknál ne kerüljön elvonásra a megnövekedett bérekhez szükséges forrás. A beszámítási plafon azóta is 80 százalékon maradt.

További könnyítést jelent 2003-tól a beszámítással érintett önkormányzatok számára, hogy az elvonás 25 százaléka a következő évben visszaigényelhető, amennyiben legalább eny-

nyit az önkormányzat saját forrásából a tárgyévben beruházásra felhasznál. A 2004. évi elszámolástól él az a szabályozás, mely szerint a jövedelem-differenciálási támogatásból felszabaduló összeg a kiegészítésben részesülő önkormányzatokat illeti meg, a településtípusos kiegészítési/beszámítási értékhatár és a lakosságszám alapján számított összeg arányában. 2004-re ezen „megmaradó” összeg csaknem 6 milliárd forint volt.

Az 5. és a 6. táblázatból kiderül, hogy a települések igen nagy hányada részesül e kiegészítő támogatásban. A települési önkormányzatoknak mindössze 2,9 százalékát teszik ki az

Folytatás a 14. oldalon.

átlagosnál „gazdagabb” önkormányzatok. 57 önkormányzat (1,8%) nem érintett sem beszámítással, sem pedig kiegészítéssel. Ezek visszatükrözik a széles feladat- és hatáskörű, döntően gyenge jövedelmi háttérrel rendelkező és rendkívül széttagolt magyar önkormányzati rendszert.

Állami támogatások és hozzájárulások

A forrásszabályozásban a központi költségvetés döntően normatív módszerrel juttatja forráshoz az önkormányzatokat. Ezért a normatív központi költségvetési (állami) hozzájárulások a forrásszabályozásban ugyancsak kiemelt szerepet játszanak. Ezek azonos feltételek esetén azonos összeget garantálnak az egyes önkormányzatoknak, ezáltal teremtenek esélyegyenlőséget. Ezeknek az alanyi jogon igénybe vehető, saját döntés alapján felhasználható hozzájárulásoknak a címeit és mértékeit az éves költségvetési törvény rögzíti (évek óta a 3. számú mellékletben részletezve).

Az eltelt évek során többször felvetődött külön önkormányzati szabályozási törvény megalkotásának szükségessége. Egyesek szerint azért, mert így (is) lehetne függetleníteni az önkormányzatok pénzügyi lehetőségeit az aktuális központi költségvetéstől. Mások szerint „csak” azért, mert az önkormányzati szabályozó elemek túlságosan nagy részét töltik ki az éves költségvetési törvényeknek. Mindaddig erre nem került sor, feltehetően abból eredően, hogy a helyi önkormányzati kondí-

ciókat meghatározó szabályozó elemek az átalakuló gazdaságtól, államháztartástól egyelőre nem függetlenedhetnek. A központi költségvetés, a társadalombiztosítási alapok, az elkülönített pénzalapok, valamint a helyi önkormányzatok forrásai és felhasználásai ma még csak egymással szerves egységben alakulhatnak, s ezt csak az egyidejű tervező, kormányzati és parlamenti munka képes garantálni.

A forrásszabályozás megalapozása során a normatív hozzájárulások képzésének többféle módszere is felvetődött. Elvi jelentőségű volt az a kérdés, hogy a támogatás kötődjék-e konkrét feladatokhoz, s a felhasználásra nézve is érvényesüljön-e a kötöttség. Az ún. „intézményi modell” lényege, hogy az állami támogatás konkrét ellátási feladatokhoz (mutatókhoz) kapcsolódjék, s csak az adott célra (az adott intézmény számára) folyósíthatják azt. Az „önkormányzati modell” esetén a normatív módon kiszámítható és igénybe vehető központi költségvetési hozzájárulásokat és a helyi bevételeket együttesen szabadon használhatják fel a helyhatóságok. Szabadságukat csupán törvényekben meghatározott előírások korlátozhatják. Mivel a célkitűzés szerint a forrásorientált szabályozásnak mindekelőtt a helyi önkormányzattá válást kellett megalapoznia – a képviselő-testületek lettek az 1990. évi váltás alapvető hordozói –, így az intézményi modell felhasználási kötöttsége nem volt érvényesíthető. E mellett lényeges szempont az

is, hogy egy intézmény nem dönthet önmaga létéről (így összevonásáról, megszüntetéséről stb. sem). A gazda szerepe az önkormányzaté.

Ezért 1990-ben az önkormányzati modell indult újtárra. Alapvető kérdés az is, mi legyen a normatív állami támogatás-hozzájárulás alapja. Legegyeszerűbb módszer az általános népességáramos allokáció. Ez esetben a körzeti jellegű feladatokhoz (középiszólákhöz, szociális otthonokhoz stb.) szükséges eszközök is elosztásra kerülnének oda, ahol ilyen ellátást nem nyújtanak, s e hozzájárulásokat a feladatot ténylegesen ellátó részére össze kellene adni. E módszer nem volt működőképes. Ezért az ilyen feladatok esetében az ellátottak (középiszólai tanulók, szociális otthonban elhelyezettek stb.) számához kellett kapcsolni a központi költségvetésből igénybe vehető forrásokat. Itt sem jelenti azonban, hogy az ellátottak alapján képződő állami hozzájárulás csak a konkrét intézményre fordítható (csupán tervezésszabályozási /allokációs/ módszerrel van szó).

A központi költségvetésből természetesen állandó népesség alapján is igénybe vehető járandóság. Az 1990. évben még korcsoportokra bontva is megállapítottak hozzájárulásokat. Ekkor még ugyanis olyan települési feladatokhoz, mint általános iskola, óvoda, bölcsőde stb. így, s nem az ellátott gyermekek, tanulók száma alapján kapcsolódott normatíva. 1991-től kezdődött a normatív hozzájárulások elaprózódása. Vannak olyan – fix –

kiadások, amelyek függetlenek a népességszámtól. Erre figyelemmel került a szabályozásba kezdetben minden településre egységesen, majd később csak a községekre a 2 millió forint hozzájárulás (amely differenciált lett az idők során). E juttatások egyfelől nyilvánosak, hiszen az Országgyűlés törvényben rögzíti ezeket, másfelől előre kalkulálhatók, mindemellett versenysemlegesek, mindenkit azonos mércével juttatnak forráshoz. A szakirodalomban a normatív állami (máshol központi költségvetési) hozzájárulások rövidítéseként elharapózott a „normatívák” kifejezés használata. Bár e fogalomnak más a jelentése – leginkább költségnormaként használatos –, mégis a továbbiakban ez írásban is előfordul a normatív hozzájárulások helyettesítőjeként.

Az 1990-ben indult szabályozás elveinek felpuhulása-ként a későbbi években – az ágazati érdektörekvések hatására – bejötték a rendszerbe az ún. „kötött normatívák”, amelyeknél megszűnt az önkormányzat felhasználási szabadsága. Ugyancsak később kerültek be az ún. „közpon-tosított előirányzatok”. Ezeknél a költségvetési törvények – az 5. számú mellékletükben – az igénybevételek főbb feltételeit mondják ki, a részletes szabályozásra a kormányserveket hatalmazzák fel. Külön támogatást szabályoznak az éves költségvetési törvények a színházak és a tűzoltóságok számára.

*Kecskés Ádám – Rozsi É. Judit
dr. Varga Sándor*