

J8742
3F1 428

ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

2023 NOV. 29



TANULMÁNYOK

Hegedűs Szilárd – Lentner Csaba: Az önkormányzatok bevételeinek és kiadásainak vizsgálata a 2010 utáni állampénzügyi reformoktól a tömeges COVID-19 járvány végéig, 2021-ig.

Nagy Sándor: Hová lettél, hová levél, gazdálkodási autonómia?

Veres Zoltán: Szempontok a kriptopénzek fogalmának és természetének megértéshez

Futó Iván: Mesterséges Intelligencia – szakértői rendszerek – a közigazgatásban: ülünk fordítva a lóra?

Kasza Zsolt: A települések tükrői

Zsák András: Közösségi városháza modell Budaörs

Hámori Antal: A fogyasztó ügyféli státusza

Ács Benedek – Szabó Annamária Eszter: Alapjogok a sportjogban

KÖNYVISMERTETŐ

Koi Gyula: Könyvismertetés A Kúria és elnökei I–IV. című könyvsorozatról
(szerkesztette: Bódiné Beliznai Kinga)

PORTRÉ

Koi Gyula: Fritz-Achim Baumann (1934–2022).
Emlékezés a közigazgatás-tudományt művelő német gyakorlati jogi szakemberre

Kiadja a
Tokaj-Hegyalja Egyetemért
Alapítvány



A kiadásért felel:
Dr. Stumpf István

A kiadvány
szerkesztéséért felelős:
Dr. Szabó Annamária Eszter PhD.

Nyomdai előkészítés:
Starkiss Stúdió

Nyomdai munkálatok:
Starkiss Kft.
Felelős vezető: Kiss Sándor

ISSN 2060-4599

Minden jog fenntartva!

A kiadó írásbeli hozzájárulása
nélkül a mű sem részeiben, sem
egészében nem sokszorosítható.

Lapalapító: Wolters Kluwer Kft.
(korábban CompLex Kiadó) (2008)

TARTALOM

■ TANULMÁNYOK

Hegedűs Szilárd – Lentner Csaba: Az önkormányzatok bevételeinek és kiadásainak vizsgálata a 2010 utáni állampénzügyi reformoktól a tömeges COVID-19 járvány végéig, 2021-ig	1
Nagy Sándor: Hová lettél, hová levél, gazdálkodási autonómia?	11
Veres Zoltán: Szempontok a kriptopénzek fogalmának és természetének megértéshez	19
Futó Iván: Mesterséges Intelligencia – szakértői rendszerek – a közigazgatásban: üljünk fordítva a lóra	27
Kasza Zsolt: A települések tükrői	37
Zsák András: Közösségi városháza modell Budaörs	53
Hátori Antal: A fogyasztó ügyféli státusza	63
Ács Benedek – Szabó Annamária Eszter: Alapjogok a sportjogban	69

■ KÖNYVISMERTETŐ

Koi Gyula: Könyvismertetés A Kúria és elnökei I–IV. című könyvsorozatról (szerkesztette: Bódiné Beliznai Kinga)	77
--	----

■ PORTRÉ

Koi Gyula: Fritz-Achim Baumann (1934–2022). Emlékezés a közigazgatás-tudományt művelő német gyakorlati jogi szakemberre	97
--	----



A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE:

Prof. Dr. Stumpf István CSc. egyetemi tanár

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TISZTELETBELI ELNÖKE:

Prof. Emeritus Dr. Verebélyi Imre DSc., a Magyar Közigazgatás alapító főszerkesztője

FŐSZERKESZTŐ:

Dr. Szabó Annamária Eszter PhD, <https://unithe.hu/uj-magyar-kozigazgas-kezdolap/>

Hová lettél, hová levél, gazdálkodási autonómia?

DR. NAGY SÁNDOR¹

Abstract

A rendszerváltást követően létrejött és nagyfokú önállósággal rendelkező helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre, valamint az őket jellemző autonómia mára átalakult és más tartalommal bír. Ehhez társult az elektronikus közigazgatás egyre szélesebb körű elterjedése, amelyben – többek között – az egységesítés kapott fő szerepet, így a közfeladatok megszervezése és ellátása is újragondolást igényelt. A korábban szabad felhasználású normatív állami támogatások helyét a feladatfinanszírozás vette át, vele együtt pedig a kötelezően bevezetett ASP rendszer nyitotta meg a teljes átláthatóság kapuját, amelynek a gazdálkodási autonómia látta kárát. A tanulmány főként jogtudományi módszer segítségével arra keresi a választ, hogy mennyiben sérült a gazdálkodási önállóság az ASP rendszer bevezetésével, illetve meddig terjedhet az állami beavatkozás ebben a vonatkozásban.

1. Elindultam szép hazámból

Az elektronikus közigazgatás nem új keletű fogalom. A teljes államigazgatási és önkormányzati rendszert átszövi és hatással van rájuk. Az elmúlt harminc év önkormányzatisága merőben más képet mutat jelenleg, mint a rendszerváltozás idején, ugyanis a nagyfokú önállóság mára leszűkül, helyét mindinkább a centralizáció vette át a sematizálás, az uniformizáltság és a platformizáció mellett. Ennek estek áldozatul a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében létrejött helyi önkormányzatok. 2016-ban akként módosult a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.), hogy

Did the financial autonomy of local governments disappeared in Hungary?

After the political transition local governments had a high degree of independence and autonomy which have been transformed and have a different content nowadays. This was accompanied by the electronic public administration where unification played an important role, so the organization of public tasks also required rethinking. The former free-to-use grants replaced by purpose limitation and with the mandatory connection to the ASP system opened the door to the complete transparency which caused reduced financial autonomy. The aim of the study, based on jurisprudential method, is to find the answer to the extent to financial autonomy has been infringed by the ASP system, and to what extent state interference can extend in this regard.

a helyi önkormányzatok számára *kötelezővé* tették az ún. ASP rendszer használatát. Ez azt a célt szolgálta, hogy „az elektronikus közigazgatás helyi szinten történő megvalósulásában az *egységesség* kapjon szerepet, illetve, hogy az ezt használók vonatkozásában megkönnyítse a mindennapi munkát.”²

Noha a jegyzői államigazgatási és önkormányzati hatósági feladatok nagy része megégyezik a legkisebb lakosságszámmal rendelkező falu és a több tízezres város életében, nem szabad elfelejtenünk a helyi önkormányzatok egyik legfontosabb jellemzőjéről: az autonómiáról és az ezt kiegészítő helyi sajátosságokról, amit figyelembe szükséges venni, tiszteletben kell tartani, és amihez elengedhetetlen „a társadalmi rendeltetésük betöltéséhez szükséges háborítatlan mozgástér biztosítása.”³

¹ Igazgatásszervező, jogász, elektronikus ügyintézési szakértő; az Eléki Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának PhD hallgatója. A Magyar Jogász Egylet Békés Vármegyei Szervezetének, valamint a Közigazgatási Eljárás Jogi Egyesület tagja. Főbb kutatási területei az elektronikus közigazgatás, mobil applikációk a helyi önkormányzati igazgatásban.

² FÁBIÁN Adrián (2013): Kommentár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényhez. Budapest, Wolters Kluwer Hungary Kft. ISBN 9789632952864.

³ I. Könyv: A személyek III. Rész A személyhez fűződő jogok <https://ptk2013.hu/polgari-jogi-kodifikacio/i-konyv-a-szemelyek-pjk-20053-3-15-o/327> (2022.01.27.)

Az ASP rendszer alapkoncepciója kiváló lehetőséget teremtett arra, hogy a korábban településenként eltérő (vagy igen kezdetleges állapotban lévő) informatikai megoldásokat egységes rendszerben kezelje, alkalmazásával viszont teret engedett a még nagyobb mértékű állami beavatkozásnak, amely véleményem szerint a gazdálkodási folyamatokban mutatkozik meg szignifikánsan.

A tanulmányban az önkormányzati autonómia elemei közül a gazdálkodási önállóságot vettem górcső alá abból a szempontból, hogy az ASP gazdálkodási szakrendszerének bevezetésével mennyiben sérült mindez. Vizsgáltam továbbá, hogy az állam milyen mértékig „világíthatja át” a helyi önkormányzatokat, illetve meddig tekinthető transzparensnek a működésük, önállóságuk sérelme nélkül. Hipotézisem, hogy a gazdasági szakrendszerbe táplált adatok állami szervek felé történő továbbítása a helyi önkormányzatok funkcionalitásának csökkenéséhez vezetett, amellyel teljes mértékben átláthatóvá váltak. A jogtudományi módszeren alapuló kutatás a hatályos joganyag, néhány alkotmánybírói döntés elemzésével valamint a jegyzői munkám során tapasztaltak beépítésével igyekszik bizonyítani a fenti állítást.

2. Lenni vagy nem lenni: önkormányzáshoz való jog vagy hatáskörcsoport-védelem?

A helyi önkormányzatok a központi kormányzat ellensúlyaként működnek, ami a közfeladatok decentralizált módon történő ellátásával valósul meg. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának (a továbbiakban: Charta) egyik alapelve, hogy úgy szükséges megszervezni a működésüket, hogy az ügyek intézése az állampolgárokhoz a lehető legközelebb történjen (szubszidiaritás).⁴ Ennek a pénzügyi-gazdálkodási területet illetően is érvényesülnie kell amelle, hogy a Charta külön cikkben határozza meg – többek között – a saját pénzügyi forrásokhoz való jogosultságot (arányban az Alaptörvényben és a jogszabályokban meghatározott feladatokkal), figyelembe véve a pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelmét.⁵ Kiemelendő, hogy a helyi önkormányzatoknak juttatott támogatás nem köthető meghatározott feladatok finanszírozásához. A támogatások juttatása nem korlátozhatja a helyi önkormányzatoknak a hatáskörükön belüli önálló döntéshozatali jogát.⁶ Az idézett passzust hazánk implementálta, így e vonatkozásban alkalmaznia is kell(ene). Más kérdés, hogy mindez hogyan valósul meg.

Az Alaptörvény több ponton határoz meg az önkormányzati gazdálkodással kapcsolatban főszabályt, témám szempontjából azonban a kiindulópontot a következő rendelkezés jelenti: a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése érdekében törvény keretei között meghatározza költségvetését, annak alapján *önállóan gazdálkodik*.⁷ A helyi önkormányzat költségvetése

az államháztartás részét képezi, működése során közpénzeket használ fel, ehhez kapcsolódva – és szintén alaptörvényi szintre emelve – az átláthatóság alapkövetelmény.⁸ Ahhoz, hogy bizonyítást nyerjen a bevezetőben leírt hipotézis, elsőként azt kell megvizsgálni, hogy a helyi önkormányzatok életében mivé alakult át a gazdálkodási autonómia.

Az állam a decentralizáció elvét követve számos közfeladat és közszolgáltatás ellátását a helyi önkormányzatokra bízta. Azt, hogy hogyan és milyen módon szervezték meg ezeket, csupán a jogszabályok szabtak határt, tehát az önállóság ebben a vonatkozásban biztosított volt. A feladatok megszervezéséhez és lebonyolításához – a saját tulajdon biztosítása mellett – normatív állami támogatás társult, kezdetben felhasználási köztörtség nélkül. Ez kiszámíthatóságot, tervezhetőséget, továbbá esélyegyenlőséget teremtett a települések között.⁹ A 2010-es években azonban ez a fajta hatáskörmegosztás – tekintettel arra, hogy számos önkormányzat nem tudta kellő színvonalon biztosítani kötelező feladatait és a kapott támogatást nem mindig szabályosan használták fel – újragondolásra szorult. Ennek egyik oka volt az önkormányzatok eladósodottsága, amely veszélybe sodorta működésüket. Az állam később ugyan átvállalta a tartozásokat,¹⁰ „cserébe” a közpénzek centralizált, feladatalapú finanszírozását vezette be, megszüntetve a korábbi, szabadabb gazdálkodást, utat engedve a címkézett pénzeknek, amelyek elköltését szigorú szabályok betartása mellett ellenőrizi. A gazdálkodási autonómia sérelmének kezdetét tehát innen datálhatjuk.

Az Alaptörvényben meghatározott önálló gazdálkodás elve a döntési jogosítványok összességét jelenti a gazdasági hatáskörök gyakorlása tekintetében, amely komplex jellegének köszönhetően a helyi önkormányzat mozgásterének körülírása a gazdasági kérdésekben.¹¹ Az Alkotmánybíróság több döntésében is foglalkozott az önkormányzati autonómia kérdéskörével. A korábbi Alkotmány a helyi önkormányzáshoz való jogot kollektív alapjognak tekintette, mindez mára átalakult és pusztán a hatáskörök védelmét jelenti.¹²

Az önkormányzati alapjogok a helyi képviselő-testület számára biztosított olyan hatáskörcsoportok, amelyek a helyi önkormányzás körében az önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáit képezik, de ez az autonómia nem feltétlen és korlátozhatatlan. Ez

⁸ Alaptörvény 39. cikk

⁹ SIKET Judit (2020): A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára. Szeged, Iuris-peritus, 221. ISBN: 9786155411939.

¹⁰ Az akkori megyei önkormányzatok vonatkozásában erről a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény rendelkezett, majd a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény, végül a helyi önkormányzatok adósságállományának részleges konszolidációjáról szóló 1540/2012. (XII. 4.) Korm. határozat.

¹¹ ÁRVA Zsuzsanna: Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez, 2022. május 25. időállapotú, 2022-es Jogtár-formátumú kiadás, ISBN: 9789635940387.

¹² VARGA Ádám (2021): Van-e jelentősége a helyi önkormányzáshoz való jog alapjogként tételezésének? Alkotmánybírói Szemle. 2–9. ISSN 2061-5582.

⁴ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény 4. cikk 3. pontja.

⁵ Charta 9. cikk 1–6. pontjai

⁶ Charta 9. cikk 7. pontja

⁷ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés f) pontja

a garancia elsősorban a kormánnyal és az államigazgatással szemben nyújt védelmet az önkormányzatok számára, a törvényhozót annyiban köti, hogy az nem vonhatja el a jogokat és nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozást, amely kiüresíti, ténylegesen elvonja az önkormányzati alapjogot.¹³ A törvényhozó mozgástere sem korlátlan (még abban az esetben sem, ha az autonómia csak törvény keretei között él), mivel alkotmányosan védett hatásköröket nem üresítheti ki.¹⁴ Ennek keretében az Alaptörvényben rögzített hatásköröket Alaptörvényben biztosított jogként szükséges értelmezni, ugyanis megsértésük esetén éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott autonómia szenved csorbát. Ezen hatáskörök sérelmére (ahogy adott esetben bizonyos alapjogra is) a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panaszt alapíthatnak.¹⁵

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésére alapozva alkotmányos követelményként állapította meg, hogy az Országgyűlés ugyan csökkentheti a helyi önkormányzatok költségvetési támogatásait (veszélyhelyzetben a különleges jogrend szabályaira tekintettel a Kormány is),¹⁶ de ezzel nem lehetetlenítheti el a helyi önkormányzatok működését.¹⁷ Továbbá megállapította, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése nem tekinthető alapjognak (de a helyi önkormányzatok szempontjából Alaptörvényben biztosított jog), így korlátozni nem a szükségesség–arányosság teszt szerint lehet. Ennek megfelelően törvény az autonómiát korlátozhatja, de nem üresítheti ki.¹⁸

A gazdálkodási autonómiára levetítve mindez azt jelenti, hogy ugyan alaptörvényi szinten biztosított az önálló gazdálkodás (a képviselő-testület által megalkotott költségvetési rendeletben és egyéb, általuk meghozott döntésben foglaltak szerint), de azt adott esetben a törvényhozó (rendkívüli helyzetben a Kormány) korlátozhatja (akár forráselvonással is), figyelve arra, hogy ne üresítse ki a hatáskört. Ha jobban megvizsgáljuk a jelen önkormányzatiságát ebből a szempontból, láthatjuk, hogy a Belügyminisztérium által közzétett és 2022. II. félévre vonatkozóan elkészített önkormányzati hatásköri jegyzék alapján a képviselő-testületnek a költségvetéssel kapcsolatban 43 feladat- és hatásköre van¹⁹ (pl.: költségvetési rendelet, zárszámadási rendelet megalkotása, önként vállalt feladat biztosítása stb.), a gazdálkodással kapcsolatban pedig 75²⁰ (pl.: döntéskorlátozásról, költségvetési szerv alapításáról, a kormány előzetes

hozzájárulásával vállalhat adósságot keletkeztető ügyletet stb.). Ezek mindegyike keretbe foglalja és aközé szorítja az önkormányzatokat, tartalommal viszont nekik kell megtölteniük. Nem mindegy azonban, hogy hogyan.

3. Hová merült el szép finanszírozásunk világa?

A helyi önkormányzatok bevételeit három fő csoportra oszthatjuk: saját bevételek, átengedett központi bevételek és az állami hozzájárulások, támogatások. A fejezetben az utóbbira, nevezetesen a mindenkori költségvetési törvényben meghatározottak szerint nyújtott feladatfinanszírozási támogatásokra helyezem a hangsúlyt, amely átvezet bennünket az ennek alapjául szolgáló adatok összegyűjtését célzó ASP-re.

A feladatfinanszírozás rendszere az adott közfeladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátást jelenti, beleértve a feladat, helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámokhoz és a lakosságszámhoz kapcsolódó központi támogatásokat is, felhasználási kötéssel.²¹ Ugyanakkor léteznek a fentiek mellett a felhasználási kötétség nélküli támogatások is (korábban az ún. ÖNHÍKI, vagyis az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő települések), ma pedig a rendkívüli önkormányzati támogatást (REKI) értjük alatta).²² A feladatfinanszírozás „célja, hogy az önkormányzatok kötelező feladatainak – szakmai jogszabályok által meghatározott feltételek szerinti – ellátásához szükséges működési kiadások fedezete rendelkezésre álljon.”²³ A központi támogatáshoz az Mőtv. több szempontot is figyelembe vesz, így a takarékos gazdálkodást, a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható saját bevételeit és a tényleges saját bevételeit.²⁴

Az, hogy pontosan mely feladatokra nyújt támogatást az állam,²⁵ a különböző nyilvántartásokból, statisztikai adat- szolgáltatásokból kinyert objektív, számszerűsített adatokon alapján történik, amit a mindenkori költségvetési törvény határoz meg (pl.: önkormányzati hivatal fenntartása esetén figyelembe veszik a lakosságszámot, a település típusát, közös önkormányzati hivatal esetében a nemzetiségi önkormányzatok számát).

Az így kapott eredmények differenciálják a településeket a finanszírozás szempontjából, ami véleményem szerint teret enged az egyenlőtlenségnek. Amennyiben például a helyi önkormányzat egy lakosra jutó iparűzési adóerő-képessége meghaladja a 13.300 Ft-ot, akkor egyrészt elesik az ún. kiegészítő támogatástól, másrészt kevesebb finanszírozást kap, amely adott esetben az önkormányzati hivatal működtetési költségé-

¹³ 56/1996. (XII. 12.) AB határozat

¹⁴ VARGA (2021): i. m. 7.

¹⁵ 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, 35. Indokolás [161].

¹⁶ Erről ld. bővebben: SIKET Judit: Veszélyben a helyi önkormányzatok funkcionalitása?: A pandémia hatása a helyi demokráciára https://ajk.kre.hu/images/doc2021/pr/a_jarvany_hosszutavu_harasa_a_magyar_kozigazgatasa.pdf (2023.02.28.)

¹⁷ 8/2021 (III. 2.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont

¹⁸ 8/2021 (III. 2.) AB határozat, Indokolás, 168.

¹⁹ Önkormányzatok Elektronikus Hatásköri Jegyzéke (2022. II. negyedév) <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/b/b4/b41/b412b3dbcbca-8630c60e4675ae1f9fd9640ab2550.pdf> (2023. 02. 28.)

²⁰ Önkormányzatok Elektronikus Hatásköri Jegyzéke (2022. II. negyedév) <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/b/b4/b41/b412b3dbcbca-8630c60e4675ae1f9fd9640ab2550.pdf> (2023. 02. 28.)

²¹ Mőtv. 117. § (1) bekezdés a) pontja

²² Mőtv. 117. § (1) bekezdés b) pontja.

²³ Az Mőtv. 117. §-118. §-hoz fűzött indokolás.

²⁴ Mőtv. 117. § (2) bekezdése.

²⁵ Az alábbi kötelező feladatok finanszírozását nyújtja az állam Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Költségvetési törvény) alapján: önkormányzati hivatal működtetése, zöldterület gazdálkodás, közutak fenntartása, köztetők fenntartása, közvilágítás, óvodai nevelés, szociális és gyermekjóléti feladatok, kulturális feladatok támogatása.

1. táblázat
A feladatfinanszírozás mutatószámai és az adatszolgáltató felületek

Közfeladat megnevezése	Mutatószám	Jogszabály	Adatszolgáltató felület
önkormányzati hivatal működtetése	elismert hivatali létszám	Költségvetési törvény 2. melléklet 3. 1.1.1.1.	személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, OSAP-jelentés
zöldterület gazdálkodás	belterület nagysága	Költségvetési törvény 2. melléklet 4. 1.1.1.2.	ingatlan-nyilvántartás
közutak fenntartása	belterületi utak hossza	Költségvetési törvény 2. melléklet 7. 1.1.1.5.	OSAP-jelentés „Helyi közutak és hidak adatai”
közütemető fenntartása	közütemető nagysága	Költségvetési törvény 2. melléklet 6. 1.1.1.4.	OSAP-jelentés „Jelentés az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyonról „T” adatlap 01–04. sorok”
közüvilágítás	a településen kiépített kifizetésű hálózat km-ben meghatározott hossza	Költségvetési törvény 2. melléklet 5. 1.1.1.3.	OSAP-jelentés „Jelentés a települések villamosenergia-ellátásáról”
óvodai nevelés	óvodai nevelésben részt vevő gyermekek létszáma	Költségvetési törvény 2. melléklet 13. 1.2.	köznevelési statisztika
szociális és gyermekvédelmi feladatok	több tényező, általában a szolgáltatást igénybe vevők/ellátottak száma	Költségvetési törvény 22. melléklet 21-50.	szolgáltatói nyilvántartás, intézményi statisztika
kulturális feladatok támogatása	lakosság szám	Költségvetési törvény 2. melléklet 53. 1.5.2.	személyiadat- és lakcímnnyilvántartás

Forrás: saját szerkesztés

nek csökkentését vonja maga után, beleértve a köztisztviselők bér- és járulékköltségét is. A keletkezett hiányt pedig saját forrásból szükséges kiegészíteni, ha rendelkezésre áll.²⁶

Egy-egy feladat- és hatáskör meghatározásánál az Mőtv. a gazdasági teljesítőképességet, a lakosság számát és a közigazgatási terület nagyságát tekinti kiindulópontnak.²⁷ E három jellemző közül az előbbi lehetne a helyi önkormányzatok finanszírozásának új alapját képező mutató azzal, hogy a jelenleg érvényben lévő ún. szolidaritási hozzájárulás kizárólag a valóban nagyobb gazdasági teljesítőképességű önkormányzatokat terhelné (ebben a vonatkozásban bírhat jelentőséggel a lakosság szám), így a kisebb településeken élők adófizetési hajlandósága miatt megnőtt helyi iparüzési adóerő-képesség okozta befizetési kötelezettség kikerülhet a szabályozás alól. A helyi adóbevételek törvényben meghatározott célokra történő felhasználási kötelezettségét pedig javasolt hatályon kívül helyezni, ezzel megadva a lehetőséget a helyi önkormányzatoknak, hogy ténylegesen szabadon rendelkezzenek vele, legyen szó működésről, személyi juttatásról, egyebekről. Vannak azonban olyan feladatok, amelyeket nem lehet ilyen módon differenciálni, és akadnak olyanok, amelyek bevételekteremtő jellegük miatt (pl.: hulladékgazdálkodás,

víz- és csatornaszolgáltatás) nem képezik a feladatfinanszírozás részét.²⁸

Az önkormányzat bevételeként érkező feladatfinanszírozást tehát meghatározott célra kell felhasználni. A felhasználás kötelezettség azt jelenti, hogy a kapott támogatást csak és kizárólag az adott feladat megszervezésére és ellátására fordíthatja a helyi önkormányzat, ellenkező esetben kamatokkal megnövelten kell visszafizetnie azt a központi költségvetésbe.²⁹ Azonban figyelembe kell venni, hogy a támogatások juttatása nem korlátozhatja az önálló döntési jogot,³⁰ azaz a feladat ellátásának formáját, minőségét a helyi önkormányzat képviselő-testülete jogosult meghatározni, amely a gazdálkodás biztonságért felel, a szabályszerűségért pedig a polgármester.³¹ Felmerül a kérdés: ha adottak a kötelező feladatok, amihez társul bizonyos mutatószámok alapján állami támogatás, milyen mozgástere van, egyáltalán van-e mozgástere az önkormányzatoknak?

²⁸ Megemlítendő, hogy az egészséges ivóvíz biztosítása mint kötelező feladat – sok más közfeladathoz hasonlóan – szintén centralizálásra kerül, az ezzel kapcsolatos előkészítő munkálatok már megkezdődtek, a vagyonátruházás folyamatban van.

Ld. az egyes energetikai és közszolgáltatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi LXVIII. törvény 65. §-át: A Vksztv. 5/H. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép, és a Vksztv. 5/H. §-a a következő (3)–(9) bekezdéssel egészül ki:

„(2) Az ellátásért felelős önkormányzat a víziközmű-vagyon, illetve a tulajdonában álló víziközmű működtető eszköz tulajdonjogát térítésmentesen, nyilvántartási értéken történő átvétellel is átruházhatja az államra, ha a víziközmű-rendszeren kizárólagos vagy az állammal közös tulajdonnal rendelkezik.

²⁹ Mőtv. 118. § (1) bekezdése.

³⁰ SIKET (2020): i.m. 212.

³¹ Mőtv. 115. § (1) bekezdése.

²⁶ Megjegyzem, a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 1/A. § (5) bekezdése és a 36/A. §-a kimondja, hogy a helyi adóbevételeket fejlesztési célra és a helyi önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használható fel, továbbá helyi iparüzési adóból származó bevétel az önkormányzati hivatal állományában foglalkoztatottak személyi juttatásai és az ahhoz kapcsolódó munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó finanszírozására nem fordítható.

²⁷ Mőtv. 11. § (2) bekezdése.

4. Jól csak az ASP rendszerrel lát az ember

Az ASP rendszer (Application Service Provider) a helyi önkormányzatok feladatellátását támogató, számítástechnikai hálózaton keresztül távoli alkalmazásslolgáltatást nyújtó, az állam által biztosított, elektronikus információs rendszerközpont.³² Feladata, hogy olyan egységes alkalmazási környezetet alakítson ki valamennyi helyi önkormányzat számára, amely egy részről egységesítést jelent az önkormányzatban tevékenykedőknek, másrészt a velük kapcsolatban álló szervek egységes és hiteles információk birtokába jutnak az önkormányzatok működésének szinte valamennyi releváns eleméről.³³ A rendszer bevezetését már a Nemzeti Digitalizációs Stratégiai is szorgalmazta,³⁴ [mely] éppen a »fejlett önkormányzati információs rendszer kialakítása« érdekében központosítja az informatikai rendszereket az ún. ASP rendszerhez történő kötelező csatlakozás előírásával, széles körű betekintést és beavatkozási lehetőséget adva ezzel a helyi önkormányzatok működésébe.³⁵

Míg 2015-ben alig 54 önkormányzat csatlakozott az ASP rendszerhez, addigra ez a szám 2019-re lefedte a teljes önkormányzati kört.

2. táblázat:

Az ASP-hez csatlakozott helyi önkormányzatok száma³⁶

Csatlakozás éve:	Csatlakozott önkormányzatok száma:
2015	54
2016	44
2017	1637
2018	1259
2019	202
Összesen:	3196

Forrás: Jó Állam jelentés (2019): 158. <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2019-elso-valtozat> (2023.03.01.)

Nem szabad azonban elfeledkeznünk arról a tényről, hogy „az, hogy minden települési önkormányzat csatlakozott az ASP rendszerhez, nem választás kérdése volt. Azon szervezetek, amelyek ún. interfésszel tették magukévá a rendszer elemeit, szintén a kényszer szülte elektronizáltság előtt hajtottak

fejet.³⁷ Kényszerhelyzet állt elő, hiszen a „háborítatlan mozgástér” beszűkült. A cél az volt, hogy az új, feladatfinanszírozás rendszer alapjául szolgáló mutatók könnyedén elérhetőek legyenek és hogy a jövőben az önkormányzatok hatékonyabban lássák el feladataikat.³⁸

Az ASP rendszer keret- és szakrendszerekből áll: iratkezelő, adó, ipar-kereskedelem, *gazdálkodás*, ingatlanvagyon-kataszter, hagyaték, település portál. A gazdálkodási szakrendszer használatával a helyi önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatos adatai kerülnek betáplálásra, így különösen a kapott támogatás felhasználása során keletkezett számlák, bizonylatok, szerződések és minden egyéb pénzügyi dokumentum, amely a pontos elszámoláshoz szükséges.

Jelenleg több platformon kell adatot szolgáltatnia a helyi önkormányzatoknak, illetve az országos közhiteles nyilvántartások (személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, ingatlan-nyilvántartás) adatait veszik alapul a finanszírozás megállapításához. Az ASP rendszer ebben segítséget nyújt, ugyanis a szakrendszerek által összegyűjtött adatokat – kivéve a személyes adatokat – továbbítja az Adattárház³⁹ felé, ezzel a rendszer képessé válik különböző folyamatokról, akár a finanszírozás felhasználásáról egységes képet adni a kormányzat számára.⁴⁰

Noha ezen adatok mindegyike közérdekű adatnak minősül, mégsem adhat arra alapot, hogy ilyen formán végeredményben „bárki” hozzáférjen és beavatkozzon a helyi önkormányzatok gazdasági folyamataiba. Az Mőtv. igen szigorúan fogalmaz, amikor deklarálja: a helyi önkormányzat a pénzügyi, ügyviteli, ügyintézési és egyéb alapvető feladatok egységes szabályok szerinti elvégzését, átláthatóságát biztosító – az állami informatikai rendszerrel összekapcsolható – informatikai rendszert működtet, amely a folyamatos pénzügyi állami ellenőrzés eszközeként is szolgál.⁴¹ [A] kapcsolódó kiaknázó (analitikai és döntéstámogató) rendszerek bevezetésével pedig a jelenlegi, egymástól független adatkörök együttes – az adatok részletes és összefüggéseiben történő – elemzésére nyílik lehetőség. Ennek eszközei a riportolás (mi történt), az elemzés (miért történt), a monitoring (mi történik jelenleg), illetve az előrejelzés (mi történhet).⁴²

A jogszabály ezáltal megteremtette a lehetőségét annak, hogy a betekintésre jogosult szervek éljenek ilyen jogukkal és akár egy döntés meghozatalát követően, annak végrehajtásáig a háttérből nyomon követhetik a folyamatokat. A szabályos, átlátható, felelősségteljes gazdálkodás a helyi önkormányzatok kötelezettsége és felelőssége. A Magyar Államkincstár által le-

³² Mőtv. 114. § (2) bekezdése.

³³ Közigazgatás és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (a továbbiakban: KKS) https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia.pdf 56. (2021.03.19.)

³⁴ KKS https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia.pdf (2021.03.19.)

³⁵ BALÁZS István (2016): Közjogi berendezkedésünk: A helyi önkormányzatok – Egyed István a helyi önkormányzatokról. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*. 77. ISSN 2063-9058.

³⁶ Jó Állam jelentés (2019): 158. <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2019-elso-valtozat/> (2023.03.01.)

³⁷ NAGY Sándor (2021): Circulus vitiosus: az elektronikus közigazgatás megvalósulása helyi szinten. Új Magyar Közigazgatás 4. ISSN 2060-4599.

³⁸ KKS: i. m. 55.

³⁹ Az Adattárház felhasználói körét az önkormányzati ASP rendszerrel szóló 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet 9. § (6) bekezdése rögzíti, amelybe – értelemszerűen a helyi önkormányzatok –, a Magyar Államkincstár, önkormányzati érdekszövetségek, a Belügyminisztérium, a Pénzügyminisztérium, a Központi Statisztikai Hivatal és az Állami Számvevőszék munkatársai értendők.

⁴⁰ MÉSZÁROS József (2019): A Magyar Államkincstár szerepvállalása az önkormányzati alrendszer szabályos működésének elősegítésében. *Köz-gazdaság*. 11. ISSN: 1788-0696.

⁴¹ Mőtv. 114. § (1) bekezdése.

⁴² MÉSZÁROS (2019): i. m. 13.

follytatott szabályszerűségi ellenőrzések vagy az Állami Számvevőszék vizsgálatai azt a célt szolgálják, hogy a tudomásukra jutott anomáliák vonatkozásában megtegyék a szükséges intézkedéseket és iránymutatásaikkal, javaslataikkal a megfelelő mederbe tereljék az önkormányzat működését.

Fontos megemlíteni az ún. kincstári könyvvizelési szolgáltatást,⁴³ amelynek lényege abban áll, hogy „egy központi könyvvizelési szolgáltatást nyújtó szervezet révén az önkormányzatok hathatós támogatást kaphatnak a könyvvizeléssel összefüggő feladataik ellátása terén, azok egy részének állam általi átvállalásával mentesülnek bizonyos költségektől, és biztosított lesz a szabályszerű, egységes, valamint magasabb szintű feladatvégzés is.”⁴⁴ Ezzel az állítással részben értek egyet. A szabályszerű, egységes feladatvégzés vitathatatlan, hiszen a pénzügyi fegyelem betartása ugyanúgy megkövetelendő egy kevesebb mint 100 lelket számláló faluban, mint egy nagyvárosban, ugyanakkor szem előtt kell tartani, hogy a korábban már felvázolt problémát: nem feltétlenül szükséges az államnak ilyen mélységben beavatkoznia egy helyi önkormányzat életébe.

A járási hivatalok 2013-ban történt felállítással számos feladat került át a jegyzőktől (államigazgatási feladat- és hatáskör), ennek eredményeként „a jelentősebb helyi közfeladatok centralizálásra kerültek, az önkormányzatoknál csak a kisebb költségigényűek maradtak. A helyi költségvetési gazdálkodás többféle korlát közé terelődött, amely bár a forrásszabályozási rendszer egyes hibáira gyógyír lehetne, de közben a helyi pénzügyi autonómia látta kárát.”⁴⁵ A feladatok központosításával épp az ellenkezőjét érte el a jogalkotó. A feladatfinanszírozás bevezetése előtt gyakorlatilag a helyi önkormányzatok az állami normatívát szabadon felhasználhatták, nem volt megkötve a kezük, ám mostanra „lényegében végrehajtott szerepre lehet kárthatatni az önkormányzatokat.”⁴⁶ A kormánynak azonban erre is megvolt a válasza, hogy miért is jó a központi források ily módon történő felhasználása: „[a] feladatfinanszírozás esetleges anomáliái felszínre kerüljenek, és az önkormányzati eladósodási folyamatok megindulása felismerhető és megelőzhető legyen, amelyhez a közpénzek felhasználása, a feladatfinanszírozás és a likviditási helyzet folyamatos nyomon követése szükséges.”⁴⁷ Végeredményben a kormánynak akkor sem szolgálhat indokál, hogy azért központosítja ezen rendszereket, mert okulva az önkormányzati adósságállomány átvállalásából és kifizetéséből, elkerüljön egy ilyen és ehhez hasonló esetet, nem beszélve a hitelfelvétel problematikájáról.

„Az önkormányzati autonómiát a javaslat tiszteletben tartja, hiszen a gazdálkodással összefüggő, és minden más döntést változatlanul az önkormányzatok hozzák meg, a könyve-

lés elvégzése és egyéb adminisztráció a meghozott döntéseket tartalmazó bizonylatok alapján történik.”⁴⁸ Az önálló gazdálkodás elve ugyan védelemben részesül, de ez látszólagos. Alkotmányjogi panaszt, konkrétan erre kihegyezve, nem nyújtottak be, a helyi önkormányzatok gazdálkodásába történő beavatkozással pedig a gazdálkodási autonómia tovább szűkül. A feladatfinanszírozás bevezetésével a központi támogatások konkrét feladatok ellátására érkeznek – ellentétben a Charta rendelkezéseivel –, amire a képviselő-testületnek gyakorlatilag befolyása nincsen, lényegében adminisztratív tevékenységet lát el. A közben döntéseket meghozza, az ezzel kapcsolatos dokumentumok feltöltésre kerülnek a gazdálkodási szakrendszerbe, ahol a pontos elszámolás és átláthatóság jegyében nyomon követhető a közpénz felhasználási folyamata. A mutatószámok túl objektív mércével differenciálják a településeket, ami torz képet adhat, nem beszélve arról, hogy az alulfinanszírozottság és a közfeladat megfelelő színvonalon történő ellátásának biztosítására saját forrást (adóbevételt) a törvényben meghatározottak kivételével nem biztosíthat. A helyi önkormányzatok keze végeredményben kötve van. Az Mőtv.-ben felsorolt kötelező feladatokat el kell látni, a helyi sajátosságok figyelembe vételével, de ahhoz, hogy ez valóban az állampolgárok megelégedését szolgálja, az ő érdekeiket képviselje, akaratukat érvényre juttassa, az a jelenlegi rendszerben igen nehéz.

5. Íme, hát megeltem hazámat

A közfeladatok ellátása során nyilvánvaló követelmény, hogy a helyi önkormányzatok ezzel összefüggő tevékenységeik során szabályosan és transzparensen járjanak el. A kezelésükben lévő adatok nyilvánosságra hozatalához közérdek fűződik, hiszen az átláthatóság, a közpénzek hatékony felhasználása érdekében elengedhetetlen, hogy azok akár az állam és szervei, vagy adott esetben a választópolgárok számára megismerhetők legyenek.

Az ASP rendszer alap gondolata és annak helyi szinten történő alkalmazhatósága tétele – véleményem szerint – eredendően jó ötletnek indult. Sajnos azonban a jogalkotó azzal, hogy egyrészt kötelezővé tette a csatlakozást, valamint a fentiekben említett túlzott mértékű állami beavatkozással átláthatóvá tette munkájukat, ismét azt az állítást támasztja alá, hogy a helyi önkormányzatok a centralizáció felé tartanak ahelyett, hogy az eredeti, rendszerváltozáskor megfogalmazódott demokratikus és decentralizált helyi önkormányzati rendszert tovább tartották volna életben. A meghatározott célra juttatott állami támogatások rendszerét felülvizsgálni szükséges. Álláspontom szerint a különböző mutatószámok és statisztikai adatok alapján kiszámított összegek helyett olyan finanszírozási rendszert kellene kialakítani, ami lazítja a jelenlegi keretet, azaz nagyobb mozgásteret enged a helyi önkormányzatoknak és kevésbé kap hangsúlyt a túlzott objektivitás. Az arany középutat a korábban alkalmazott szisztema újragondolásában és a települések közötti esélyegyen-

⁴³ Erről az önkormányzati ASP rendszer gazdálkodási szakrendszerének továbbfejlesztéséről szóló 1915/2020. (XII. 17.) Korm. határozat is rendelkezett.

⁴⁴ MÉSZÁROS (2019): i.m. 17.

⁴⁵ BORDÁS Péter (2017): Feladatfinanszírozás-e a feladatfinanszírozás? A magyar önkormányzatok támogatási rendszerének értékelése. Közjogi Szemle. 63. ISSN 1789-6991.

⁴⁶ GAJDUSCHEK György (2012): Változások az önkormányzati rendszerben: - egy értelmezési kísérlet. *Fundamentum*. 71. ISSN 1417-2844.

⁴⁷ MÉSZÁROS (2019): i.m. 14.

⁴⁸ Uo., 17.

lőség ismételt felélesztésében látom. Jól tudjuk, hogy a helyi önkormányzatok a jogszabályok szabta keretek között kell, hogy működjenek, ennek mentén alakítják ki saját szervezetrendszerüket, döntési mechanizmusait, amelynek során tiszteletben kell(ene) tartani jogosultságaikat és segítő kezet nyújtani nekik. A jogalkotó ugyan eleget tett az ASP rendszer bevezetésével a különböző, magasabb szintű kívánalmaknak, azonban annak kiépítése során nem vette kellően figyelembe

azt a kulcsszót, amely a helyi önkormányzatokat a legjobban jellemzi: autonómia. Záró gondolatként álljon itt József Attila, a fejezet címével azonos versének részlete:

„Egyedül voltam én sokáig.
Majd eljöttek hozzám sokan.
Magad vagy, mondták; bár velük
voltam volna én boldogan.”