

Adóváltozások hatása az önkormányzatok költségvetésére

Magyarország területi, demográfiai különbözőségei az egyes települések költségvetésében is megfigyelhetőek. A települési önkormányzatok gazdálkodása során a településvezetők elsődlegesen a kötelezően ellátandó feladatokra kötelesek forrást biztosítani, a költségvetésüket az Alaptörvényben meghatározott célok mentén kötelesek összeállítani. A helyi lakosság életkörülményeinek javítása érdekében az önkormányzat egyéb feladatokat is elláthat, beruházásokat valósíthat meg. A hosszú évtizedek gyakorlatát, a települési önkormányzatok esetében a normatív alapú elosztást 2013-ban váltotta fel a feladatfinanszírozás, melyhez kapcsolódott a forrásszerkezet változása is. Ennek hatására csökkentek az átengedett adóbevételek, valamint az átengedett bevételek egy része beépült az állami támogatások forrásai közé. A tanulmányban a Budapesten kívüli megyeszékhely városok 2018. évi költségvetését elemeztük.

Az önkormányzatok gazdálkodásával összefüggő változások

A helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásakor 1989-ben arra helyezték a jogalkotók a hangsúlyt, hogy a települések választott testületei nagyfokú önállóság mellett gazdálkodhassanak, figyelembe véve azt, hogy a működésüket a helyi adóztatás mellett az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás, valamint a kötelezően előírt feladatok ellátásához juttatott állami hozzájárulás biztosítja (Vigvári). Az Országgyűlés igazodva a gazdasági, társadalmi változásokhoz a közel negyed évszázadig hatályos törvényt hatályon kívül helyezte. Többek között a települések önfenntartási képességének elősegítése, valamint a helyi közösség öngondoskodásra való képességének erősítése érdekében 2012. január 1-jétől lépett hatályba a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény.

Az önkormányzatok könyvvizsgálata 2014. január 1-jétől kezdődő költségvetési évben változott, az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I.11.) Kormányrendelet hatályba lépésével. Ezt megelőzően az önkormányzatok könyvvizsgálataiban a pénzforgalmi szemléletet alkalmazták, vagyis a pénzügyi mozgással járó gazdasági eseményeket rögzítették, míg a kötelezettségeket és kötelezettségeket a háttérben tartották

nyilván. Simon még 2009-ben fogalmazta meg, hogy a teljesség elve akkor biztosítható, ha az önkormányzatok áttérnek az elhatárolás alapú számviteli elszámolásra, így az adott feladat tényleges költsége meghatározhatóvá válik és így az egyes költségvetési évek összehasonlíthatók. Az új jogszabály hatálybalépésével a korábbi pénzforgalmi szemléletű könyvvizsgálata felváltotta a költségvetési és pénzügyi számvitel előírásainak megfelelő könyvviteli rendszer. A költségvetési számvitelben egységes rovatrend szerint kell a bevételi és kiadási előirányzatok alakulását, a követelések, kötelezettségvállalások, más fizetési kötelezettségek, és ezek teljesítését, továbbá a központi költségvetésből kapott támogatások felhasználását nyilvántartani, míg a pénzügyi számvitel a vagyon és annak összetétele, a tevékenység eredménye valóságnak megfelelő, folyamatos, zárt rendszerű, áttekinthető nyilvántartását biztosítja.

A könyvviteli keretek változása után informatikai változásokat is bevezettek. A helyi önkormányzatoknak 2016. július 1-jétől – a jogszabályban meghatározott ütemezés szerinti csatlakozással – kell működtetniük az Application Service Provider informatikai rendszert (továbbiakban:ASP), amely biztosítja a feladatellátás egységes szabályok szerinti elvégzését és az állami informatikai rendszerrel való

összekapcsolhatóságát. Az információbiztonság szigorú előírásait figyelembe véve az ASP biztosítja az önkormányzatok folyamatos pénzügyi és likviditási helyzetének ellenőrzését is. A Magyar Államkincstár által felügyelt központi rendszer bevezetésével az önkormányzatok önállóságát bizonyos értelemben korlátozták – megfosztva ezzel a számviteli információs rendszer választásának szabadságától. A közpénz önkormányzat általi felhasználásának folyamatos és közvetlen ellenőrzési hatékonysága akkor növelhető, ha a gazdálkodás során naprakészen rögzítik a gazdasági eseményeket, csak ekkor értékelhető az ASP támogató vezetői információs rendszerként. Az elkövetkezendő években további egységesítés várható a települési önkormányzatok pénzügyi intézeti számlavezetés tekintetében.

A helyi önkormányzatok kizárólag az önkormányzatokról szóló törvényben meghatározott kötelezően ellátandó feladatok mellett valósíthatnak meg fejlesztéseket, beruházásokat, melyek szükséges forrását többek között, pályázati források bevonásával, központi támogatásból, illetve saját bevételből teremthetik elő. A települések a beruházásaikat csak a kötelezően ellátandó feladatokra elkülönített települési költségvetési forrásból fennmaradó fedezet terhére vállalhatnak. A jogszabály lehetőséget biztosít külső források felhasználásához is; például hitelfelvételhez, azonban annak igénybevétele az önkormányzatok felelős gazdálkodásának biztosítása érdekében, az eladósodottság elkerülése miatt szigorú előírásokhoz, kormányzati jóváhagyáshoz kötött. Felelős gazdálkodással, a rendelkezésre álló egyéb lehetőségek kiaknázásával elkerülhető a pénzügyi források bevonása.

A normatív támogatást 2013-ban felváltotta a feladatfinanszírozás, mely egyre inkább leköttötte a helyi önkormányzatok mozgásterét. A központi költségvetésből adott támogatás biztosítása során figyelembe veszik az adott települési önkormányzat takarékos gazdálkodását, a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható saját bevételét, valamint a helyi önkormányzat tényleges saját bevételét. Az önkormányzatoknak fel kellett készülniük a megváltozott a közösségi feladattelepítés allokációjára is (Horváth). Tekintettel arra, hogy a helyi önkormányzatok választott tisztviselői folyamatos megfelelési kény-

szer alatt állnak, a helyi beruházások, fejlesztések felértékelődtek, a szűkös szabad erőforrások koncentrált mozgósítása elengedhetelenné vált.

Az önkormányzatok fejlesztési igényei azt mutatják, hogy mind a hazai, mind az uniós források korlátozottan állnak rendelkezésre, a megpályázott összegek sokszorosa a kimeríthető kereteknek. Nagy különbségek figyelhetők meg az egyes önkormányzatok fejlesztési igényei és lehetőségei között, mely a kialakult településszerkezet, településméret, régiós elhelyezkedés, valamint az ott élő lakosság demográfiai, szociális, képzettségi összetételétől is függ. Ezért fordulhat elő, hogy míg egyes településeken a legnagyobb kihívást a vezetékes víz, szennyvízcsatorna-beruházás, illetve a kapcsolódó infrastruktúra-fejlesztés – utak, járdák – kivitelezése jelentik, addig más településeken az életminőséget javító egyéb beruházásokért, ágazatspecifikus fejlesztések megvalósításáért nyújtanak be pályázatot.

Önkormányzati költségvetés a megyeszékhelyek gazdálkodásának tükrében

Az önkormányzat költségvetése az államháztartás része azzal, hogy az önkormányzati alrendszer költségvetése a központi költségvetéstől elkülönül, ahhoz központi költségvetési támogatásokkal kapcsolódik. A gazdálkodás biztonságáért, a költségvetés megalapozottságáért a képviselő-testület, a szabályszerűségéért, az egyes előirányzatokban meghatározott feladatok végrehajtásáért a polgármester felel. A költségvetés készítését költségvetési koncepció készítése előzi meg, amely bemutatja a fő irányokat, szándékokat és fejlesztési elképzeléseket. A költségvetés bemutatja a bevételek és a kiadások egyensúlyát, a hiteleket és a pályázati forrásokat, bemutatja továbbá a költségvetési év várható gazdasági folyamatait, a következő két év előirányzatait, a likviditási tervet, a hosszú távú kötelezettségvállalást évenkénti bontásban, a hitelállomány alakulását és a tervezett tartalékokat. Az önkormányzatok bevételeit és kiadásait működési és a felhalmozási célú bevételekre és kiadásokra oszthatjuk.

Magyarország területi, települési beosztásáról – más országok gyakorlatához hasonlóan – az Alaptörvény rendelkezik, melynek megfelelően az ország területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. Település szintű egységek a község, a város és a főváros, melyek

szükségszerűen lefedik az ország teljes területét. Az ország 3155 településéből 346 város (ebből: 1 főváros, 23 megyei jogú város), 2809 község. Az 1949–1950-es közigazgatási reform részeként 19 megye jött létre, 19 megyeszékhely irányításával. A kutatásban a Budapesten kívüli megyeszékhely városok 2018. évi költségvetésének elemzését végeztük el, mely során a Nemzeti Jogszabálytárban közzétett költségvetési mérlegadatokból vontunk le következtetéseket.

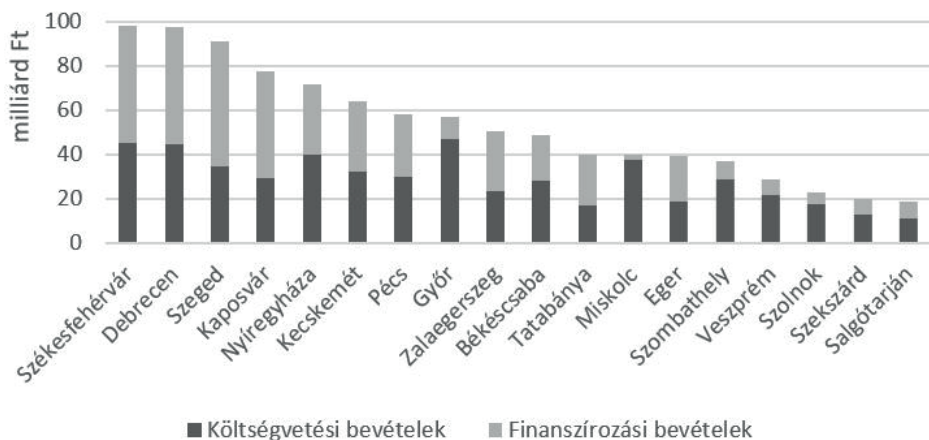
A feladatok ellátására kapott támogatások, fejlesztésekre jutó bevételek

Az önkormányzat bevétele az éves költségvetésben két fő bevételkategorióból áll: költségvetési bevételek, valamint a finanszírozási bevételek. A költségvetési bevételek további két csoportra oszthatók: működési és felhalmozási célú bevételekre. A működési bevételek a feladatellátásokhoz kapcsolódó bevételek: az államháztartáson belülről – központ költségvetéséből érkező – működési célú támogatások, a közhatalmi bevételek, a működési bevételek, valamint a működési célú átvett pénzeszközök. A felhalmozási bevételek az önkormányzat vagyónával történő gazdálko-

dáshoz kapcsolódó bevételek: az államháztartáson belülről – központ költségvetéséből érkező – felhalmozási célú támogatások, a felhalmozási bevételek, valamint a felhalmozási célú átvett pénzeszközök. A finanszírozási bevételek között tartják nyilván többek között az előző évi maradványokat, a felvett hiteleket, az értékpapírok beváltását.

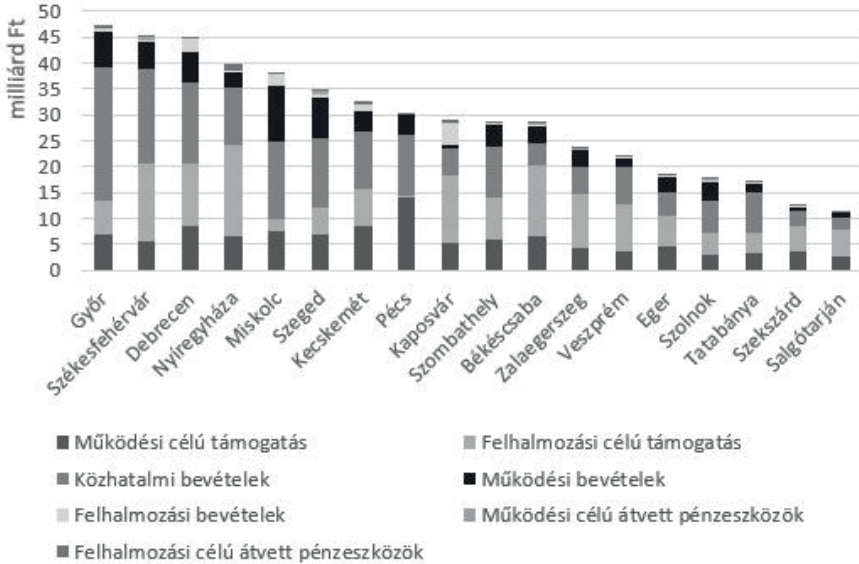
A legmagasabb tervezett bevétellel, közel 100 milliárd forinttal Székesfehérvár gazdálkodik, a legalacsonyabbal Salgótarján, melynek költségvetése a 20 milliárd forintot sem éri el. Amennyiben csak a költségvetési bevételt vesszük figyelembe, akkor Salgótarján továbbra is az utolsó helyen szerepel, de első helyre Győr városa kerül, a város összes bevételének 82,5 százaléka minősül költségvetési bevételnek. A költségvetési bevételek szétválasztása ad módot arra, hogy az egyes megyeszékhelyek vonatkozásában a település üzemeltetéséhez, működéséhez kapcsoltnan befolyó bevételeket és azon bevételeket külön válasszuk, amelyekből a település további vagyongyarapodása várható.

Megyeszékhelyek bevétele 2018. évi költségvetés



Forrás: www.njt.hu - saját szerkesztés

Megyeszékhelyek költségvetési bevétele 2018. évi költségvetés



A fenti diagramból megállapítható, hogy a legmagasabb működési célú támogatást az államháztartásból Pécs városa kapja a 2018. költségvetési évben, a felhalmozási célú támogatásból legnagyobb mértékben Nyíregyháza tudja majd vagyonát gyarapítani. Kiemelkedően magas közhatalmi bevételt (adóbevételek, bírságok, pótlékok) Győrben terveztek, a teljes költségvetési bevétel 54%-át közhatalmi bevételként tervezik elérni. Azokon a megyeszékhelyeken, ahol jelentős ipari, autóiipari, logisztikai vállalkozások folytatják tevékenységüket, a saját bevételek mind a fejlesztésekhez, mind a városüzemeltetéshez szükséges források nagyobb részét biztosítják és ezért a központi költségvetésből arányaiban kevesebb támogatást kapnak.

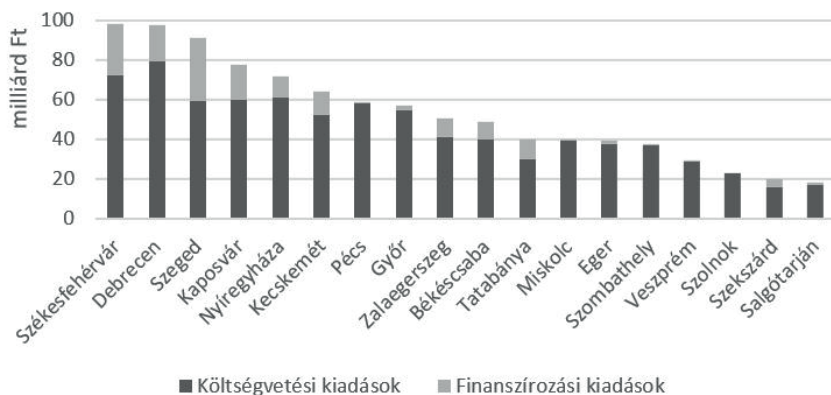
Az önkormányzatok működése során felmerülő kiadások, a beruházások értéke

Az önkormányzat kiadása az éves költségvetésben két fő kiadaskategóriából áll: költségvetési kiadások, valamint a finanszírozási kiadások. A költségvetési kiadások – hasonlóan a bevéte-

lekhez - további két csoportra oszthatók: működési és felhalmozási célú kiadásokra. A működési kiadások a feladatellátásokhoz kapcsolódó kiadások: a személyi juttatások, a munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó, a dologi kiadások, az ellátottak pénzbeli juttatásai, valamint az egyéb működési célú kiadások. A felhalmozási kiadások az önkormányzat vagyonát érintő kiadások: a beruházások, a felújítások és az egyéb felhalmozási célú kiadások. A finanszírozási kiadások között tartják nyilván többek között a tulajdonosi kölcsönöket, a hitelek törlesztését, az értékpapírok vásárlását.

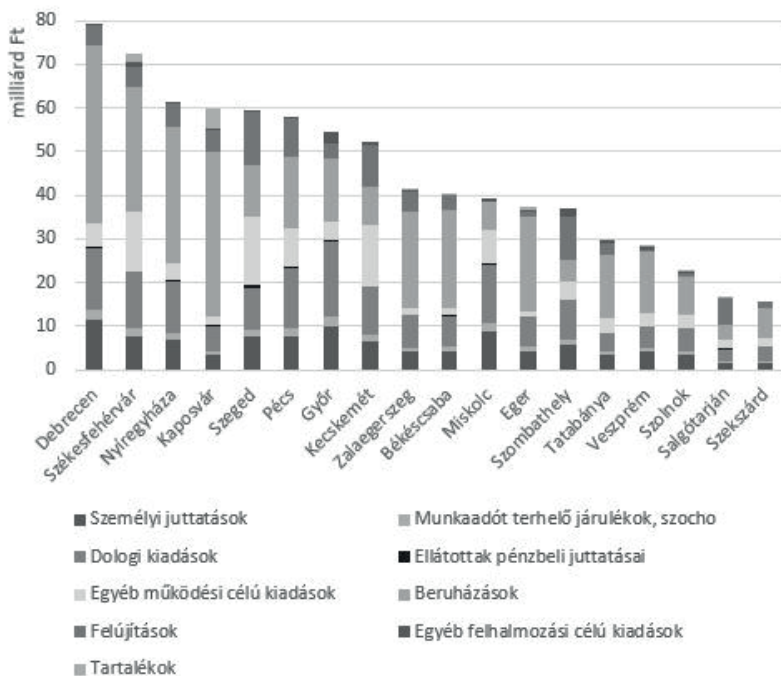
A kiadások összetétele alapján látható, hogy a megyeszékhelyekre kevésbé jellemző, hogy költségvetési kiadásait finanszírozási kiadasként tervezik. A legnagyobb arányú, 34,7 százalékos finanszírozási kiadással Szeged város vezetése számol. A legmagasabb költségvetési kiadással Debrecen, míg a legalacsonyabbal Szekszárd tervez a 2018. költségvetési évre.

Megyeszékhelyek kiadása 2018. évi költségvetés



Forrás: www.njt.hu - saját szerkesztés

Megyeszékhelyek költségvetési kiadásai 2018. évi költségvetés



Forrás: www.njt.hu - saját szerkesztés

A megyeszékhely önkormányzat személyi kiadásainak fedezetére Debrecen és Győr város 10 milliárd forintot biztosít, az arányában kevesebb köztisztviselői, közalkalmazotti, közfoglalkoztatotti létszámmal bíró Salgótarján és Szekszárd vezetése kevesebb, mint 2 milliárd forintot tervez. A fenti diagram szemlélteti az általános működési célú kiadások eloszlását. Győr magasan kiemelkedik a többi megyeszékhely közül, több mint 15 milliárd forintot költenek dologi kiadásokra. Amennyiben a fejlesztéseket vizsgáljuk szembetűnő a somogyi megyeszékhely, Kaposvár beruházásokra szánt költségvetési kerete. A teljes költségvetési kiadás 63,4 százalékát, 38 milliárd forintot különítettek el fejlesztésre, legalább 30 milliárd forint összegben tervez beruházásokat továbbá Debrecen és Nyíregyháza.

Amennyiben összevetjük a bevételek, valamint források összetételét, látható, hogy míg Kaposvár és Nyíregyháza a fejlesztései fedezetére felhalmozási célú támogatást kap a központi költségvetésből, addig Debrecen a központi támogatást nagyobb arányban egészíti ki a befolyó közhatalmi bevételekből.

Személyi jövedelemadó visszatérítés kivételének önkormányzatokra gyakorolt hatása

A személyi jövedelemadó adónem 1988-ban történt bevezetésével egyidejűleg arról döntöttek, hogy az önkormányzatok működéséhez történő hozzájárulás céljából az állandó lakosok által bevallott adó költségvetési törvényben meghatározott részét átengedik a településeknek. A központi támogatás az első években a bevallott adó 50 százalékát tette ki, mely az ezredfordulót követően 8 százalékra csökkent, végül a finanszírozás változását követően 2013-tól a támogatás ezen formája kivételre került.

Magyarország központi költségvetésében a 2019. évi költségvetési évre 2 361 milliárd forint bevételt terveztek személyi jövedelemadóból, melynek a korábbi szabályozás szerinti 8 százaléka 168 milliárd forint többletforrást jelentene az önkormányzatok összességének. Összehasonlítva a 2012. évi adatokkal, amikor 1 574 milliárd forint származott ebből az adóbevételből, a településekre 55 milliárd forinttal kevesebb összeg érkezett.

A települések vezetői érdekeltek voltak abban, hogy olyan vállalkozások számára tegyék vonzóvá településüket, amelyek helyi lakosokat foglalkoztatva, versenyképes jövedelmet biztosítsanak munkavállalóiknak. Azonban a személyi jövedelemadó-rendszer átalakításával, az adójóváírás kivételével, valamint a családi adókedvezmény bevezetésével az önkormányzatok központi finanszírozásának átalakítása is időszerű volt. A finanszírozás megváltozásával azonban fel kell ismerni, hogy az önkormányzatoknak további fejlesztési lehetőségei nyílnának meg, amennyiben a központi jövedelem típusú adónemek egy részének visszatérítésének ismételt bevezetése történne meg.

Kocka – Kerék – Labda - Léggömb, az önkormányzatok fejlődési lehetőségei

A megyeszékhely önkormányzatok 2018. évi költségvetési adatai, valamint a hatályos jogi környezet alapján azt a következtetést vontuk le, hogy az egyes települések négy kategóriába sorolhatók:

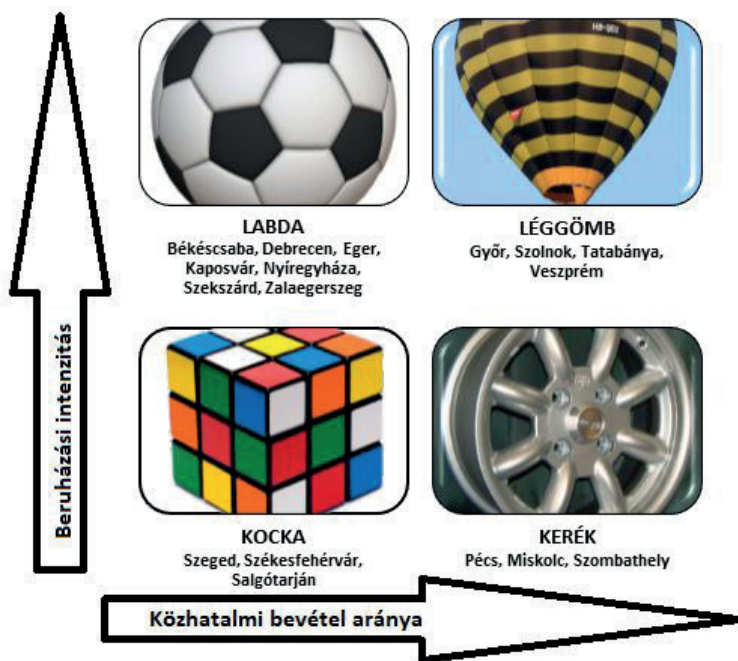
„Kocka” az önkormányzat, amely gazdálkodása számottevően függ a központi támogatásoktól; a közhatalmi bevételek aránya a teljes bevétel tekintetében nem éri el a 20 %-ot; a beruházások intenzitása kevesebb, mint 30 %.

„Kerék” az az önkormányzat, amely rendelkezik kitörési lehetőségekkel, de a központi támogatások csökkenése esetén megrekedne; a közhatalmi bevételek aránya a teljes bevétel tekintetében 20 % alatt van; míg a beruházások intenzitása meghaladja a 30 %-ot.

„Labda” az az önkormányzat, amely keresi a fejlesztési lehetőségeket, de a lakosság demográfiai összetétele vagy a fennálló infrastruktúra miatt kevésbé vonzó a befektetőknek, vállalkozásoknak; a közhatalmi bevételek aránya a teljes bevétel tekintetében meghaladja a 20 %-ot; azonban a beruházások intenzitása kevesebb, mint 30 %.

„Léggömb” az az önkormányzat, amely gazdálkodása során a központi támogatások mellett a saját bevételek növelésére törekszik, innovatív; a közhatalmi bevételek aránya a teljes bevétel tekintetében meghaladja a 20 %-ot; valamint a beruházások intenzitása több, mint 30 %.

A fenti kategóriák szerint elvégeztük a megyeszékhelyek besorolását a 2018. évi költségvetési adatok felhasználásával, melyek alapján az alábbi ábra szemlélteti a 18 település kategorizálását.



Forrás: saját számítás, saját szerkesztés

Összefoglalás:

Az önkormányzati alrendszer egy rendkívül szenzitív struktúra, jövőjét komplexen a hálózatosodás paradigmarendszere alapján tudjuk értelmezni. Az önkormányzati autonómia problematikája nemcsak politikai, hanem gazdasági kérdés is, ha a forráshiányos települési önkormányzatok száma elér egy kritikus szintet, akkor az a politikai alrendszer stabilitását is fenyegetheti. Az önkormányzatok által alkotott politikai és gazdasági alrendszer csak a kölcsönös függés, valamint az ebből fakadó előnyök elve alapján működhet. Az országos politikának mindig tekintettel kell lennie a települési önkormányzati aktorok által alkotott hálózati törvényszerűségekre, saját jól felfogott érdeke, hogy a törvényhozási folyamatban megjelenjenek az önkormányzati szakmai szervezetek által artikulált érdekek is, így biztosítható az országos és lokális politika zavartalan együttműködése.

**POTOCKÁNÉ KÖRÖSI ANITA –
BERTALAN PÉTER**

Irodalomjegyzék

Vígvári András: Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. *Tér és Társadalom* 22. évf. 2008/1., 141-167. p.

Horváth M. Tamás–Péteri Gábor–Vécsei Pál: A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990–2012 *Közgazdasági Szemle*, LXI. évf., 2014. február, 121–147. p.

Simon József: Önkormányzati gazdálkodás az elszámolási és beszámoló rendszer fogságában, *Tér és Társadalom*, 2009. 23(4), 161-172. p.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény

Az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I.11.) Kormányrendelet

Területi atlasz - Magyarország közigazgatási területbeosztása - http://www.ksh.hu/területi_atlasz