

## **MÉG MINDIG MEGOLDÁSRA VÁR A KISTÉRSÉGI FORRÁSSZABÁLYOZÁS**

*A tanulmány azt a kérdést vizsgálja, hogy az önkéntes többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény milyen hatást gyakorol az önkormányzati finanszírozási rendszerre. A szerző állítása az, hogy a társulások ösztönzése nemcsak a feladatellátás eredményességét, hatékonyságát és gazdaságosságát ösztönzi, de még világosabbá teszi a jelenlegi forrásszabályozási rendszer tarthatatlanságát. A tanulmány alternatívákat mutat be, és javaslatokat fogalmaz meg a rendszer javításával kapcsolatban.*

- ▷ MIT OLDJON MEG A PÉNZÜGYI SZABÁLYOZÁS?
- ▷ AZ ALAPFELADATOK ELLÁTÁSÁNAK FINANSZÍROZÁSA
- ▷ A TÁRSULÁSOK FINANSZÍROZÁSA
- ▷ A TERÜLETFEJLESZTÉS FINANSZÍROZÁSA
- ▷ A TÖBBCÉLÚ KISTÉRSÉGI TÁRSULÁSON KÍVÜL MARADT ÖNKORMÁNYZATOK TÁMOGATÁSI RENDSZERE
- ▷ A KISTÉRSÉG VAGYONI HÁTTERE

A kistérségi fogalom és tartalom a többcélú kistérségi társulásról szóló törvénnyel (Ktt.) és a normatív működési támogatásról szóló kormányrendelettel meghatározta a földrajzilag és statisztikailag összetartozó települések működési feltételeit. Ezzel a pénzügyi szabályozás és a feladatrendszer behatárolása – társulás esetén az alapnormatívák kiegészítése – elve alapján történik.

A többféle tartalom, amellyel a kistérségbe tartozó önkormányzatok feladataik érdekében társulhatnak, kibővítette az általában használatos kistérség fogalmát. Akár milyen megközelítésből nézzük, a kistérségi önkormányzatok által létrehozott többcélú kistérségi társulás egy új szervezeti formával és egy szinttel bővítette az önkormányzati struktúrát. A többcélú kistérségi társulásról szóló törvény célirányosan meghatározta azokat a feltételeket, amelyek teljesítése esetén a kistérség önkormányzatai megállapodásban rögzítve, olyan társulást hozhatnak létre, amely fejlesztési, intézmény-fenntartási és működtetési, valamint területfejlesztési feladatokat a társulási tanács hatáskörében és irányításával láthatnak el. A települési önkormányzatok által létrehozott többcélú kistérségi társulás gyakorlatilag önálló önkormányzati szervezetként látja el azokat a kötelező és szabadon választott feladatokat, melyeket az egyes önkormányzatok önállóan eredményesen, hatékonyan és gazdaságosan nem képesek ellátni.

A jelenlegi törvényi szabályozás szerint az önkormányzatok társulása önkéntes alapon történik, nem kötelező a különböző feladatok ellátására az önkormányzatoknak társulni. Szabadon választhatnak a feladatmegoldás módjában.

A többcélú kistérségi társulások támogatási rendszere a jelen körülmények között is arra ösztönöz, hogy a kistérség közszolgáltatási rendszerébe valamennyi önkormányzat részt vegyen, és közösen lásson el közszolgáltatási feladatokat. Többcélú kistérségi társulások támogatást igényelhetnek, a közszolgáltatások magasabb színvonalon történő, hatékonyabb ellátására. A több feladat ellátására kistérség határára belül társult önkormányzatok közössége, tehát a **többcélú kistérségi társulás** központi költségvetési forrásból pályázati úton többlettámogatásra jogosult.

Az egyre inkább szűkebbre szabott forrásbővítés ellenére növekvő önkormányzati feladatokból adódó feszültségek kezelése az önkormányzati gazdálkodásban érvényesülő gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség révén lehetséges.

Az önkormányzati gazdálkodás többszereplős folyamat. Gazdasági felelőssége van a képviselőtestületnek a gazdasági döntések megalapozottságának alátámasztása, és a gazdaságosság, hatékonyság megítélésében. Ez a felelősség akkor sem lesz kisebb, de főleg nem lesz megosztható, ha kormányrendeletek, vagy szakminisztériumi rendeletek determinálják a döntés feltételeit, és kikényszerítik akkor is, ha a körülmények kedvezőbb alternatív megoldást kínálnának. A képviselőtestületi szinten hozott döntéseket azonban nem csak a központi akarat irányítja, ha nem a közösség az, akinek érdekében döntést meg kell hozni. A meghozott döntések végrehajtási menetében további gazdaságossági, takarékosági és hatékonysági szempontok érvényesülését kell az önkormányzati gazdálkodás során megkövetelni.

Azokban a közszolgáltatásokban, ahol mérhető a gazdaságosság, a hatékonyság esetleg még az eredményesség is – valamilyen összetett mutató alapján – elengedhetetlen, hogy a testületi (gazdasági) döntések során ezek a mutatók mérlegelésre kerüljenek.

Prognosztizálni lehet azt a középtávú időszakot, amelyen belül az önkormányzatok, önálló feladat ellátásra berendezkedett gazdálkodás rendszerét felváltja a társulás útján ellátható közös gazdálkodás. Ma még erős az ellenállás, elsősorban az állampolgárok nyomására, az oktatás, a szociális gondoskodás társulási formáinak kialakításával szemben. A bevezetett pénzügyi ösztönzőknek köszönhetően egyre inkább tapasztalható a többcélú kistérségi társulások folyamatos megalakulása. A többcélú kistérségi társulás létrehozását és működtetését ösztönző szabályozás nem jelentette az önkormányzati szabályozási rendszer felülírását. Az alkalmazott szabályozás egy újabb kiegészítő normatív támogatással belesimul a jelenlegi szabályozásba, tovább bonyolítva az amúgy is terhelt szabályozást. Hosszabb távon az önkormányzati pénzügyi szabályozási rendszer újra építésére van szükség, amely során a kistérségekben létrejött többcélú társulásokat, mint egy önkormányzati szintet tervezhető és kiszámítható támogatásokkal köt a központi költségvetéshez.

Egyszerűnek tűnő, gyors megoldás lehet az is, hogy a már működő többcélú kistérségi társulásokban ellátott közszolgálati feladatokra jutó, ma pályázat útján elnyer-

hető kiegészítő támogatások beépülnek az alapszabályokba, felhasználási kötelezettséggel. Bár hosszabb távon már erre sem lenne szükség.

A tennivalók meghatározása érdekében fel kell tenni azt a költői kérdést, hogy fenntartható-e a mai pénzügyi szabályozási rendszer abban a formában, amelyben a feladatnövekedést a központi költségvetés új normatívák bevezetésével ellentételezi. Véleményem szerint ez már rövid sem lenne fenntartható.

Erőteljes változtatás a támogatási rendszerben véleményem szerint elkerülhetetlen, de csak akkor következhet be, ha az önkormányzati feladatellátás tartalma megváltozik. Nem feladatot kell elvenni az önkormányzatoktól (bár felülvizsgálatával lehetne foglalkozni), hanem az ellátási kötelezettséget, kell megosztani az állam és az önkormányzatok között. Ott kell keresni a változtatás lehetőségét, ahol a szakmai feltétel rendszert nem az önkormányzat írja elő, és felülbírálatára sem jogosult.

Szükséges felülvizsgálni azokat a feladatokat is, amelyek nem önkormányzati rendelettel, hanem kormányzati intézkedéssel alátámasztva ró feladatokat az önkormányzatra. Ebben az esetben az önkormányzati költségvetés szervezetek rendszeréből lehet feladatot kiszervezni más társasági formába (okmányirodai feladatok, közművelődés, szociális gondoskodás stb.).

## **Mit oldjon meg a pénzügyi szabályozás?**

Az önkormányzatok pénzügyi szabályozó rendszerének alapjait az Önkormányzati törvény (Ötv.) fektette le. A saját bevételek, az átengedett központi adók és a normatív költségvetési hozzájárulás a forrás szabályozás pilléreit jelentik. A felhasználási kötelezettséggel járó költségvetési támogatás pályázat vagy igénylés útján jut el az önkormányzatokhoz. Ezek az alappillérek továbbra sem tudnak megváltozni, mert az önkormányzatiság alapját jelentik. Ma már elképzelhetetlen, hogy az egyes pillérek szerepe ne változzon. Ez azzal is járhat, hogy jelentősen megváltozhatnak az arányok a saját, az átengedett, és a költségvetési támogatás között.

A többcélú kistérségi társulások finanszírozási rendszerének kialakítása során figyelemmel kell lenni arra, hogy:

- Azonos elvek alapján működő forrásszabályozást kell alkalmazni valamennyi önkormányzati szintre. Ennek megfelelően a normatív támogatási rendszernek követnie kell az önkormányzati szabályozás alapelveit. Vagyis a többcélú kistérségi társulásnak, mint egy önkormányzati egységnek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy egyesítse a saját forrásainak és az átengedett központi adóknak egy részét, attól függően, hogy mennyi és milyen feladatokat vállaltak fel társulások működés keretében. A többcélú kistérségi társulások által ellátott egyes közszolgáltatások normatív költségvetési támogatását pedig az alap-normatíva kiegészítéseként a közösen vállalt feladatok többlet kiadásainak fedezetére indokolt biztosítani. Amennyiben forrás szabályozásként működik félő, hogy a közös működtetés színvonala nem javul, csak összeadódnak az ellátási színvonal hiányosságai. Eb-

ben az esetben az eredményességi mutatók a gazdaságosság javulása mellett nem növekednek.

- Az önkormányzatok az alapfeladatok és az önként vállalt feladataik igen széles körében olyan hatáskörrel rendelkeznek, amely gyakorlása jelentős költségvetési kiadással jár. Ugyanakkor a hatáskörébe utalt feladat szakmai követelményeit, normáit más szervezet határozza meg és írja elő.

Ma már olyan pontra jutott az önkormányzatok pénzügyi szabályozási rendszere, ahonnan továbblépni csak jelentős beavatkozások útján lehet. Jelentős beavatkozást jelent az önkormányzati feladat- és hatásköri rendszer felülvizsgálata és újraszabályozása.

A többcélú kistérségi társulások finanszírozási rendszerét az alábbi szerepkörök (feladatok) ellátására tekintettel indokolt kialakítani.

- a.) Önkormányzati szinten gondoskodni kell az **alapfeladatot** jelentő **közszolgáltatásokról**; az önkormányzati és állami közszolgálati feladatok ellátásáról. Gondoskodni kell azoknak a feladatoknak az ellátásáról is, amelyek ugyan önként vállaltak, de a helyi igényeket meghaladóan körzeti közszolgáltatást nyújtanak, nem csak a kistérség határain belül.
- b.) Tekintettel kell lenni az önkormányzati **társulások** ösztönzésére és finanszírozására.
- c.) A térség önkormányzatainak egészére kiterjedő **területfejlesztés** a kistérség a legfontosabb közösségi feladata. Külön forrás rendszert igényel.
- d.) A kistérségi székhely önkormányzatának **megnövekedett igazgatási**, működtetési feladatát többletforrásokkal finanszírozni kell.
- e.) Önálló munkaszervezet finanszírozása.
- f.) A többcélú kistérségi társuláson kívül maradt önkormányzatok támogatási rendszere.

A többcélú kistérségi társulással, mint önkormányzati szinttel számolni kell. A vállalt (társult) és nem társult feladatokhoz rendelhető források összerakásával olyan változatokat kell kialakítani a szabályozásra, amelyek azonos elvek szerint követni tudják a többcélú kistérségi társulás és a társulásból kimaradó önkormányzatok hatáskörébe utalt feladatok pénzügyi finanszírozását. Választ kell találni:

- a teljes körű, valamennyi önkormányzat létrejöttével megalakult többcélú kistérségi társulás által társulásos formában ellátott,
- a továbbra is önállóan ellátott feladatok,
- valamint a társulásból kimaradó önkormányzatok azonos feladatainak pénzügyi finanszírozására.

## **Az alapfeladatok ellátásának finanszírozása**

A kistérségen belül az önkormányzatoknak továbbra is el kell látni a saját területükön a (mai ismeretek szerinti) kötelező feladatokat. Gondoskodni kell, amennyiben nem mond le, vagy nem kerül átszervezésre, a szabadon választott feladatok ellátásáról is. Ezek nagy része körzeti vagy kistérségi szintű igényeket elégít ki, és ha nem az adott település önkormányzata, akkor egy másik (vagy területi) önkormányzat vállalja az ellátást, tehát önkormányzati körön belül marad.

Az önkormányzat vállalt és kötelező feladatainak forrás szabályozása egységes önkormányzati szabályozás alapján történik, ez a kis térségi önkormányzatok esetében sem lehet másként (valamennyi önkormányzat egy-egy kistérségen belül működik).

Az egységes önkormányzati szabályozás mai rendszerének korszerűsítése, az önkormányzati hatáskörök és feladatok felülvizsgálata nélkül jelentős áttörést nem fog eredményezni a szerteágazó normatívákra épülő finanszírozásban.

A jelentős forrást igénylő kiadásokhoz, a tekintettel az önkormányzatok között meglévő gazdasági differenciáltságra, a jövedelmek allokációjára, nehéz olyan bevételeket kijelölni, amelyek átengedése, vagy helyi beszedése olyan arányban jelenne meg az önkormányzat forrás struktúrájában, amely kellőképpen biztosítja a gazdasági önállóság feltételeit. Arra is figyelemmel kell lenni, hogy az önkormányzati források között megfelelő arányú állami hozzájárulás is legyen.

Az állami hozzájárulás, mint forrás biztosítja a jövedelem különbségek kiegyenlítési lehetőségét és az új feladatok pénzügyi forrását.

Az önkormányzati feladatok és hatáskörök között vannak olyan elemek, amelyek elvonása az önkormányzati körből nem jelentené a hatáskörök valós csökkentését. A hatáskörök és feladatok rendezése során első sorban azokra kell gondolni, amelyek nem érintik közvetlenül a lakossági kapcsolatokat. Nem a hatósági és egyéb közigazgatási feladatokat kell az önkormányzatoktól magasabb szintre telepíteni, hanem olyanokat, amelyek ellátására állami szinten vagy nagyobb önkormányzatnál (vagy magasabb önkormányzati szinten) a pénzügyi és irányítási feltételek hatékonyabban megszervezhetők.

Az európai országok nagy részében az oktatás és az egészségügyi ellátás a települési önkormányzatoknál, a megyéknél és régióknál különböző irányítással, működtetéssel és fenntartással összefüggő feladatokat és hatásköröket jelent.

Hogy miért merül fel a pénzügyi szabályozás szempontjából az intézmény irányítás és fenntartás hatásköri kérdése az azzal magyarázható, hogy az önkormányzati kiadások jelentős tételét jelentik. A kiadások nagy része személyi jellegű kifizetéseket és azok közterheit tartalmazza.

A kérdés tehát úgy vetődik fel, hogy a települési önkormányzatok (elsősorban községek, városok) nagyságrendjüktől függetlenül kötelesek gondoskodni a jövőben arról, hogy az oktatás intézmény hálózatát fenntartsák és gondoskodjanak a szakmai és általános felügyeleti jogokat biztosító személyi kiadások finanszírozásáról. További kérdés, hogy a személyi kiadások (tanárok, szakmai személyzet stb.) előirányzatai-

nak áthelyezése állami, régiós, vagy megyei, vagy kistérségi, szintre mennyiben sérti az önkormányzás jogát.

Az egészségügyi ellátást -háziorvosi, a szakorvosi és fekvőbeteg ellátás- a pénzügyi szabályozási rendszer nem érinti, mert önálló – célhoz kötött forrásként- a társadalombiztosítástól átvett pénzként jelenik meg. A továbbiakban az oktatással kapcsolatos feladatok és hatáskörök helyzetének megítélésén keresztül keressük a forrásokat egy új finanszírozási rendszerhez.

A következőkben az oktatási feladatok költségvetési súlyát, mint a **kistérség önkormányzatainak** legjelentősebb személyi és dologi kiadásait jelentő területet emeltem ki abból a szempontból vizsgálva, hogy milyen lehetőséget teremt a szabályozás alapjául szolgáló önkormányzati kiadások csökkentésére.

Ezen a területen a hatáskörök megosztása tehát azt jelentené, hogy

1. változat: az önkormányzatok feladata az oktatás és az egészségügyi ellátás területén az intézmény hálózat fenntartása, működtetése, fejlesztése, általános irányítása. A szakmai feladatok ellátásához szükséges személyi feltételeket az állam, illetve a társadalombiztosítás finanszírozza költségvetési előirányzatából. (Ausztria, Franciaország)
2. változat: Az 1. pont szerinti változat azzal a különbséggel, hogy a régió központ saját intézményhálózatát teljes hatáskörrel működteti. (Németország tartományi szinten)
3. változat: a községi önkormányzatok esetében az 1. változat szerint; a városok esetében azonban nem kerülne szétbontásra a működtetés és a személyi kiadások előirányzata. A szakmai feladatok irányítása és finanszírozása a város költségvetéséből történik. Régiós szinten a régió központi önkormányzata a saját intézményi feladata mellett a speciális térségi feladatokat ellátó intézmények teljes körű finanszírozását is ellátja. (részben: Portugália, Svédország)
4. változat: a feladatok és a költségvetés szétbontása a község, a kistérség és a régió munkamegosztását követné. A községek, az 1. pont szerinti feladatok ellátásáról gondoskodnak, a kistérségi központ költségvetésében kerül előirányzásra a személyi kiadások és a szakmai kiadások fedezete, szakmai irányítás is itt történik. A továbbiakban megegyezik a 3. ponttal. (Dánia)
5. változat: a régió központ költségvetése tartalmazza a régió valamennyi önkormányzata oktatási intézményének személyi kiadási előirányzatát és látja el a szakmai irányítással kapcsolatos hatásköröket. (Németország tartományi szinten)
6. változat: a jelenlegi rendszer működik tovább, valamennyi önkormányzat teljes hatáskört gyakorol, és költségvetési fedezettel rendelkezik az oktatási feladatok ellátása terén.

Az önkormányzati kiadások között jelentős nagyságrendet jelent az oktatási kiadás. Az alapfokú, a középfokú oktatás intézményhálózatának fenntartása, szakember és

kisegítő személyzet biztosítása az **általános és szakmai irányítás szétválasztására ad lehetőséget**, amit célszerűen a költségvetési előirányzatok, átcsoportosításával lehet követni. Ez a költségvetési nagyságrend –személyi jellegű kifizetések és járulékaik-, ha a központi költségvetésbe átkerül, az önkormányzatoknál érzékelhető kiadás csökkenést okoz. Ez a kiadás és feladat csökkenés azonban nem jelent az önkormányzati hatáskörökben jelentős visszalépést, nem csökkenti az önkormányzás feltételeit, és szabadságát.

Közszégi szinten a folyó működési kiadások 52,6%-a személyi juttatások és járulékok, kiadását fedezi. Ugyanezen a szinten az oktatási kiadások az összes működési kiadás 37,7%-át jelentik. Az összes oktatási kiadás 70 % (94 milliárd) személyi jellegű kifizetésekre kerül felhasználásra. Az önkormányzatok teljes körében az összes működési kiadás 67 %-át személyi a kifizetések és járulékaik teszik ki. Országos szinten az önkormányzati költségvetés folyó kiadásainak 28,2%-a oktatási célra kerül felhasználásra, ennek 70 %-át személyi jellegű kifizetések teszik ki.

A személyi jellegű kifizetések és járulékok számfejtése a befizetési kötelezettségek teljesítése, központi számfejtési körbe tartozik. Az előirányzatok az önkormányzatoknál állnak rendelkezésre, a pénzforgalmat a számfejtő hivatalok az úgynevezett nettósítás keretében bonyolítják.

Mindez azt támaszthatja alá, hogy ha a községi önkormányzatok esetében az oktatás személyi kifizetései és járulékaik nem a községi önkormányzat költségvetésében szerepel, a maitól eltérő kisebb allokációs feszültséggel járó más forrás szerkezet kialakításában is, lehet gondolkodni.

Az „1-6. változat” közül a finanszírozásban és a forrásrendszerben legnagyobb átcsoportosítást, az 1. változat jelenti. Ebben az esetben 250 milliárd Ft, költségvetési átcsoportosítást kellene végrehajtani. A finanszírozási rendszer alig változna, viszont az önkormányzati forrás struktúrában újraszabályozásra nyílna lehetőség. Valamennyi változatra elvégezhető számítások alapján olyan modellek állíthatók fel, amelyek segítségével a különböző szintű, vagy nagyságrendű önkormányzatok esetében a pénzügyi szabályozást ki lehet dolgozni. Legnagyobb esélye azonban a jelenlegi rendszer (6. változat) fenntartásának van. A régiós önkormányzatok megalakulásával azonban az 5. változat kerülhet előtérbe az 1-es és a jelenlegi 6-os változattal szemben.

A kistérségi finanszírozásról szóló tanulmánynak az a célja, hogy a kistérségbe alapfeladatot ellátó települési önkormányzatok finanszírozása szempontjából milyen feladat, súlyánál fogva inkább kiadás, finanszírozás, átcsoportosítására van lehetőség. **A jelenlegi feladat- és hatáskör feltételezése** mellett az önkormányzati feladatok pénzügyi forrásainak **szabályozásában gyökeres változást a normatív finanszírozási rendszer átalakításával a saját bevételek (helyi adók) súlyának növelésével és ennek megfelelően az állami támogatás arányának csökkentésével lehet elérni.** **A jelenlegi forrásszerkezet mellett** nem lehet eltekinteni attól, hogy a központi költségvetésből valamilyen bevétel részben vagy egészben átengedésre kerüljön, illetve lehetőség legyen valamilyen jövedelem típusú központi adó helyi pótlékolására.

Az önkormányzati szabályozási rendszer korszerűsítése keretében célszerű lenne annak vizsgálata, hogy az oktatás személyi kifizetéseinek és járulékainak (pedagógusok állami fizetése) a központi költségvetésbe történő átcsoportosítása **a csökkentett önkormányzati kiadások finanszírozásában milyen lehetőséget kínál a jelenlegi forrásszerkezeten belül.**

**A forrásszerkezet korszerűsítése az önkormányzati alapfeladatok ellátását (1. pont) szolgáló forrásrendszerben:**

- A **normativitás** meghatározó mutatószáma a lakosság száma lenne megfelelő jellemző összetételi mutatók (korcsoport) alapján.
- A lakossági normatíva **súlyozására** kerülhet sor a település fejlettsége, ellátottsága, jövedelem termelő képessége (GDP, személyi jövedelemadó) alapján.
- A saját bevételeken belül a **helyi adóbevételek** arányát kell - az önkormányzati vagyonszerzés súlyának növelésével, az adó felső határainak kiterjesztésével, térségi feladatokra tekintettel különadó, vagy pótlék bevezetésével – emelni.
- A **központi adókból való részesedés (szja)** egységes arányát, a térség helyzetét kifejező mutatók alapján számított arányváltozásban megjelenő többlettel lehet kifejezni, igazodva a differenciált feladat ellátáshoz is. Ez csak azokban, kis térségekben jelent többletforrást, ahol az országos átlaghoz képest a mutatószámok alapján jelentős jövedelem kiesésre kell számítani. Vagy többletforrást jelenthet a kistérség székhely önkormányzata számára.
- A mai **ÖNHKI** szabályozás átalakításával el kell érni, hogy a mai szabályozórendszer bevételi allokációs feszültségei, rendkívüli esetekre mérséklődjenek, Az önhikis támogatás keretét be kell építeni a szabályozó rendszerbe, **pótlékolással**, vagy a **megosztott források differenciált** arányaival kell lehetőséget teremteni a forráshiány megszüntetésére.

Ezekben a forráselemekben a kistérség forrásszabályozása akkor lesz eltérő az általános önkormányzati szabályozástól, ha a kistérség hátrányos helyzete miatt felzárkóztatását szolgáló pénzügyi kiegyenlítőket kell beépíteni.

**A kiegyenlítők**

- a lakossági normatívák súlyozása,
- a helyi adók pótlékolása útján
- a megosztott bevételek differenciált arányain keresztül nyújtsanak többletforrást.

**A társulások finanszírozása**

A regionális és kistérségi szerkezetre átalakuló önkormányzati struktúrában a kistérség, a feltételezések szerint a **társulások „melegágya”** lesz. A kistérség már önma-



gában is különböző társulások létrehozására kényszerít. A közigazgatásban körjegyzőség, és részben az okmányirodák, térségfejlesztésben a közös beruházások, közszolgálati ellátásokban az intézményi társulások létrehozása, működtetése igényli forrásrendszer és a finanszírozás átalakítását.

A közigazgatási és az intézményfenntartó társulások egy részét az állami támogatás rendszerén keresztül normatív módon ma is finanszírozza a költségvetés. A többcélú kistérségi társulásokra kialakított normatív támogatási rendszer (a kormányrendelet is 2005-re vonatkozik) vélhetően nem lesz hosszú életű.

A kistérségben főleg azokon a területeken, ahol a gazdasági körülmények miatt felzárkóztatásra kell forrásokat biztosítani, kis településeken az önálló intézmény fenntartást a közös működtetés, fenntartás váltja fel. Erre ma még negatív ösztönzők is hatnak, amelyek a pályázati feltételekben (önhiki), a magas fajlagos költségek miatt elvesztett egyéb forrásokban jelennek meg.

Indokolt az önkormányzatokat plusz költségvetési támogatásokkal (körjegyzőséghez hasonlóan) a társulásra ösztönözni. **A normatív alapon szétosztott állami támogatást olyan mértékben kell pótlékolni a társulást működtető önkormányzat esetében, amilyen mértékben a tényleges (előző évi statisztikai adatok alapján számított átlag alapulvételeivel) kiadás kerül.** A most bevezetett rendszer arra jó, hogy az alapnormatívákon felül „jutalmat” adjon az eminens társulóknak. Egyösszegű keret az érvényes és határidőben beérkezett pályázatok függvényében eredményez támogatást. Olyan rendszerben, ahol csak a feltételek ismertek, de az hogy teljesítésük mit ér az csak később derül ki.

A jelenlegi forrásszabályozásban az intézményi normatíva ennél alacsonyabb (80% körüli), ezért alapesetben a társulás is csak a normatív hozzájárulást igényelhet az eredeti költségvetésében, amit majd kiegészíthet a nyertes pályázatból. A társulásos alapon működő intézmények többletköltségeiről a többcélú kistérségi társulás tanácsa dönt.

A többcélú kistérségek megalakulását ösztönző támogatási rendszer azt a célt szolgálja, hogy minél hamarabb létre jöjjenek ezek a szervezetek. Félő, hogy aki a végére marad, már nem részesül támogatásban, mivel természetes lesz ez a működtetési forma. Valamennyi társulásra készülő önkormányzat számára fenn kell tartani a szerveződés támogatását.

A többcélú kistérségi társulások szervezésének befejeztével garantálni kell, hogy ez a támogatás a szabályozó rendszerbe beépüljön, hiszen a későbbiek során a már megalakult többcélú, de nem teljes körű társulások még tovább fejlődhetnek. Az önkéntes társulásokon kívül a jogszabály által **létrehozott közigazgatási társulások** az okmányirodák finanszírozása továbbra is **normatív alapon** az állami hozzájárulásba kerül beépítésre.

Az önkormányzatok működési kiadásainak forrás szabályozása a saját bevételek, a megosztott központi források és az egyre jobban csökkenő arányú állami hozzájárulások, és támogatások rendszerében történik. Indokolt ettől különválasztani a területfejlesztés forrás rendszerének kialakítását.

## A területfejlesztés finanszírozása

A helyi önkormányzatok feladatellátásához a központi költségvetésből származó forráslehetőségek sokrétűek, szerteágazóak, több célra és több fejezetnél decentralizálódnak. Mind emellett a központi költségvetés a fejlesztési célú támogatási források egymást kiegészítő, egymásra épülő támogatási rendszert jelentenek.

A korábbi gondok, feloldását jelenti az, hogy a különböző rendeltetésű keretek felosztásába jelentős szerepet kaptak a régiós és a megyei területfejlesztési tanácsok.

Teljes körű felsorolás igénye nélkül néhány jelentősebb támogatási forma pályázati előkészítése, és egyes esetekben a döntés meghozása decentralizálásra került a fentiek szerint.

- a) A helyi önkormányzatok nagy költségigényű - 200 millió forint feletti beruházási összköltségű és önkormányzati térségi feladat ellátását szolgáló - beruházásaihoz az Országgyűlés **címzett támogatást** nyújthat. Az előkészítés és véleményezés a régiós területfejlesztési tanácsok hatáskörébe került.
- b) A társadalmilag kiemelt - az Országgyűlés által meghatározott - célokhoz tartozó önkormányzati beruházásokhoz a meghatározott feltételek teljesítése esetén a helyi önkormányzatok alanyi jogon részesülhetnek a **céltámogatásban**. Hasonlóan a címzett támogatásokhoz a régiós területfejlesztési tanácsok szerepe megnőtt.
- c) A termelő infrastruktúrális feltételekben meglévő területi fejlettségi különbségek mérséklésére a társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott, illetve jelentős munkanélküliséggel sújtott térségbe tartozó önkormányzatok beruházásaihoz a **területi kiegyenlítést** szolgáló fejlesztési célú támogatás pályázat útján adható. A támogatás kiemelten segíti az önkormányzatok céltámogatással megvalósuló humán és termelő infrastruktúrális beruházásainak saját forrás kiegészítését.
- d) **Céljellelű decentralizált** támogatás. Ez az előzőektől eltérően a helyi önkormányzatok számára nemcsak a kötelező és önként vállalt beruházási, hanem felújítási feladatok megoldásához is nyújtható, minden ágazati, illetve költségkorlátozás nélkül. Eszerint e keretből éppúgy nyújtható támogatás a 200 millió forint beruházási összköltséget meghaladó és címzett támogatásban részesülő beruházáshoz, mint a céltámogatásban vagy a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatásban, illetve az elkülönített állami pénzalapok (pl. Központi Környezetvédelmi Alap, Vízügyi Alap stb.) és egyéb központi támogatásban részesülő fejlesztésekhez. Vannak azonban olyan önkormányzati felhalmozási feladatok, melyekhez csak a céljellelű decentralizált keretből igényelhető támogatás.
- e) A költségvetésben jóváhagyásra került **terület és település felzárkóztatási célelőirányzat** a zsák települések elérhetőségének javítására, a hátrányos helyzetű területek tőkevonzó képességének erősítése és infrastruktúrális fejlesztésekre.
- f) **Kistérségi támogatási alap** a területi különbségek csökkentésére, a hátrányos helyzetben lévő kistérségek támogatására.
- g) Vállalkozói övezetek támogatása a potenciális lehetőségek kiaknázására.

h) **PHARE regionális fejlesztési és határ menti programok 2003** –tol az ország minden régiójára, kiterjednek, de felzárkóztatás érdekében a keleti régiók nagyobb támogatást kapnak. A térségek integrált fejlesztési programokat valósíthatnak meg, a települések rehabilitációja, a kapcsolódó útépítés, a munkaerőképzés és a tartós munkanélküliek foglalkoztatási céljainak együttes megvalósításával.

A céljellegű decentralizált támogatási keretből nyújtható támogatás a helyi önkormányzatoknak vis-maior esetekben is.

A település- és területfejlesztés forrásai megosztottak. A tehetősebb önkormányzatok a forrásszabályozás keretein belül saját bevételek és egyéb önkormányzati bevételekből finanszírozzák a település közszolgáltatási fejlesztéseit. Jelentős forráslehetőséget kínál ezek részére a cél-, címzett-támogatási és egyéb uniós vagy belföldi pályázati rendszer.

Kisebb, kevésbé tehető települések település- és területfejlesztési feladataik el látása során nagyobb mértékben támaszkodnak a megyei területfejlesztési tanács és a régiós fejlesztési tanácsok forrásaira és a társulásban rejlő lehetőségekre. Jellemző, hogy a kisebb városok és községek a megyei területfejlesztési alap terhére benyújtott pályázatainak nagy része a település felújítási és kisebb beruházási igényeinek kielégítését tartalmazzák. A megyei területfejlesztési alap pótolja a saját forrásokat.

A forrásrendszer fontos eleme az uniós pénzalapokból elnyerhető támogatások nagyság rendje. A területfejlesztési célokra rendelkezésre álló központi források felosztásában ma meghatározó a társadalmi, gazdasági fejlettség alapján történő felzárkóztatás, az egyes területek, térségek fejlettségbeli különbségeinek csökkentése.

**A kistérségek szempontjából a területfejlesztési társulások a meghatározó jelentőségűek.** Forrásrendszerükben a működési kiadáson felül megmaradt szabadforrások, a területfejlesztési alapokból (ma még megyei, a régiók kialakulásával régiós) elnyerhető céltámogatásokból és egyéb fejlesztési forrásokból állnak. **A régiós területfejlesztési alap magába foglalná a ma még több főhatóságnál is rendelkezésre álló fejlesztési forrásokat.** Ehhez azonban szükséges a régiós közigazgatási centrum létrehozása. Addig is cél lehet, az hogy a különböző minisztériumoknál kezelt, területfejlesztési célt szolgáló pályázatok forrásainak egy része a régiós területfejlesztési tanácsokhoz kerüljön.

**A régiós szintre kerülő térségfejlesztési alapok** elosztásánál a mainál **nagyobb szerepet és támogatást kap a kistérségi területfejlesztés.** A kistérségi területfejlesztés célja azonban nem az egyes települések, hanem az egymással közös gazdasági, infrastrukturális, közigazgatási kapcsolatban lévő térségek felzárkóztatása a régión belül, illetve az országos szinthez. Egy-egy településen túlnyúló fejlesztések koordinálása és finanszírozása a területfejlesztési társulások régió belüli célja. Éppen ezért biztosítani kell egy-egy település költségvetésében a források között olyan keretet, amely a település fejlesztés és rendezés céljaira használhatók.

**A kistérség területfejlesztési forrásszerkezete saját erőre és területfejlesztési társulások közös erejére, a régió keretére támaszkodik.** A régió keretében a kistérség területfejlesztési céljaira fedezetet kell biztosítani, a fedezet egyrészt a ki-egyenlítést, másrészt egyéb fejlesztési lehetőséget biztosítson a térséghez tartozó ön-

kormányzatok részére. Nem célszerű a kiegyenlítést a fejlettebb települések hátrányára megoldani.

**A többcélú kistérségi társulások létrejöttével kérdés és megfontolás tárgya lett a munkaszervezet feladatainak ellátási formája.** A többcélú kistérségi társulás székhely szerinti önkormányzatának hivatali szervezete, vagy önálló munkaszervezet kialakítása a célszerű. Akárhol alakul ki a szervezet részére biztosítani kell a térségi feladatok ellátásához szükséges többletkiadások fedezetét. Többletkiadást jelent:

- Ágazati fejlesztések szervezése, területfejlesztés.
- Társulások működtetése.
- Saját szervezésben, vagy intézményrendszerben ellátott feladatok bonyolítása.
- A társulási tanács kiszolgálása.
- Kistérségi információs rendszer működtetése.
- Területfejlesztési társulás döntéseinek előkészítése.
- Kapcsolattartás az önkormányzatokkal.
- Titkársági teendők ellátása.
- Pályázatfigyelés és menedzselés.
- Kistérségi területfejlesztési koncepció kidolgozása.
- Program koordináció.
- Lehetséges igazgatási többletfeladatok, intézményirányítási többletfeladatok.

Mindezek kiegészülnek a társulások szervezésével, fenntartásával amennyiben ezek igazgatási irányítási feladatát az önkormányzat látja el. Többletkiadás jelentkezhet a térségfejlesztéssel kapcsolatos pályázatok készítése, fejlesztések bonyolítása, információszolgáltatás a régió és a települések részére. A kistérség székhely szerinti önkormányzatnál külön munkaszervezetet (munkacsoportot) kell létrehozni a többletfeladatok ellátására.

A külön munkaszervezet finanszírozását az önkormányzati szabályozó rendszeren belül az önkormányzati differenciált feladatellátás elvéből kiindulva normatív alapon többlet állami támogatással kell megoldani, így biztosítva a többlet kiadások fedezetét. Az állami támogatást differenciáltan kell megállapítani.

**A finanszírozási alapja lehet a kistérség lakosság száma és a kistérségi önkormányzatok közösen ellátott feladatainak költségvetési nagyságrendje alapján képzett kombinált mutató. A többletkiadás elsősorban létszám és személyi jellegű kifizetések fedezetére szolgál.**

A polgármesteri hivatalon kívül létrehozott **önálló munkaszervezet** finanszírozása a társulásban részt vett önkormányzatok közös kötelezettsége. A hozzájárulás mértékére a lakosság száma, az ellátott feladatok mutatószámai stb. adhatnak orientációt. Központi forrást a normatív támogatási rendszeren keresztül indokolt addig biztosítani, amíg az önkormányzati szabályozás alapjai nem változnak. A megjelent kormányrendelet a többcélú kistérségi társulások normatív finanszírozási rendszerében erre a célra keretet nem biztosít. A társult önkormányzatokra bízva, hogy a többlettámogatás következtében felszabaduló forrásokat hogyan használja fel. Mivel az

alapnormatívák költségvetési hozzájárulása forrás szabályozás elvén működik, míg a többcélú kistérségi társulások támogatása kötött felhasználású, így a társult önkormányzatoknak kell gondoskodni a működési kiadások többletéről, átcsoportosításokról, hogy az év végi elszámolások felülvizsgálata során bizonyítható legyen a normatív támogatás célszerű felhasználása.

## **A többcélú kistérségi társuláson kívül maradt önkormányzatok támogatási rendszere**

Az önkormányzati pénzügyi szabályozási rendszer mai formája szerint továbbra is a kialakult normatív támogatási rendszer alapján kapják a központi támogatást, és hozzájárulást. Természetesen az ösztönző támogatás lehetőségét a szervezés a társulás létrehozására fenn kell tartani. Hasonlóan az alap normatíva igénybevételére lehet jogosult a társult önkormányzat azoknál a feladatoknál, ahol még nem jött létre társulás és a feladatot önállóan látja el.

## **A kistérség vagyoni háttere**

A tanulmány eddig csak a kistérség szabályozott, illetve pályázat útján elnyerhető forrás rendszerrel foglalkozott. A kistérség működési és fejlesztési feladatainak ellátása során nem nélkülözheti a **vagyoni hátteret** a források közül a vagyon fedezethez kapcsolódó hitelt és egyéb olyan pénzügyi műveletek gyakorlását, amely a vagyonhoz kötődik.

Kistérségi csoportosulásban a vagyon az **önkormányzatok tulajdonában** van. Az Ötv. szerint a vagyon felett az önkormányzat képviselő testülete rendelkezik. A vagyon hasznosításának az értékesítésen kívüli módja a vállalkozásokban és társulásokban történő hasznosítás. A **vállalkozásban** történő hasznosítás során az önkormányzat tulajdonából a gazdasági társaság (kft, részvénytársaság) tulajdonába kerül a vagyon (apport), melynek hasznán a társaság szabályai szerint osztoznak. A helyi önkormányzat **társulásba** bevitt vagyont a társuló helyi önkormányzat vagyonaként kell nyilvántartani, a vagyonszaporulat a társult helyi önkormányzatok közös vagyona, és arra a Polgári Törvénykönyv közös tulajdonra vonatkozó szabályait kell alkalmazni. Vagyon a kistérségben vagy az önkormányzatok tulajdonában, vagy a gazdasági társaságok tulajdonában van. **Közös fejlesztésre**, beruházásra létrehozott társulás esetén hitel fedezetéül a társuló önkormányzatok **saját vagyona** jöhet számításba. A hitel elbírálás során, a pénzügyi múlt a vagyoni háttér megítélése. A társulás amennyiben jogi személy saját vagyonnal rendelkezhet, ami a hitelképességet megalapozhatja.

**Önálló jogi személyiséggel nem** rendelkező társulások vagyoni hátterét az önkormányzatnak kell biztosítani. Az önkormányzat hitelképes, és kezességet vállalhat. Az önkormányzati költségvetési szervezet azonban nem hitelképes és nem is vállalhat

kezességet. **Ezért a közös fenntartású intézmények fejlesztéséhez szükséges hitelt** az önkormányzatok vehetik fel és fedezetül a saját vagyoni háttérük, szolgál. Az önkormányzatok egymásközi megállapodása ettől eltérhet a gesztor önkormányzatra átruházott jogok biztosítása mellett.

**A tanulmányhoz csatolt mellékletek** arra szolgálnak, hogy előkészítsenek egy részletesebb elemzést egyes régiók kistérségi területeinek ellátottsága és forrás adottságainak vizsgálatához. A mellékletekben taláalomra kiválasztott kistérségek fejlettebb és kevésbé fejlett térségek adottságait tükrözik. A kiválasztott kistérségekben a bevétel összetételében tükröződő különbség nem minden esetben jelenik meg az intézményhálózatban. Amit a saját források nem biztosítanak, azt egy elmaradt térségi pótlékolás (lásd. Ózd kistérsége) az állami támogatásban pótolja, és máris hasonló az egyes intézményi ellátottsági mutatók nagyságrendje. Részletesebb elemzést a tanulmány folytatásában adok közre.

### **Összegzés a feladatok ellátásához szükséges forrásszabályozás elemeiről:**

Az egységes önkormányzati finanszírozási rendszer korszerűsítése összefoglalva az alábbiakat jelenti:

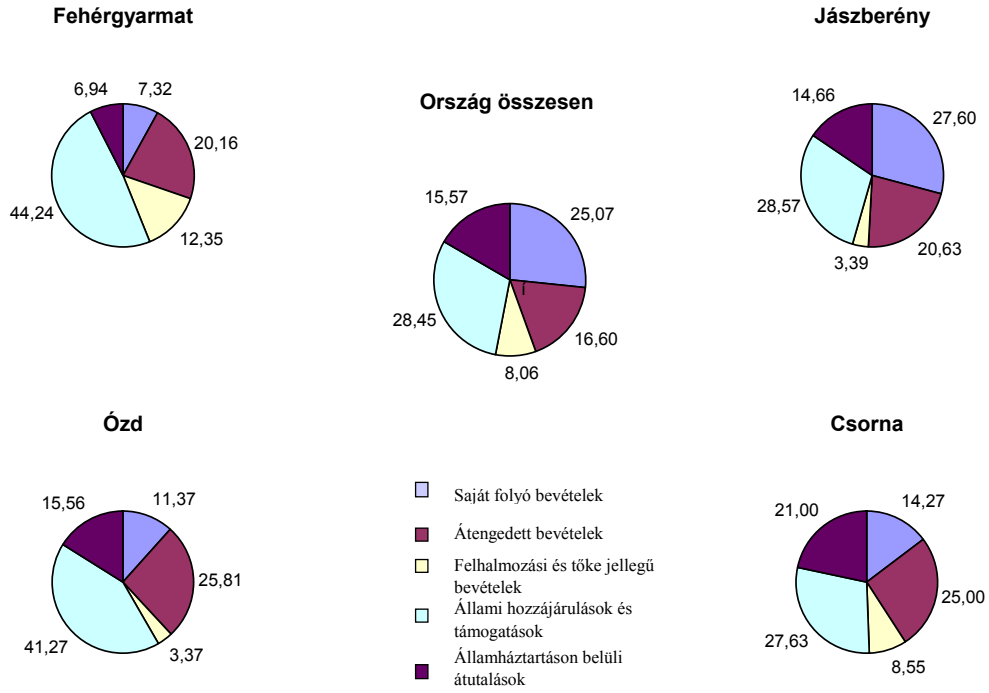
- A saját bevételek súlyának növelése.
- A központi adóbevételekből való részesedés újra szabályozása
- Az állami támogatás arányának csökkentése, a normatív támogatások és hozzájárulások jogcím alapjainak jelentős mérséklése. A jelenlegi feladat finanszírozást teljes körű forrásszabályozással kell felváltani.
- A területfejlesztés és intézményi társulások a többcélú kistérségi társulás forrás szabályozásában nyerjenek többletforrást. Az általános alapszabályok pótlékolása.
- A kistérség többlet feladatainak finanszírozása normatív alapon kerüljön az állami támogatásba.

### **Mellékletjegyzék**

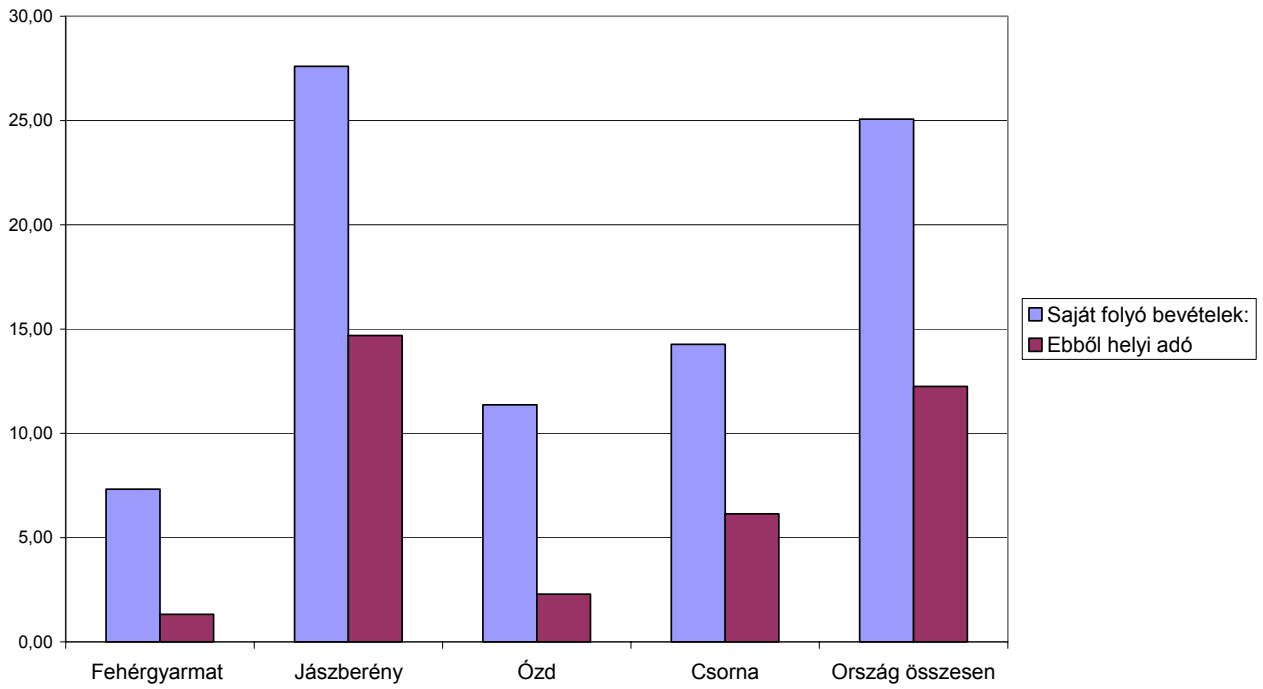
1. sz. melléklet:	Kistérségi mérleg bevételek alakulása 2003. évben
2. sz. melléklet:	Helyi adó és a saját bevételek aránya 2003. évben
3. sz. melléklet:	Saját folyó bevételek 2003. évben
4. sz. melléklet:	Átengedett bevételek 2003. évben
5. sz. melléklet:	Felhalmozási és tőke jellegű bevételek 2003. évben
6. sz. melléklet:	Állami hozzájárulások, támogatások 2003. évben
7. sz. melléklet:	Kistérségi mérleg kiadások alakulása 2003. évben
8. sz. melléklet:	Személyi juttatások kiadás 2003. évben
9. sz. melléklet:	Dologi és egyéb folyó kiadások 2003. évben

10. sz. melléklet: Felhalmozási és tőke jellegű kiadások 2003. évben

## Kistérségi mérleg bevételek alakulása 2003 évben

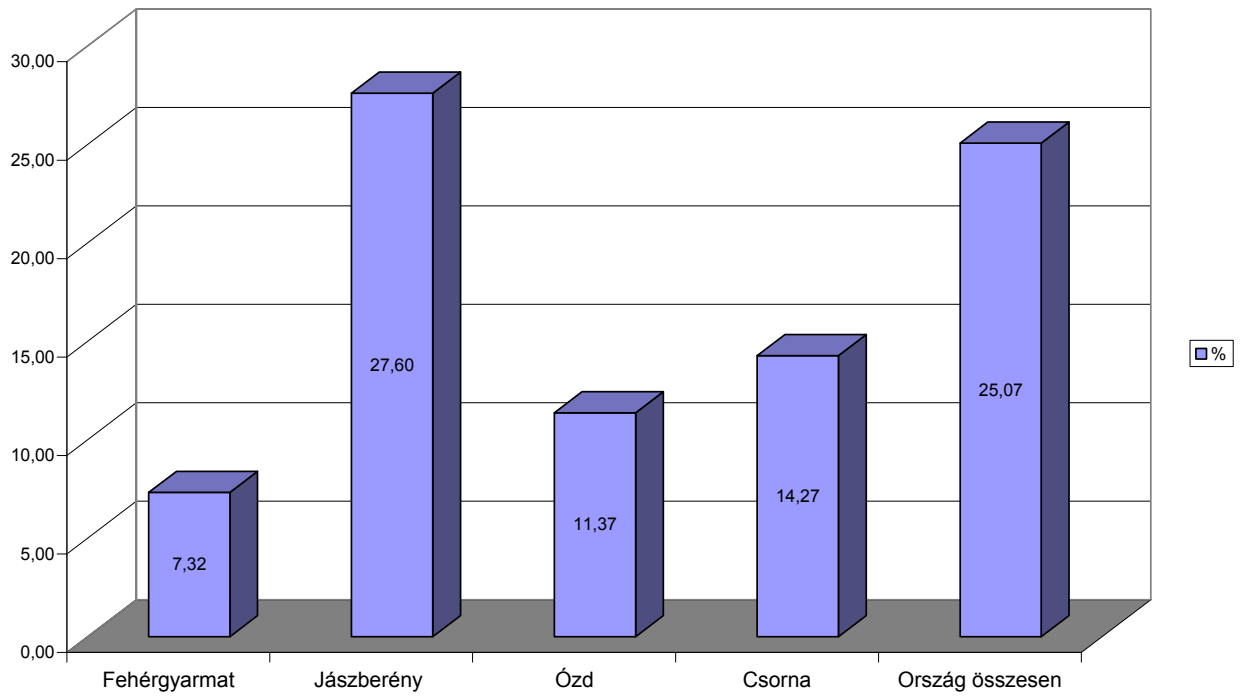


## Helyi adó és a saját bevételek aránya 2003 évben

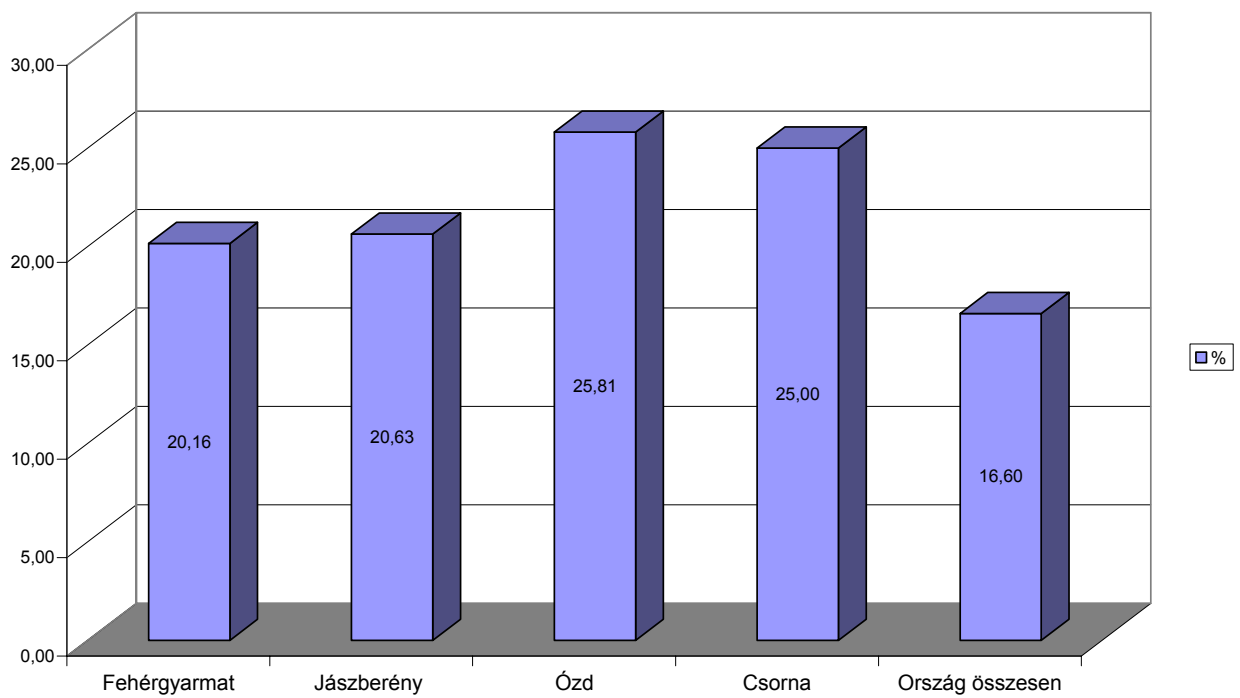




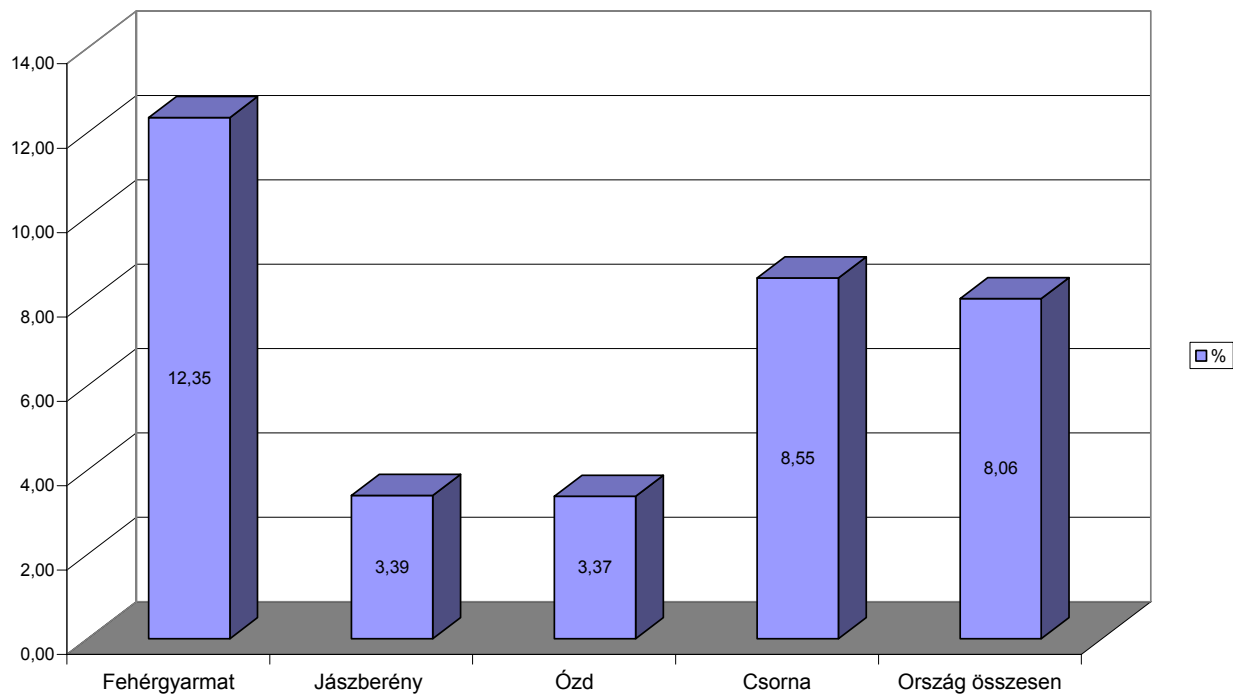
**Saját folyó bevételek 2003 évben**



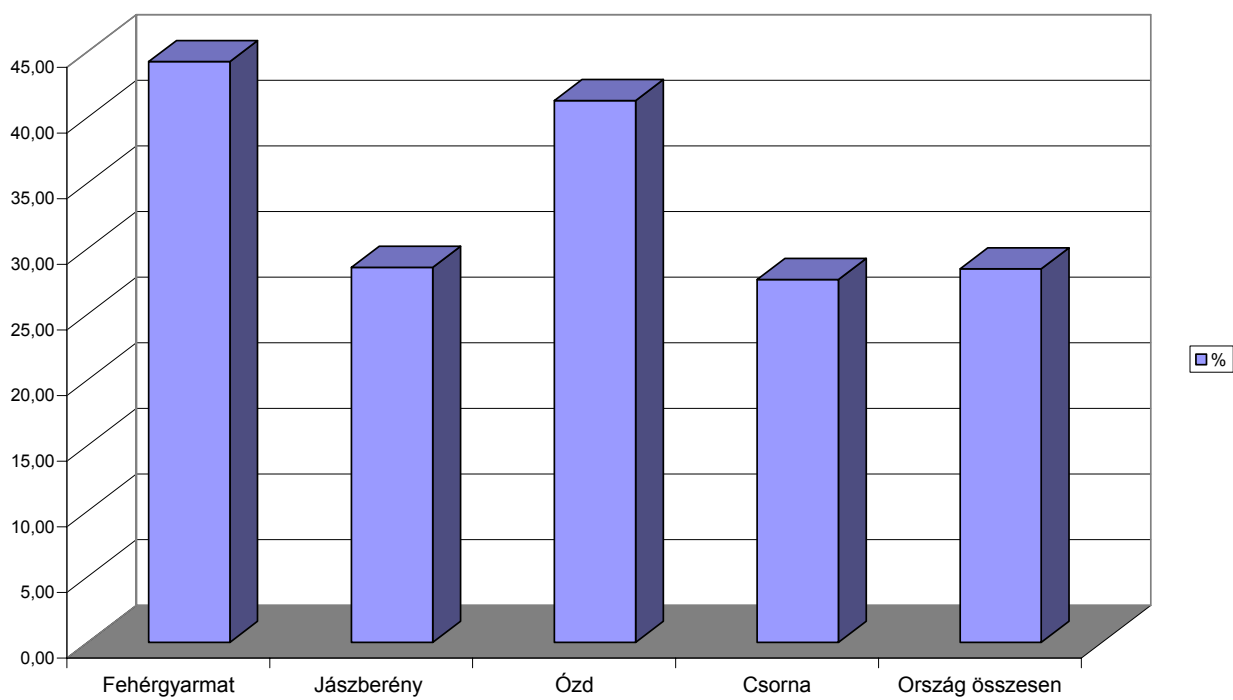
**Átengedett bevételek 2003 évben**



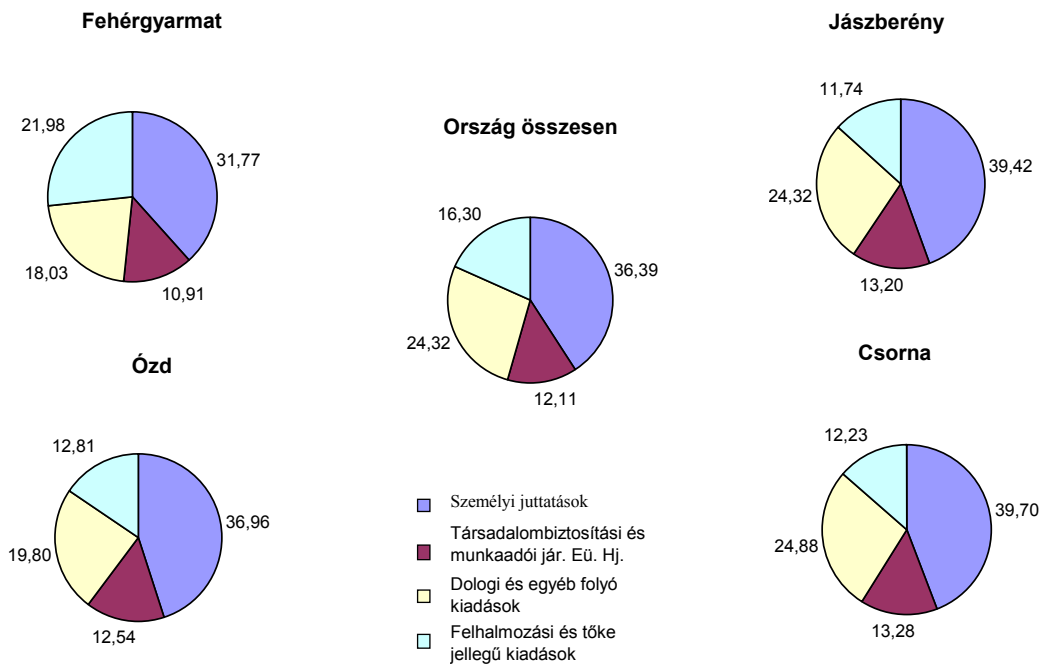
### Felhalmozási és tőke jellegű bevételek 2003 évben



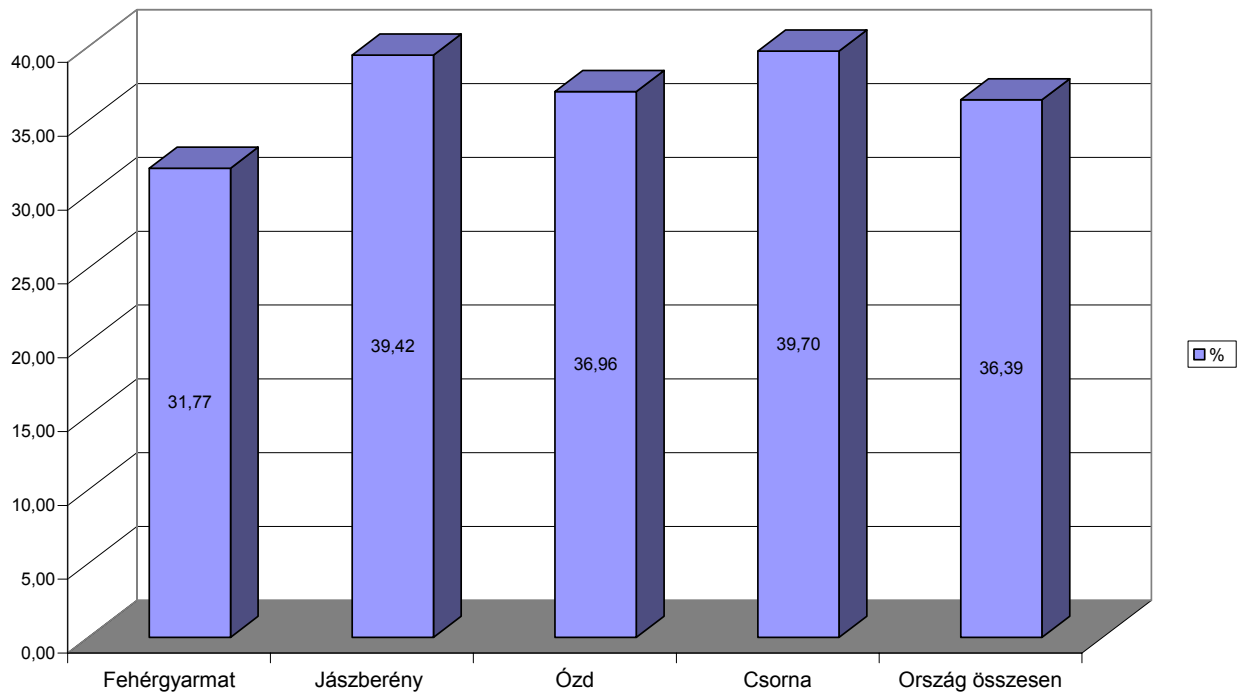
### Állami hozzájárulások, támogatások 2003 évben



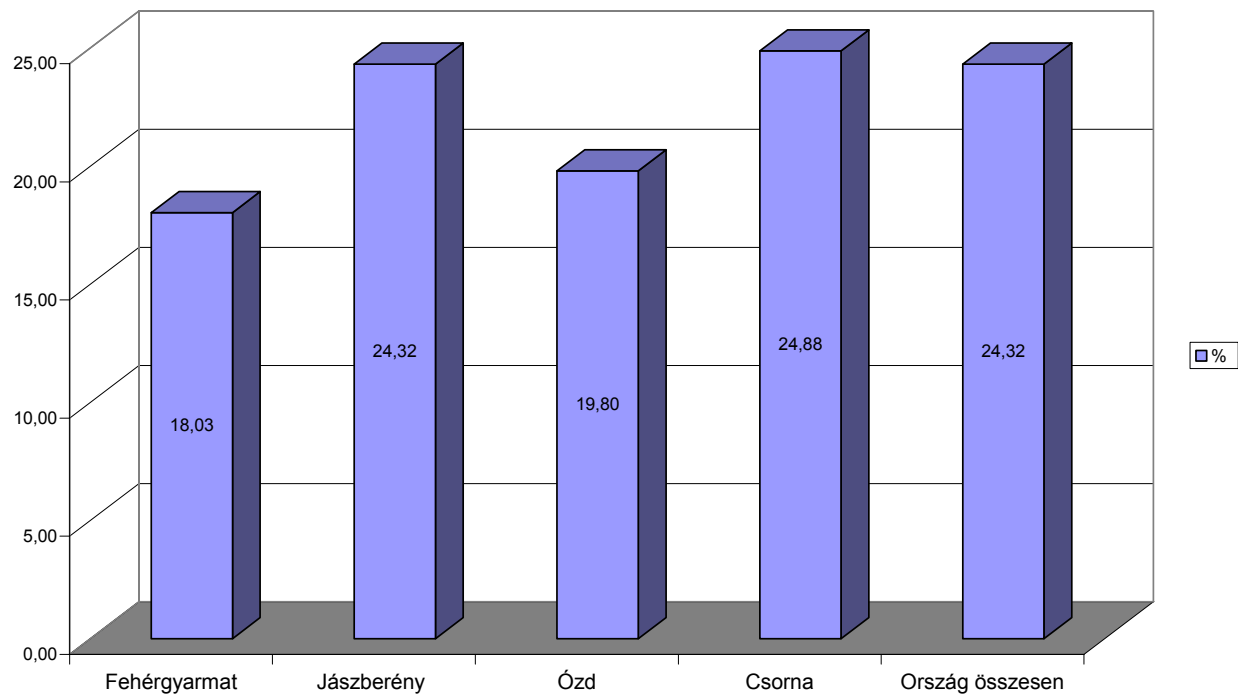
## Kistérségi mérleg kiadások alakulása 2003 évben



## Személyi juttatások kiadás 2003 évben



### Dologi és egyéb folyó kiadások 2003 évben



### Felhalmozási és tőke jellegű kiadások 2003 évben

