

dr. Csörgits Lajos

**Az önkormányzati feladatellátás alakulása
napjainkban – elméleti és gyakorlati
problémák, különös tekintettel az oktatási, a
kulturális és a szociális terület egyes elemeire**

Konzulensek:

Dr. Patyi András rektor, egyetemi tanár

Dr. Smuk Péter dékánhelyettes, egyetemi docens

Tartalomjegyzék

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK	4
2. AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADATOK ÉRTÉKELÉSE AZ ÖNKORMÁNYZATISÁG OLDALÁRÓL	4
2.1. A helyi önkormányzathoz való jog	5
2.2. A helyi közügy meghatározása	6
2.3. Az önkormányzatiság kérdése a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája tekintetében	8
2.4. A helyi közügy megítélése az oktatás vonatkozásában	10
2.5. Összegzés	11
3. EGYÉB, AZ ALAPTÖRVÉNYBŐL FAKADÓ VÁLTOZÁSOK	11
4. AZ ÖNKORMÁNYZATOK OKTATÁSI FELADATAINAK VÁLTOZÁSA	14
4.1. A 2013. január 1. napját megelőző feladatellátás – fogalmi alapozás	14
4.2. Az új köznevelési rendszer jogszabályi alapjai	17
4.2.1. A fenntartói jogok gyakorlása	17
4.2.2. A működtetési jogok gyakorlása	18
4.2.3. Vagyonkezelői és használati jogosultság	21
4.3. A nevelési-oktatási intézmények átszervezése elméletben és gyakorlatban, különös tekintettel a többcélú intézményekre	22
4.3.1. A 2013. január 1. napját megelőző jogszabályi környezet és annak gyakorlati megvalósulása az átalakítások tükrében	22
4.3.2. A Köznevelési tv. rendelkezései és az azt megelőző szabályok viszonya	26
4.3.3. Az oktatási-nevelési struktúra átalakításának nehézségei a gyakorlatban	28
5. AZ ÖNKORMÁNYZAT KULTURÁLIS FELADATAINAK VÁLTOZÁSA	37
5.1. A muzeális feladatok átrendeződése	37
5.1.1. A jogszabályi változások ismertetése	37
5.1.2. A muzeális feladatok átszervezése a gyakorlatban	39
5.2. A könyvtári feladatellátás változásai	44
5.2.1. A könyvtári feladatok önkormányzati ellátása a jogszabályok tükrében	44
5.2.2. A könyvtárak átszervezésének tényleges megvalósulása	45
6. AZ ÖNKORMÁNYZATI SZOCIÁLIS HATÁSKÖRÖK ÁTALAKULÁSA	47
7. AZ ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS EGYES KÉRDÉSEI ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADATOK FINANSZÍROZÁSÁNAK MODELLJEI	50

7.1. Nemzetközi kitekintés a hitelfelvételi korlátozás tekintetében	51
7.2. A „magyar modell” az önkormányzati hitelfelvétel és feladatellátás finanszírozása vonatkozásában	55
7.2.1. <i>Az oktatási-nevelési és köznevelési feladatok finanszírozása</i>	58
7.2.2. <i>A kulturális feladatok finanszírozása</i>	61
7.2.3. <i>A szociális feladatok finanszírozása</i>	62
7.3. Az önkormányzati adósság kezelése	63
7.3.1. <i>Szabályozási modellek</i>	63
7.3.2. <i>Az önkormányzati adósságvállalás Magyarországon</i>	67
9. ZÁRÓ GONDOLATOK	71
FELHASZNÁLT IRODALOM	72
FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK	73

1. Bevezető gondolatok

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény hiányosságait igyekezett pótolni, az új önkormányzati törvény, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.v.). A korábbi szabályozást több kritika érte az önkormányzati feladatok pontatlan szabályozása miatt, ezt az új törvény igyekszik orvosolni a finanszírozási rendszerrel együtt.¹

Jelen tanulmány az Möt.v. által előidézett változások közül kizárólag az önkormányzati feladatok átalakulását dogozza fel. Az önkormányzati törvény megalapozta az önkormányzati feladatok átstrukturálódását, a tényleges feladatátszervezések azonban külön törvényben és más jogszabályban kerültek szabályozásra.

Az önkormányzati feladatok feldolgozása kapcsán szükséges, hogy foglalkozzam annak alaptörvényi hátterével. Az Alaptörvény milyen változást idézett elő a feladatellátásban az önkormányzatiság oldaláról? Mennyiben érinti az önkormányzati autonómiát az Alaptörvény megszületése, az önkormányzati feladatok megváltozása és mindezzel összefüggésben az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakulása. A tanulmány keretében részletesen az oktatás területén végbement változásokról, a múzeumi és könyvtári intézményrendszer átalakítása kapcsán felmerült elméleti és gyakorlati tapasztalatokról, valamint a még átalakulóban lévő szociális intézményhálózat kialakításával felmerülő problémákról szólok.

2. Az önkormányzati feladatok értékelése az önkormányzatiság oldaláról

A 2012. január 1-jén hatályba lépett az Alaptörvény, amely az Alkotmányhoz képest teljesen más koncepció alapján határozza meg a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat. Az eltérő szabályozási filozófiára vonatkozó állításom alátámasztásául az Alkotmányban és az Alaptörvényben rögzített szabályokat kell összevetni, de leginkább az Alaptörvényből – az Alkotmányhoz képest – azon „hiányzó” szabályokat kell sorra venni, amelyek a téma szempontjából relevánsak.

¹ BALÁZS István: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban, In: Új Magyar Közigazgatás V. évf., 2012/10. szám, 37. o.

2.1. A helyi önkormányzáshoz való jog

Az Alkotmány esetében a helyi önkormányzatok szabályrendszere a helyi önkormányzáshoz való jogra épült. [42. §] Ezen kollektív jogosultság biztosítékaként a képviselő-testületet megillető alapjogok is deklarálásra kerültek [44/A. §], amelyeket csak kétharmados törvény korlátozhatott [44/C. §], és amely alapjogokon alapuló jogszerű hatáskörgyakorlás bírói jogvédelemben részesült. [43. § (2) bek.] Ezen alapjogok elsősorban a végrehajtó hatalommal szemben jelentettek védelmet. Ebben a tekintetében a települések egyenlők voltak, a tárgyalt alapjog valamennyi település számára biztosított volt. Ez a rendszer éppen a múlt „túlkapásai” miatt alakult ki, viszont az önkormányzati rendszer túlaprózottsága miatt finanszírozhatatlanná vált. Az Alaptörvény azonban szakít ezen felfogással, hiszen nem rendelkezik a helyi önkormányzáshoz való jogról és annak tartalmáról, hanem a helyi közügy fogalmát helyezi a középpontba.

Úgyszintén nem határozza meg az Alaptörvény az önkormányzatok szintjeit, ebből következően nem alkotmányos követelmény, hogy valamennyi település önkormányzattal rendelkezzen, így ennek az alkotmányos védettsége megszűnt.

Ennélfogva és az önkormányzáshoz való jog deklarációjának hiányában települések közösségeinek nem sérülhet ezen kollektív joga, hiszen az Alaptörvényben az nem létezik, csak az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében hatásköri szabályként rögzített rendelkezések.

Ebből következően – mivel a helyi önkormányzáshoz való alapjog deklarációja hiányzik –, a jövőben a törvényi rendelkezések csak akkor minősülhetnek alaptörvényellenesnek, ha a törvényi szabályozás az adott hatáskört teljesen elvonja. Az Alkotmánybíróság korábbi álláspontja szerint sem volt a helyi önkormányzáshoz való jog korlátozhatatlan, arra törvényben sor kerülhetett, és csak akkor sértette az Alkotmány rendelkezéseit, ha az alapjogot olyan mértékben korlátozta a törvényhozó, hogy az az alapjog kiüresedéséhez vezetett, vagy azt teljesen elvonta. [2/1997. (I. 22.) AB határozat]

Az Alaptörvény által meg nem követelt alapjogot és az önkormányzatok szintjeit az Möt. rögzíti. Kimondja, hogy a helyi önkormányzás joga a települések és a megyék választópolgárainak közösségét illeti meg. [2. § (1) bek és 3. § (1) bek.] Az Möt. alapján a helyi önkormányzás joga egyrészt a helyi közakarat kifejezését jelenti – azaz a döntés jogát –, másrészt a közakarat megvalósítását, a döntés végrehajtását. [2. § (2) bek.] Ennek megfelelően a helyi önkormányzás alanyának a helyi közösség tagjai tekintendők, és nem maga az önkormányzat vagy annak szervei. [8. § (1) bek.] A helyi közösség tagjai ezt a jogot

közvetlenül, népszavazás útján vagy közvetett módon, választott képviselők útján gyakorolhatják.²

A helyi önkormányzathoz való jog másfajta megközelítését támasztja alá az is, hogy az nem pusztán jogot, hanem kötelezettséget is előír a helyi választópolgároknak akkor, amikor „állampolgári felelősségérzet” érvényre juttatásáról szól az Mötv. a helyi önkormányzathoz való jog kapcsán, és akkor, amikor kötelezésként előírja, hogy „a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.” [Mötv. 2. §]³

Ezen jogosultságok azonban továbbra is megilletik valamennyi település közösségét, így az a félelem, hogy önkormányzatok összevonásra kerülnek, alaptalan volt, jóllehet ez egy törvénymódosítással valósággá válhat. Tény azonban, hogy vannak olyan nagyon alacsony lélekszámú települések (százas nagyságrendben 100 fő alatti települések), ahol képviselő-testület vagy polgármester megválasztása is nehézséget okoz, és amely helyzetet az Ötv. nem kezelte. A jogszabályi környezetnél fogva a települési önkormányzatok szorosabb együttműködésre lesznek kötelezve, amely azonban az önkormányzati autonómiát nem sértheti.

2.2. A helyi közügy meghatározása

Az Alaptörvény alapján az önkormányzatok feladata a helyi közügyek intézése. [31. cikk (1) bek.] A helyi közügyek fogalmának rögzítése azonban szintén törvényre marad, azaz az állami és önkormányzati szféra határvonalainak pontos kijelölése a törvényhozó feladata, hiszen jelenleg az Alaptörvényben meghatározott egyes feladatoknak nincsen rögzítve a lényegi tartalma – a helyi önkormányzathoz való jog –, amely a feladat- és hatáskör korlátozása esetén vizsgálható lenne.

Ennélfogva a törvényhozás keretében az önkormányzati feladatok meghatározása területén az Országgyűlés aktivizmusa még jobban megmutatkozhat. Az önkormányzati feladat- és hatáskör-telepítéshez azonban elengedhetetlen lenne a helyi közügy fogalmi

² PATYI András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól, In: Deli Gergely – Szoboszlai-Kiss Katalin (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft., Győr, 2013, 384., 387., 389., 393-394.. o.

³ BALÁZS István: A magyar közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig, In: Új Magyar Közigazgatás V. évf., 2012/12. szám, 11. o.
BALÁZS: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás ..., 38. o.

megalapozása, hiszen az az önkormányzatiság immanens elemének tekinthető, azaz az önkormányzati autonómia garanciájának kellene lennie.⁴

Jóllehet az Alaptörvény feladat- és hatásköri szabályként tartalmaz bizonyos jogosultságokat – önálló igazgatás, tulajdonosi joggyakorlás joga, vállalkozás joga, együttműködés joga stb. [32. cikk (1) bek. c), e), g) és k) pont] – ugyanakkor azok bírói jogvédelme nem került rögzítésre az Alaptörvényben, kizárólag az Möt.v.-ben. [5. §]⁵

Nemcsak a helyi közügy fogalmának meghatározása nem történt meg az Alaptörvényben, hanem az önkormányzati feladat- és hatáskörmegosztási elvek deklarálása sem. Az állami és önkormányzati feladatmegosztás kapcsán rögzítésre kerülhetett volna az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikk (1) bekezdésében rögzített szubszidiaritás elve, amely azt szolgálná, hogy az önkormányzati autonómia körébe eső tényezőket a lehető legtágabban értelmezhesse a helyi önkormányzás jogát gyakorló alany, míg az állam viszont arra lenne szorítva, hogy az állami „beavatkozást” a minimálisra csökkentse ezen a területen.⁶

A nyugat-európai tendencia az, hogy az állami és önkormányzati feladatok szervezetenként egyre inkább összefonódnak. Ezt jelzi az Alaptörvény is: a helyi önkormányzathoz való jog, mint közösségi alapjog az Alaptörvény szintjén már nem jelenik meg,⁷ ugyanakkor az Alaptörvény további rendelkezéseiből⁸ egyértelműen kitűnik, hogy az önkormányzati és az államigazgatási szervezetrendszer megkülönböztetése továbbra is fennmarad.⁹ Az, hogy az önkormányzat valamely szerve is kivételesen ellát államigazgatási feladatot, önmagában nem jelent problémát, ha megfelelő alkotmányos és törvényi garanciák mellett történik ez: az állami feladatellátás nem veszélyeztetheti az önkormányzati autonómiát. Véleményem szerint azonban az alkotmányos követelmények rögzítése feltétlenül szükséges lenne ahhoz, hogy a feladat-meghatározás keretében az állam ne

⁴ TORMA, András: Az állami, a közigazgatási és az önkormányzati feladatokról, In: Ádám Antal – Csefkó Ferenc (szerk.): Ünnepi kötet. Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2008, 160. o.

⁵ PATYI i. m., 385. o.

⁶ TORMA, i. m., 160. o.

⁷ KÜPPER, Herbert: A magyar önkormányzatok német szemmel, In: JURA, IX. évf., 2003/1. szám, 165. o.

⁸ Az Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdése leírja, hogy a Kormány államigazgatási szerveket hozhat létre, és önkormányzati szerv létrehozására nem jogosult. Úgyszintén az Alaptörvény 34. (3) bekezdése ezt erősíti, hiszen eszerint polgármester számára államigazgatási feladat- és hatáskört csak kivételesen állapíthat meg törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet.

Az Alkotmánybíróság ezen, az Alkotmányban is rögzített szabályok kapcsán kifejtette, hogy „a helyi önkormányzatok és az államigazgatás elválasztása tükröződik a polgármester jogállásának alkotmányi szabályozásában is.” [55/1994. (XI. 10.) AB határozat]

⁹ PATYI, i. m., 385. o.

„államosíthassa” az önkormányzatokat.¹⁰ Az önkormányzati rendszer átalakítása azonban megfelelő alkalom lett volna arra, hogy a képviselő-testület és szervei vonatkozásában az egyes önkormányzati és államigazgatási feladatok elkülönítésre kerüljenek.¹¹

2.3. Az önkormányzatiság kérdése a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája¹² tekintetében

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája nem mondja ki, hogy alkotmányos szinten kellene rögzíteni a helyi önkormányzathoz való jogot. Azt maga sem deklarálja, hogy az kollektív alapjog lenne, csak annyit mond ki, hogy „a helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni.” [2. cikk] Ezt a követelményt hazánk teljesíti akkor, amikor az Alaptörvényben rögzíti, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.” [31. cikk (1) bek.]

A helyi önkormányzás fogalmát azonban meghatározza a Charta, eszerint „a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.” [3. cikk 1. pont] Ezen meghatározásból világosan kiderül, hogy a helyi közügyek szabályozása és intézése nem tartozik kizárólagosan a helyi önkormányzatok hatáskörébe.

Úgyszintén teljesítjük – formálisan legalábbis – a Charta azon szabályát, hogy a közfeladatokat a lehető legközelebb eső közigazgatási szerv útján kell megvalósítani, kivéve, ha a feladat természete, nagysága vagy a hatékonysági és gazdaságossági szempontok mást indokolnak. [4. cikk 3. pont] A későbbiekben szó lesz arról, hogy az oktatási rendszer átalakítása során ezzel ellentétes folyamatok zajlottak.

A Charta által biztosított államigazgatási felügyeleti jog lehetőségével, a jogalkotó csak az új Möt. kapcsán él, hiszen a korábbi szabályok szerint csak törvényességi ellenőrzés érvényesült a helyi önkormányzatok felett. [8. cikk] A Charta által biztosított államigazgatási felügyelet lehetőségét azonban, ha – a magyar szöveg szerint – tartalmilag megvizsgáljuk, arra juthatunk, hogy az valójában ellenőrzést jelent, hiszen azt mondja, hogy „a helyi

¹⁰ KÜPPER, i. m., 166. o.

¹¹ BALÁZS: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás ..., 39. o.

¹² A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az Európa Tanács keretében 1985. október 15-én született szerződés. A Chartában részes államoknak a Charta cikkei közül legalább húszat magára nézve kötelezőnek kell elismerni, és ebből a Chartában felsorolt tízet kötelező kiválasztani.

önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete (...) csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat.” A törvényességi vizsgálat pedig a magyar terminus technicusok alapján csak az ellenőrzés jogát jelenti, és a döntéshozatal lehetőségét nem fogja át. Az Önkormányzati Charta angol szövegében az „any administrative supervision of the activities of local authorities shall (...) aim only at ensuring compliance with the law and with constitutional principles” fordulat szerepel. [8. cikk] Eszerint viszont a közigazgatási „felügyelet” célja a törvényesség és alkotmányossági elvek biztosítása lehet. A törvényesség és alkotmányosság biztosítása azonban tartalmilag jelentheti a döntési jogot is, ami már felügyeleti tevékenység.

Ezzel összefüggésben felmerül továbbá az Mötv. által a kormányhivatalra telepített azon jogosultság is, hogy az elmulasztott jogi aktust pótolhatja, azaz törvényi felhatalmazás birtokában önkormányzati hatáskört vonhat el. A Charta rendelkezései alapján ez a szabály sem „bukik el”, mert az rögzíti, hogy a „teljes és kizárólagos” önkormányzati hatáskörgyakorlás alól – amely jelenti, hogy más közigazgatási szerv a hatáskört nem vonhatja el, és nem is korlátozhatja – törvényben kivétel tehető. [4. cikk 4. pont]

A Charta rendelkezéseinek tehát az Mötv. látszólag megfelel, viszont ha a Charta szellemiségét, üzenetét vizsgáljuk, akkor már nem feltétlenül juthatunk erre a megállapításra. A Charta preambulumban olvashatjuk, hogy „csak tényleges feladatkörrel bíró helyi önkormányzatok biztosíthatnak egyszerre hatékony és az állampolgárokhoz közelálló igazgatást”, valamint „a helyi önkormányzás védelme és megerősítése a különböző európai országokban fontos hozzájárulás a demokráciának és a hatalom decentralizálásának elvein alapuló Európa kialakításához.” A Charta keretei között a szerződő államok 1985-ben abban állapodtak meg, hogy az akkor létezett önkormányzati rendszert megerősítik és azt tényleges feladatokkal ruházzák fel.

A 2013. január 1-jével végbemenő változások kapcsán azonban nem állíthatjuk azt, hogy az 1985. évben megindított folyamat ellentétes irányt vett volna, csupán azt, hogy a közigazgatás átalakulása folyamatban van, alakul az újabb kihívásokhoz. Ennek hazánkban az alapidokumentuma a Magyar Zoltán Közigazgatási-fejlesztési Program, amely azonban a helyi önkormányzati rendszerre nem tér ki. Ebből azt a következtetést lehet levonni, hogy jelenleg az önkormányzati szféra nem szerepel a közigazgatás átalakításának prioritásai

között, annak alakulása (alakítása) a közigazgatási szervezetrendszer többi résztvevőjének meghatározásához igazodik.¹³

2.4. A helyi közügy megítélése az oktatás vonatkozásában

A helyi közügyek intézése körében a helyi közszolgáltatások biztosítása az egyik kiemelkedő feladat. [Mötv. 4. §] A helyi közszolgáltatások egy része a kötelező önkormányzati feladatokat jelenti. 2013. január 1-jéig valamennyi önkormányzat kötelező feladata volt az óvodai nevelés és az iskolai oktatás biztosítása. [8. § (4) bek., 63. § (1) bek., 63/A. § n) pont] A közoktatás (2013. január 1-jétől köznevelés) az óvodai nevelés kivételével kikerült a helyi közügyek köréből, és állami feladattá vált, jóllehet az oktatás a településeken az egyik legfontosabb helyi közügynek volt tekinthető.

Az állami és önkormányzati feladatmegosztás azonban felemás módon történt meg, hiszen egyrészt a fenntartói és működtetői jogok, ha különbözőképpen is, de megoszlanak az állam és az önkormányzat között. Az önkormányzatok ezen feladatától való „megfosztása” azért is sajátos, mert jóllehet az önkormányzatok nem jogosultak 2013. január 1-jével az óvoda kivételével köznevelési intézményt fenntartani, ez a joga megmaradt az egyházaknak és a magánszféra szereplőinek is, így az alapítványoknak és a nonprofit gazdasági társaságoknak is. A jogszabály azt sem zárja ki, hogy a települési önkormányzat nonprofit gazdasági társaságot alapítson, és ebben a formában tartson fenn és működtessen köznevelési intézményt. Ugyanakkor a jogalkotónak valószínűsíthetően nem az volt a szándéka, hogy eddig költségvetési szervként működő, önkormányzati fenntartású köznevelési intézmények a jövőben nonprofit gazdasági társaságként működjenek tovább.

Az átszervezés indoka azonban elfogadható – miszerint az oktatás és nevelés területén túlzottan nagy eltérések mutatkoznak az egyes települések között –, de nem biztos, hogy az oktatási-nevelési feladatok ellátásának – a jogszabályi alapok megteremtésén túl – állami feladatnak kellene lenni. Az önkormányzati feladatellátás keretében is meg lehetett volna teremteni jogszabályban rögzített, minimális követelmények lefektetésével annak a lehetőségét, hogy valamennyi gyermek és tanuló közel azonos szakmai színvonalon és körülmények között részesülhessen a közszolgáltatásból. Hiszen vitathatatlan, hogy az iskoláknak helyi identitás-megtartó, -képző és -erősítő szerepe van, így a helyi közösségekhez és önkormányzatokhoz való szoros kapcsolata megkérdőjelezhetetlen. Az oktatás olyan

¹³ BALÁZS: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás ..., 40-41. o.

közszolgáltatás, amelyet a lakosság széles köre igénybe vesz, és a helyi közösségekhez kapcsolódik, különösen így van ez községekben és kisebb városokban.

Azzal azonban, hogy a törvényalkotó a fenntartói és a működtetői jogokat szétbontotta, és azok jogosultját differenciált módon határozta meg, a közoktatási rendszer átszervezésének indokát is felülírta, hiszen mégsem vette teljes egészében kézbe az egységes köznevelés biztosítását. Arról nem is beszélve, hogy a speciális szolgáltatást nyújtó köznevelési intézmények esetében a gyermekétkeztetés, – ami korábban megyei önkormányzati, majd állami feladat volt –, települési feladattá vált. Az állami szerepvállalás tehát erre már nem terjedt ki.¹⁴

2.5. Összegzés

Annak ellenére, hogy a helyi közügyek fogalmi köréből egy lényeges feladat, az oktatás kikerült, nem helytálló az az álláspont, hogy az önkormányzati működés kiüresedik, hiszen az Mötv.-ben és más törvényben is az önkormányzati feladatoknak terjedelmes meghatározása található nemcsak számát tekintve, hanem tartalmát tekintve is.¹⁵ Azt is fontos azonban látni, hogy az önkormányzati feladatok és hatáskörök sokasága nem feltétlenül biztosítja önmagában az önkormányzati önállóságot, hanem ahhoz garanciákra van szükség.

Az állami és önkormányzati feladatok folyamatos változásban vannak, azok időben és térben is nagyon eltérően alakulnak. A jelenleg uralkodó általános európai felfogás azonban az, hogy az állami feladatvállalás kevesebb és ezzel hatékonyabb legyen.¹⁶

A jövőre nézve az bizonyos, hogy az új feladat-ellátási struktúrában még fontosabb lesz az önkormányzati és állami szereplők együttműködése, amely az Alaptörvényben is elvi síkon megjelenik [34. cikk (1) bek.], hiszen a köznevelési feladatellátásban a két szféra nagyon szorosan összefonódik, amely csak úgy lehet sikeres, ha a feladatellátásban résztvevők kölcsönös együttműködésre törekszenek.

3. Egyéb, az Alaptörvényből fakadó változások

A helyi önkormányzati szervezetrendszer és feladatellátásának átalakulása nem kis részben gyökerezik az Alaptörvény helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseiből.

¹⁴ ZONGOR, Gábor: Itt a világvége, avagy merre és hogyan tovább önkormányzatok?, In: Jegyző és Közigazgatás XV. évf., 2013/1. szám, 7-8. o.

¹⁵ ZONGOR, i. m., 8. o.

¹⁶ TORMA, i. m., 161. o.

Az Mötv. preambulumban olvasható, hogy a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részei, ezzel a korábban felmerült vitát végérvényesen lezárja: az önkormányzatok is állami szervek, és nem helytálló az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek rendszerének megkülönböztetése. Véleményem szerint ez olyan súlyú kérdés, amely alaptörvényi rögzítést igényelt volna, és nem egy sarkalatos törvény preambulumban kellett volna rögzíteni. Jóllehet az Alaptörvény viszont a „helyi önkormányzat és állami szervek” fordulatót használja a helyi önkormányzatra vonatkozó rendelkezéseiben, amely megfogalmazásból inkább ezzel ellentétes következtetésre lehet jutni.[34. cikk (1) bek.] Ezen kérdés tisztázása az autonómia-probléma tárgyalásának egyik alapköve lenne.¹⁷

A helyi önkormányzatok feladatainak meghatározása kikerült az Alaptörvényből, ezt a továbbiakban az Mötv. szabályozza. Ez a jogalkotás a feladatok felsorolása tekintetében nem idézett elő lényeges változást. [13. §] Ugyanakkor annak megteremtí a lehetőségét, hogy az önkormányzati feladatok tartalmát az Mötv. módosításával vagy a feladatoknak egyszerű többséggel elfogadott törvényben való meghatározásával, módosításával kiüresítse. Az azonban mindenképpen kiemelendő, hogy a kötelező és az önként vállalt feladatok kapcsán részletesebb rendelkezéseket tartalmaz az elődjénél: az önkormányzati feladatok önkéntes vállalásának feltételeit rögzíti, amelyek vizsgálata a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása alá esik.

Az önkormányzati működés felett a Kormány a kormányhivatal útján törvényességi felügyeletet gyakorol [Alaptörvény 34. cikk (4) bek.], melynek keretében a törvény „felhatalmazása” folytán – ha az önkormányzat a Kúriának az önkormányzatra nézve kötelező döntése ellenére nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének – a rendeletet a kormányhivatal vezetője pótolja. [137. § (1) és (3) bek.] Ez nemzetközi összehasonlításban is sajátos megoldás.

A kormányhivatal ezen jogalkotási jogosultsága a helyi önkormányzatok tekintetében azért problémás, mert a helyi önkormányzatok autonóm decentralizált szervek, azok eredeti és törvényi felhatalmazáson alapuló jogalkotási jogosultsággal, illetve kötelezettséggel rendelkeznek. A kormányhivatal ezzel szemben a központi államigazgatási szervezetrendszer és így a végrehajtó hatalom része. A kormányhivatalt élén a kormány megbízott áll, aki

¹⁷ BALÁZS: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás ..., 38. o.

politikai és nem szakmai vezetője a szervezetnek. Ennélfogva az önkormányzatok feletti törvényességi (tehát szakmai) felügyelet gyakorlása során az önkormányzati jogalkotási hatáskör „elvonása” az önkormányzati autonómiába való jelentős, túlzott beavatkozásnak tekinthető a végrehajtó hatalom részéről.

Ebben a vonatkozásban a Kúria Önkormányzati Tanácsának 2013. március 27-én született az első határozata, amely szintén rögzíti, hogy a kormányhivatal rendeletpótlási jogának megfelelő törvényi garancián kell nyugodnia. A Kúria Önkormányzati Tanácsa ezt teljesíteni látta azzal, hogy a kormányhivatal rendeletalkotása nem automatikus, kizárólag a rendeletalkotásra megállapított határidő leteltét követően kerülhet rá sor: hiszen ha a Kúria – a kormányhivatal kezdeményezésére – lefolytatott eljárása során hozott határozatában kötelezi a mulasztó önkormányzatot az elmulasztott rendelet határidőben történő megalkotására, akkor ezen határidő elmulasztása esetén egy újabb eljárást intézményesít az Mötv. 137. § (3) bekezdése. Eszerint a kormányhivatal az így elmulasztott határidőtől számított 30 napon belül fordulhat ismételen a Kúriához abból a célból, hogy rendelje el az önkormányzati rendelet kormányhivatal általi megalkotását. Az önkormányzatnak azonban egészen addig lehetősége van a rendeletet pótolni, amíg a Kúria rendeletpótlásról szóló határozata meg nem születik. [2011. évi CLXI. tv. 60. §]

Ebben az esetben az önkormányzati rendeletet a kormányhivatal az önkormányzat nevében, az önkormányzati rendelet megalkotására irányadó szabályok szerint alkotja meg, de azt a kormányhivatal vezetője írja alá, és a Magyar Közlönyben megjelenik. [Köm. 5009/2013/3. határozat]

Ez a szabály azonban a valóságban további kérdéseket vet fel: ki készíti el az előterjesztést, honnan lesz az előterjesztés elkészítéséhez információja (pl. a költségvetés vagy a zárszámadás esetén), az önkormányzati bizottságok az önkormányzat szervezeti és működési szabályzata szerint megtárgyalják-e, hogyan gyakorolják a civil szervezetek a tanácskozási jogukat?

A rendelet hatályosulása tekintetében az Mötv. csak annyiban állapít meg a „rendes” eljárásban született önkormányzati rendeletekhez képest eltérő szabályt, hogy az így elfogadott rendelet módosítására vagy hatályon kívül helyezésére a mulasztó önkormányzat képviselő-testülete csak a következő önkormányzati választások után jogosult, addig a kormányhivatal vezetője járhat el. [Mötv. 138. § (3) bek.]

Utalnék arra, hogy a kormányhivatali felügyeleti eljárás mellett azonban a mulasztó önkormányzatokat más hátrányos jogkövetkezmény is sújthatja, amely súlyosabb szankcióként éri őket, ilyen lehet például költségvetési támogatás elmaradása.

Az önkormányzati autonómia tárgyalása tekintetében fontos azt kiemelni, hogy annak egy lényeges eleme a gazdasági autonómia, amelybe beletartozik az is, hogy az önkormányzat „gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat.” [Alaptörvény 32. cikk (1) bek. e) pont] Az Mőtv. azonban – a bírói jogorvoslati út biztosítása mellett – lehetővé teszi, hogy az EU vagy nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettség esetében a Kormány beavatkozzon az önkormányzati gazdasági működésbe, gyakorolja a tulajdonost megillető jogokat, feltéve, hogy a vállalt kötelezettséget nem teljesítette az önkormányzat vagy annak reális veszélye áll fenn. [16. § (1)-(2) és (4) bek.] Kérdésként merül fel azonban, hogy ennek a Kormány a kormányhivatal útján törvényességi felügyeleti eljárás keretében tesz eleget az elmulasztott aktus pótlásával, vagy ez a jogintézmény attól különböző új sui generis intézmény.

Az önkormányzatok szabad belátásuk alapján társulhatnak más önkormányzattal. Az önkormányzatok társuláshoz való joga (és kötelezettsége) tekintetében az Mőtv. a korábbi szabályokhoz képest lényegesen egyszerűbb megoldást választ. A kötelező társulás egyes eseteire azonban nem tartalmaz részletes leírást, így annak meghatározását más törvényre hagyja. Kvázi kötelező társulásnak tekinthető a közös önkormányzati hivatal felállítása. Ennek megfelelően az önkormányzati szervezetalakítás nemcsak jogosultság lehet, hanem kötelezettség is, a közös önkormányzati hivatal létrehozásával.¹⁸

4. Az önkormányzatok oktatási feladatainak változása

4.1. A 2013. január 1. napját megelőző feladatellátás – fogalmi alapozás

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Közoktatási tv.) a közoktatási feladatok alatt az óvodai nevelést, az iskolai oktatást és nevelést, a gyógypedagógiai, konduktív-pedagógiai nevelés-oktatást, valamint a kollégiumi nevelést értette. [20. § (1) bek.]

A közoktatási feladatok ellátása óvoda, általános iskola, alapfokú művészetoktatási intézmény, szakiskola, szakközépiskola, gimnázium és gyógypedagógiai, konduktív-

¹⁸ BALÁZS: A magyar közigazgatás..., 11-12. o.

pedagógiai intézmény keretében történhetett. A Köznevelési tv. hatálya alá tartozott továbbá a diákotthon és a kollégium is. [20. § (1) bek.]

Ettől a meghatározástól a köznevelés fogalma eltér. A köznevelési feladatokat ellátó intézmények körébe a nevelési-oktatási intézményeken túl a pedagógiai szakszolgálati intézmények, illetve a pedagógiai szolgáltatást nyújtó intézmények is beleértendők. A nevelési-oktatási intézmény keretébe tartozik az óvodai ellátás, az iskolai ellátás, a gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátás és a kollégiumi ellátás. Az iskolák típusai közé az általános iskola és a középfokú iskola tartozik. A középfokú iskola lehet gimnázium vagy szakképző iskola, ez utóbbi magában foglalja a szakközépiskolát és a szakiskolát. [7. § (1) bek.]

A községi, a városi, a fővárosi kerületi és a megyei jogú városi önkormányzat köznevelési feladataiként a Köznevelési tv. az óvodai ellátást és az általános iskolai nevelést írta elő, beleértve a nemzetiség által lakott település esetén a nemzetiségek részére is biztosított óvodai és általános iskolai nevelést és oktatást. Azon sajátos nevelésű gyermekek és tanulók részére, akik a többi gyermekkel és tanulóval együtt nevelhetők és oktathatók voltak, a települési önkormányzatok az óvodai és általános iskolai nevelés és oktatás körében biztosították a törvényi kötelezés folytán ezen lehetőséget. [86. § (1) és (2) bek.] Azon sajátos nevelésű gyermekek és tanulók neveléséről és oktatásáról azonban, akik a többi gyermekkel és tanulóval nem voltak együttnevelhetők, illetve együttoktathatók, a fővárosi és megyei kormányhivatal a megyei intézményfenntartó útján, a megyei jogú város pedig a saját területén, illetve a fővárosi önkormányzat gondoskodott. [87. § (1) bek. e) pont] Mindebből kitűnik, hogy a köznevelési feladatok ellátása differenciált módon, a területi és helyi sajátosságok figyelembevételével történt.

A fővárosi és megyei kormányhivatalnak a megyei intézményfenntartó útján, a megyei jogú városnak a saját területén és a fővárosi önkormányzatnak volt a feladata – a fővárosi kerületi önkormányzat Köznevelési tv.-ben meghatározott feladatára és a fővárosi önkormányzat és a fővárosi kerületi önkormányzat között született megállapodásra is figyelemmel – a kollégiumi, a szakiskolai és a középiskolai ellátás, ideértve a nemzetiségi ellátást is, továbbá az alacsony szintű művészetoktatás, a felnőttoktatás, valamint a továbbtanulási, pályaválasztási tanácsadás, a nevelési tanácsadás, a logopédiai szolgáltatás és a gyógytestnevelés biztosítása, feltéve, hogy azt a községi, városi és fővárosi kerületi önkormányzat nem vállalta át, és egyébként ezen feladat ellátása a megye területén nem volt megoldott. [86. § (3) bek.] Azaz a 2013. január 1-jei változásokig a többi települési

önkormányzathoz képest a megyei jogú városok önkormányzatának volt a kötelező feladata ezen közoktatási feladatok biztosítása. Más települési önkormányzat ezt azonban önkéntes alapon átvállalhatta.

Ha ugyanazon nemzetiséghez tartozók létszáma miatt nem volt lehetséges a nemzetiségi oktatás és nevelés megszervezése, akkor az országos nemzetiségi önkormányzat kezdeményezhette a megyei vagy fővárosi kormányhivatalnál a megyei fenntartó útján vagy a megyei jogú városnál, hogy a saját területén szervezze meg az általános műveltségi szinthez igazodóan az anyanyelv és a népismeret oktatását. A törvény ezt kiegészítő nemzetiségi oktatásnak nevezte, amely iskolai tagozatként, külön iskola létrehozásával vagy utazó pedagógus útján is megvalósítható volt, így a nemzetiségi oktatásban is többletfeladatot láttak el a kormányhivatalok és ezen önkormányzatok. [86. § (6) bek.]

A fővárosi kerületi önkormányzat feladata volt – kivéve, ha a fővárosi önkormányzat és a fővárosi kerületi önkormányzat között született megállapodás eltérően rendelkezett – az enyhe értelmi fogyatékos tanulók általános iskolai oktatásának, az alapfokú művészetoktatás, az általános iskolai felnőttoktatás, valamint a nevelési tanácsadás, logopédiai szolgáltatás és gyógytestnevelés biztosítása. [86. § (4) bek.]

A települési önkormányzatok a közoktatási feladataikat kistérségi társulás¹⁹ keretében is elláthatták. [89/A. §] Úgyszintén a szakképzéssel kapcsolatos feladatok ellátása is megtörténhetett önkormányzati társulás keretében, melyet a Közoktatási tv. szakképzési-szervezési társulásnak nevezett. A társulásban tag lehetett minden olyan önkormányzat, amely szakképzési feladatot ellátó iskolát tartott fenn. [89/B. § (2)-(3) bek.] A társulás – lévén, hogy jogi személy – önmaga is köthet szakképzési feladat ellátása körében közoktatási megállapodást, szakiskolát, szakközépiskolát és kollégiumot alapíthat és fenntarthat, illetve iskolarendszeren kívüli szakképzést szervezhet. [89/B. § (4) bek. a) és b) pont]

Ha a szakképzés-szervezési társulás ellátta a törvényben meghatározott feladatokat, akkor a kormányhivatal nem kellett, hogy az illetékességi területére nézve átvegye és működtesse a települési önkormányzatoktól a szakképzési rendszert. Ebben az esetben a szakképzés-szervezési társulás feladatellátásához szükséges intézményi vagyon használati

¹⁹ Ezt a társulási formát a jelenlegi Möt. vagy más törvény sem ismeri már. Az Möt. 146. § (1) bekezdése alapján az Möt. 2013. január 1. napja előtt megkötött társulási megállapodásokat a képviselő-testületeknek 2013. június 30-ig felül kell vizsgálniuk. A felülvizsgálat eredményeképpen a megállapodást a jogszabályok rendelkezéseihez kell igazítani. Ez alkalmat ad arra, hogy a társulásban részt vevő települések a társulásban való részvételi szándékuktól elálljanak, és 2013. december 31-jével vagy ha a társulási megállapodás ettől eltérő időpontot állapít meg, akkor azzal az időponttal legalább hat hónapos felmondási idővel a társulásból kilépjenek. [Möt. 89. § (1) és (2) bek.]

vagy vagyongazdálkodási jogát a települések ingyenesen biztosítják. [89/B. § (7) bek., 88. § (9) bek.]

4.2. Az új köznevelési rendszer jogszabályi alapjai

A nevelés és az oktatás területén az Országgyűlés elfogadta a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvényt (a továbbiakban: Köznevelési tv.), amely a Köznevelési tv. meghatározott struktúráját nagyban módosította. Az önkormányzati feladatellátás meghatározása kapcsán az új rendszer – a Köznevelési tv.-hez képest – még összetettebb struktúrát állít fel: a feladatok meghatározásánál a települések gazdasági teljesítőképességét és a köznevelési intézmény típusát is messzemenően figyelembe veszi.

A Köznevelési tv. alapján az óvodai feladatok ellátása – ideértve a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelését, a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelését is – a települési önkormányzatok kötelezettsége maradt. [74. § (1) és (2) bek.] A települési önkormányzatok maradtak az óvodák fenntartói.

Az alapképzés és a középképzés oktatás-nevelési feladatok esetében azonban a fenntartói és működtetői jogok szétváltak, és ezen jogosultságok tényleges gyakorolójának személye az oktatás-nevelési intézmények típusától, a települési önkormányzat lélekszámától és a gazdasági teljesítőképességétől függően eltérhet.

4.2.1. A fenntartói jogok gyakorlása

A helyi önkormányzat a közneveléssel kapcsolatos feladatának eleget tehetett úgy, ha ő maga létesített köznevelési intézményt, amelynek így fenntartói jogait az önkormányzat maga gyakorolta. A feladatellátási kötelezettségnek akként is eleget tehetett, ha önkormányzati vagy más fenntartóval a köznevelési feladatok biztosítására megállapodást kötött. Ha társulás keretében tett eleget ezen kötelezettségének, akkor a társulási szerződésnek kellett ennek tényét és a költségek viselését, megosztását tartalmaznia. [88. § (4) bek.]

A Köznevelési tv. alapján a köznevelési alapfeladatok ellátása az állam kötelezettsége lett. Az állam ezen kötelezettségének intézmény alapításával és fenntartásával vagy köznevelési szerződés megkötése útján tehet eleget. A köznevelési szerződésben szerződő fél egyház vagy magánintézmény lehet, mint fenntartó. [74. § (1) és (2) bek.] Ha az állam ezen kötelezettséget nem köznevelési szerződés útján teljesíti, akkor a fenntartói jogait az állami

intézményfenntartó központ útján gyakorolja. [Köznevelési tv. 94. § (4) bek. n) pont, 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet]

4.2.2. A működtetési jogok gyakorlása

Az állami fenntartás mellett az önkormányzatok működtetői jogokat gyakorolhatnak.

A működtetés keretében az önkormányzat üzemelteti és karbantartja a köznevelési intézmények épületeit. Az önkormányzat a saját költségvetéséből finanszírozza ezen épületek közterheit, rezsiköltségét, és gondoskodik a vagyonvédelemről. Az önkormányzat felel a tűzvédelmi, munkavédelmi és egészségügyi előírások betartásáért.

A működtető önkormányzat saját költsége terhére köteles az ingatlanvagyon állagmegóvására, azonban az ezen túl jelentkező fejlesztési vagy rekonstrukciós igények teljesítése már nem feladata, csak jogosultsága, azaz tehet ebben a körben is kötelezettségvállalást, de nem köteles. Ebben az esetben állami pályázat útján támogatásban is részesülhet. Az alapító okiratnak az intézmény működtetésével összefüggő módosítása vagy az ezzel összefüggő infrastruktúra-fejlesztés a fenntartó és a működtető között kötött szerződésben meghatározottak szerint történik.

Az önkormányzat feladata továbbá a köznevelési feladat ellátásához szükséges tárgyi feltételek, valamint a vagyon működtetésével összefüggő személyi feltételek finanszírozása.

A működtető kötelezettsége továbbá minden olyan feladatellátás költségének viselése, amelyet jogszabály nem utal a fenntartó kötelezettségei közé, és amely szükséges ahhoz, „hogy az ingatlanban a köznevelési feladatokat megfelelő színvonalon és biztonságosan láthassák el.” Ennek körébe sorolható különösen a taneszközök, egyéb anyagok és áruk vagy szolgáltatások megrendelése, átadás-átvétele, raktározása.

A Köznevelési tv. ezen túl a kifejezetten csak „a köznevelési intézmény alapító okiratában foglalt feladat ellátásához szükséges technikai berendezéseket” nevesíti, amelyek működtetéséről a működtető önkormányzat gondoskodik, a tulajdonában lévő taneszközöket karbantartja és szükség esetén a javításról gondoskodik, beszerzi a közfeladat-ellátáshoz szükséges eszközöket. [76. § (1)-(3) bek.]

A 3000 főt meghaladó lakosságszámmal rendelkező település köteles „az illetékességi területén lévő összes, saját tulajdonában álló, az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyon” működtetéséről gondoskodni. Az ilyen település önkormányzata ezen működtetési

kötelezettsége alól csak kivételes esetekben mentesülhet. A települési önkormányzat a gazdasági helyzetére és jövedelemtermelő képességére tekintettel kérheti, hogy a működtetési kötelezettség alól az állam mentesítse. [74. § (4) bek.] Ezen nyilatkozat megtétele mellett [229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet 4. sz. melléklet] ki kell térnie a nyilatkozó önkormányzatnak arra, hogy mely, az érintett köznevelési intézmény működtetésével felmerülő kiadásait milyen, a működtetéshez rendelkezésre álló bevételekkel tudná finanszírozni, melyek nem elégségesek egy adott intézményhez kötődő feladatellátáshoz.

Az ily módon szolgáltatott információ birtokában az állam esetenként mérlegeli, hogy a működtetés finanszírozásának feltételei az adott települési önkormányzat esetében teljes mértékben, részben vagy abszolút nem biztosítottak. Amennyiben arra a megállapításra jut, hogy a működtetés az adott települési önkormányzat esetében nem teljesen lehetetlen, akkor az adott intézmény működtetésének átvétele esetén hozzájárulás fizetésére kötelezheti az önkormányzatot. A hozzájárulás-fizetési kötelezettség mértékét az állam egyoldalúan, határozott időre, havi bontásban és azonos összegben állapítja meg. A hozzájárulás a soron következő települési önkormányzati választás évét követő augusztus hónap 31. napjáig szól, így a felülvizsgálatnak a választás évét követő évben kell megtörténnie. [74. § (6) bek.]

A települési önkormányzat a hozzájárulási kötelezettség kézhezvételét követő 8 napos jogvesztő határidőn belül ezen vállalás kérdésében határoz. Ha a hozzájárulás fizetését az önkormányzat képviselő-testülete nem támogatja, akkor a működtetés átvételére irányuló kérelmet visszavontnak kell tekinteni. [74. § (6) bek.]

A működtetési kötelezettség alól továbbá „egyres területszervezéssel és a lakosság szám változásával összefüggő rendkívüli esetben” mentesülhet. [74. § (4) bek.]

A működtetési kötelezettség alóli mentesülés esetében az állami intézményfenntartó központtal kötött szerződésben kerülnek rögzítésre a működtetés egyedi rendelkezései. [74. § (6a) bek.]

A működtetési kötelezettség átadása végett a települési önkormányzatnak a szükséges nyilatkozatot 2012. november 15-ig kellett megtennie, ha 2013. január 1. napjától a működtetést nem képes finanszírozni. Ezen nyilatkozat megtételére azonban nemcsak egyszeri alkalommal van lehetőség, hanem az önkormányzat később is kerülhet olyan helyzetbe, amely a feladat átadását indokolhatja. Erre az esetre úgy rendelkezik a törvény, hogy kizárólag ötévente, az önkormányzati képviselő-választást követő év március 31. napjáig lehet nyilatkozni. Ez a nyilatkozat a benyújtást követő tanévtől hatályosul. [76. § (4) bek., 97. § (24) bek. a) pont ab) alpont]

Annak ellenére, hogy a jogszabály egyértelműen leírja, hogy kizárólag a működtetési kötelezettség átadásáról kell nyilatkozni, számos önkormányzat arról is nyilatkozott, hogy a működtetést vállalja, jóllehet ez a vállalás nem a nyilatkozata, hanem a törvényi előírás folytán áll fenn.

A 3000 fő vagy az alatti lakosságszámmal rendelkező települési önkormányzat köznevelési feladatait főszabályként intézmény fenntartásával és működtetésével (vagy köznevelési szerződés útján) az állam látja el. Ezen település azonban önkéntes feladatvállalásként tehet olyan nyilatkozatot, hogy a területén lévő valamennyi, saját tulajdonában álló, az állami fenntartású intézmény köznevelési feladatainak ellátásául szolgáló ingó és ingatlan vagyont működtetésébe kívánja venni, valamint biztosítani kívánja a feladatellátáshoz szükséges személyi és tárgyi feltételeket. A nyilatkozatának alátámasztásául igazolnia kell, hogy ezen kötelezettségvállalásának teljesítéséhez rendelkezik gazdasági és jövedelemtermelő képességgel, bevétellel. Abban az esetben, ha ez az adatszolgáltatás nem vagy csak részben megalapozott, a kérelmet el kell utasítani. Egyébként a működtetés egyedi feltételeiről az állami intézményfenntartóval kötött szerződésben kell rendelkezni. [74. § (5) és (6a) bek.]

A működtetés átvállalásáról szóló nyilatkozatot – hasonlóan a működtetés átadásáról szóló nyilatkozathoz – 2013. január 1-jétől kezdődő időszakra nézve 2012. november 15. napjáig kellett megtenni. Egyébként pedig a működtetés átadásáról szóló nyilatkozat megtételére előírt határidők megfelelően irányadók. [76. § (4) bek., 97. § (24) bek. a) pont aa) alpont]

A középfokú oktatás-nevelés keretében a fenntartói és a működtetői jogok gyakorlása további differenciálást tesz szükségessé, mert a működtetési jog kizárólag a gimnáziumok esetében maradt az önkormányzatoknál. [74. § (4) és (5) bek.] A szakképzési feladatot ellátó intézmények működtetését viszont az állam végzi, amely alatt a szakközépiskolában és a szakiskolában folyó képzés is értendő. [7. § (1) bek. d) és e) pont]

A köznevelési törvény nem szabályozza azonban külön, hogy a vegyes intézmények esetén – értve ez alatt a több fajta közoktatási feladatot ellátó intézményt és a közoktatási feladaton kívül egyéb, így például közművelődési, kulturális vagy étkeztetési feladatokat is ellátó intézményt is – a fenntartó és működtetői jogok tekintetében bekövetezett változás hogyan megy végbe. Az ilyen intézmények átszervezése lényegesen összetettebb és hosszabb

folyamatot igényelt, de ezt az egyes önkormányzatok mindig az egyedi esetek körülményei alapján hajtották végre. Ennek szabályaira és az átszervezés során felmerült problémákra a tanulmány későbbi fejezetében még visszatérek.

4.2.3. Vagyonkezelői és használati jogosultság

Az állami fenntartót a fenntartói és működtetői jogok mellett vagyonkezelői jog²⁰ is megilleti. Abban az esetben, ha a működtetési jogot a települési önkormányzat gyakorolja, akkor az állami intézményfenntartó központot használati jog²¹ illeti meg a köznevelési feladatellátáshoz szükséges, az önkormányzat tulajdonában álló ingó és ingatlan vagyonon. Mind a vagyonkezelői jog, mind a használati jog addig tart, míg az adott intézmény köznevelési feladatot szolgál. A Klebelsberg Intézményfenntartó Központnak (a továbbiakban: KIK), mint állami intézményfenntartó központnak mindkét jogosultsága ingyenes, azaz az önkormányzat ezért ellenértéket nem kap. [76. § (5) bek.]

A Köznevelési tv. a tulajdonos rendelkezési jogát is korlátozza, amikor kimondja, hogy ezen jogosultságok fennállásának ideje alatt az adott vagyontárgyat nem lehet elidegeníteni és megterhelni sem. Az adott ingó vagy ingatlan bérbeadásáról is csak bizonyos körben dönthet: a használatba adás nem veszélyeztetheti a köznevelési feladatellátást. A köznevelési feladat ellátásának kereteit ebben a tekintetben a pedagógiai program, az SzMSz és a házirend határozza meg. [76. § (6) bek.]

²⁰ A vagyon kezelői jog tartalma a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényen alapul. „A vagyonkezelőt - ha jogszabály vagy a vagyonkezelési szerződés másként nem rendelkezik - megilletik a tulajdonos jogai, és terhelik a tulajdonos kötelezettségei - ideértve a számvitelről szóló törvény szerinti könyvvezetési és beszámoló-készítési kötelezettséget is - azzal, hogy

a) a vagyont nem idegenítheti el, valamint - jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezetékjog vagy ugyanezen okokból alapított szolgálat, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével - nem terhelheti meg,

b) a vagyont biztosítékkul nem adhatja,

c) a vagyonon osztott tulajdont nem létesíthet,

d) a vagyonkezelői jogot harmadik személyre a (9) bekezdésben foglalt kivétellel nem ruházhatja át és nem terhelheti meg, valamint

e) polgári jogi igényt megalapító, polgári jogi igényt eldöntő tulajdonosi hozzájárulást a vagyonkezelésében lévő nemzeti vagyonra vonatkozóan hatósági és bírósági eljárásban sem adhat, kivéve a jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati joghoz, vezetékjoghoz vagy ugyanezen okokból alapított szolgálathoz, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjoghoz történő hozzájárulást.” [2011. évi CXCVI. tv. 11. § (8) bek.]

²¹ A használati jog alatt viszont csak a tulajdonosi részjogosítványok közül csak a használati jog gyakorlása értendő, mely tartalmára nézve a Polgári Törvénykönyv ad eligazítást. A használati jog alapján a használó jogosult használni a dolgot, szedheti annak hasznait, és viseli a dologgal járó terheket, valamint a dologban bekövetkezett azon kárt, melynek viselésére más nem kötelezhető. [Ptk. 99. §]

4.3. A nevelési-oktatási intézmények átszervezése elméletben és gyakorlatban, különös tekintettel a többcélú intézményekre

4.3.1. A 2013. január 1. napját megelőző jogszabályi környezet és annak gyakorlati megvalósulása az átalakítások tükrében

A közoktatásról szóló törvény alapján a közoktatási feladat ellátása az önkormányzat kötelező feladata volt. Arra nézve, hogy ennek milyen intézményi struktúrában kellett megvalósulnia, a jogszabályok számos megoldási lehetőséget kínáltak. Így fordulhatott az elő, hogy több közoktatási feladat is szerepelhetett egy adott intézményben, amelynek a célja a racionális és hatékony munkaszervezés volt. Ennek az integrációnak az eredményeként közös igazgatású közoktatási intézmények jöttek létre. A Közoktatási tv. ezen intézményeket többcélú intézményeknek hívta. [22. § (3) bek.] A többcélú intézményeknek is különböző típusait ismerte a Közoktatási tv. attól függően, hogy milyen közoktatási és egyéb feladatot látott el az intézmény. Ennek megfelelően többcélú intézmény lehetett

- „a) egységes iskola vagy összetett iskola,
- b) közös igazgatású közoktatási intézmény,
- c) általános művelődési központ (a továbbiakban: ÁMK),
- d) egységes gyógypedagógiai, konduktív-pedagógiai módszertani intézmény,
- e) egységes pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézmény,
- f) egységes, az óvodai és bölcsődei feladatokat ellátó intézmény.” [33. § (1) bek.]

A többcélú intézmény létesítésének feltételül a törvény csupán annyit rögzített, hogy annak működéséhez és valamennyi feladatának ellátáshoz az anyagi, tárgyi, technikai és személyi feltételeket biztosítani kell. [33. § (2) bek.]

Az egységes vagy összetett iskola szervezetileg egy iskolát jelentett, amely azonban több iskolatípus feladatait látta el, természetesen az adott iskolatípusokhoz igazodó, különböző tananyag és követelményrendszer alkalmazásával. Az egységes vagy összetett iskola keretében az alapfokú oktatás és a középfokú oktatás megszervezése egy szervezet keretében történt meg. [33. § (3) bek.]

A közös igazgatású közoktatási intézmény is több iskolatípus feladatait látta el, de – az egységes vagy összetett iskolától eltérően – szakmai és szervezeti szempontból is önálló intézményegységekből állt. Közös igazgatású intézménynek nemcsak nem többcélú intézmény lehetett az intézményegysége, hanem lehetett egységes vagy összetett iskola és egységes pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézményegysége, valamint egységes

gyógypedagógiai módszertani feladatot ellátó intézményegysége is. A közös igazgatású közoktatási intézmény továbbá nemcsak közoktatási feladatot ellátó intézményegységet foglalhatott magában, hanem a nevelő és oktató munkához kapcsolódó, nem közoktatási tevékenységet²² folytató intézményegységet is. [33. § (4) bek.]] Ezen nem közoktatási tevékenység ellátása esetén „az adott feladat ellátására létrehozható intézmény engedélyezésére vonatkozó rendelkezéseket” kellett alkalmazni. [33. § (13) bek.] A közös igazgatású intézmény tehát az egységes vagy összetett iskolához képest több közoktatási és egyéb feladatot is elláthatott, mindezt önálló szervezeti egységei útján.

Az általános művelődési központ abban hasonlított a közös igazgatású közoktatási intézményhez, hogy szervezeti egységei szakmai és szervezeti tekintetben is önállóak voltak, és hogy intézményegysége nemcsak nem többcélú intézmény lehetett, hanem lehetett egységes vagy összetett iskola, egységes pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézményegység, valamint egységes gyógypedagógiai módszertani feladatot ellátó intézményegység, valamint elláthatott a nevelő és oktató munkához kapcsolódó, nem közoktatási tevékenységet is. Általános művelődési központ viszont csak akkor volt létesíthető, ha annak valamennyi közoktatási feladatot ellátó intézményegysége kulturális, művészeti, közművelődési vagy sportfeladatot is ellátott. [33. § (5) bek.]

Az intézményegységek szervezeti önállósága azt jelentette, hogy vezetésüket vezetői megbízással rendelkező személy látta el. [33. § (6) bek.] Ezen vezető állású személyek együttműködtek egymással. Az együttműködésük kereteit a közös igazgatású közoktatási intézmény esetében a pedagógiai program, az általános művelődési központ esetében a pedagógiai-művelődési program (a továbbiakban együtt: pedagógiai program) határozta meg. [33. § (8) bek.] Az egyes intézményegységek munkájának összehangolása céljából a közös igazgatású közoktatási intézmény és az általános művészeti központ esetében az intézményegységek azonos számú képviselőiből álló igazgatótanács alakult, amely jogszabályban meghatározott körben munkáltatói jogokat is gyakorolt. Emellett vezetői és szakértői testület is alakulhatott, amely szintén az intézményegységekben folyó munka koordinálásában és harmonizálásában segített. [33. § (9) bek.] Amennyiben alakult, úgy a szülői szervezet, a diákönkormányzat vagy az intézményi szék – az érdekeltek egyhangú

²² A nevelő és oktató munkához kapcsolódó, de nem közoktatási tevékenység alatt „a felsőoktatás, a köz- és felsőoktatási kutatás, a gyermekjóléti szolgálat, a családsegítő szolgálat, a bölcsődei ellátás, a gyermekvédelmi ellátás, a közművelődés, a kultúra, a művészet, a könyvtár, a múzeum, a sport, a pályaválasztási tanácsadás, a szociális ellátás, a rehabilitáció és habilitáció, az iskola-egészségügyi ellátás” volt értendő. [Közoktatási tv. 121. § (1) bek. 25. pont]

döntése alapján – akár az egész intézményegységre, akár annak egy intézményegységére nézve kiterjedő jogkörrel rendelkezhetett. [33. § (10) bek.]

Valamennyi többcélú intézményben – függetlenül attól, hogy szervezeti egységei önállóak-e vagy sem – egy szervezeti és működési szabályzatot, pedagógiai programot, házirendet és minőségirányítási programot kellett készíteni. [33. § (7) bek.]

Az egységes gyógypedagógiai módszertani intézmény, egységes konduktív pedagógiai módszertani intézmény (a továbbiakban: egységes módszertani intézmény) keretében a sajátos nevelésű gyermek, tanuló nevelése, oktatása a többi gyermekkel és tanulóval együtt zajlott. Az egységes módszertani intézmény elláthatott egyaránt bizonyos, a törvényben meghatározott pedagógiai szakszolgálati feladatokat és a pedagógia szakmai szolgáltatás feladatait is. [33. § (12) bek.] Ezen pedagógiai szakszolgálati feladatok a következők lehetnek: a gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés és gondozás; a fejlesztő felkészítés; a logopédiai ellátás; a konduktív pedagógiai ellátás és a gyógytestnevelés. [34. § a)-b), e), g) és h) pont] A pedagógiai-szakmai szolgáltatások közül az egységes módszertani intézmény az alábbi szolgáltatásokat nyújthatta:

- a) „a pedagógiai tájékoztatás, amelynek feladata a szakmai információk, adatok és tanügyi dokumentumok (tantervek, tankönyvek, segédletek stb.) gyűjtése, őrzése, feldolgozása és használatba adása, tájékoztatás nyújtása;
- b) az igazgatási, pedagógiai szolgáltatás, melynek feladata programok, tantervek készítése, iskolaszervezeti tanácsadás, közgazdasági, jogi stb. információk közvetítése, tantervek, tankönyvek, taneszközök megismertetése, felhasználásuk segítése, az óvodai nevelési program, az iskolai és kollégiumi pedagógiai program készítésében való közreműködés;
- c) a pedagógusok képzésének, továbbképzésének és önképzésének segítése, szervezése; valamint
- d) a tanuló tájékoztató, tanácsadó szolgálat, amelynek feladata a tanulók, a tanulóközösségek, a diákönkormányzatok segítése, a jogaik érvényesítéséhez szükséges ismeretek nyújtásával, tanügyiigazgatási, közgazdasági, jogi stb. információk közvetítésével.” [6. § (2) bek. b)-e) és g) pont]

Az egységes módszertani intézmény feladatainak ellátása céljából utazó szakember hálózatot is működtethetett. Ezen feladatokon túl külön intézményegység keretében elláthatott óvodai és általános iskolai nevelési-oktatási feladatokat is. Külön-külön önálló szervezeti egységek keretében továbbá megszervezhette a nevelési tanácsadást, mint pedagógiai

szakszolgálatot, valamint a közoktatási törvény hatálya alá nem tartozó családsegítő szolgálatot és iskola-egészségügyi ellátást is. [33. § (12) bek.]

Az egységes módszertani intézménytől az egységes pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézményt meg kell különböztetni. Az egyik leglényegesebb különbség, hogy az egységes pedagógiai szakszolgálat egységes intézmény, amelynek nincsenek szervezetileg önálló intézményegységei. Az egységes pedagógiai szakszolgálat valamennyi pedagógiai szakszolgálati feladatot elláthatta a szakértői és rehabilitációs bizottsági feladatok kivételével, utazó szakember hálózatot működtethetett, és a sajátos nevelésű gyermekek, tanulók integrált óvodai és iskolai oktatásában, nevelésében részt vehetett. Az egységes pedagógiai szakszolgálat tehát nem nyújthatott pedagógiai-szakmai szolgáltatásokat. A közoktatási törvény hatálya alá nem tartozó tevékenységet, mint a családsegítő szolgálatot és az iskola-egészségügyi ellátást önálló intézményegységekben megszervezhette. [33. § (11) bek.]

Végül a többcélú intézmények közül az egységes óvoda-bölcsődéről nem esett még szó. Az óvoda-bölcsőde keretében a második életévét betöltött gyermek nevelése az óvodai nevelésben ellátható gyermek nevelésével egy intézményben történhetett. Ezen intézmény létrehozatalának feltétele volt, hogy a települési önkormányzatnak nem lehetett kötelező feladata a bölcsődei ellátás. Feltétel volt továbbá, hogy a gyermekek létszáma alapján nem volt lehetőség külön bölcsődei és óvodai csoport indítására, és az önkormányzatnak minden, a településen lakóhellyel, lakóhely hiánya esetén tartózkodási hellyel rendelkező gyermek óvodai felvételét teljesíteni kellett. Az egységes óvoda-bölcsőde bármely többcélú intézmény önálló szervezeti egységeként működhetett, feltéve, hogy azt az adott többcélú intézményre vonatkozó rendelkezések lehetővé tették. [33. § (14) bek.]

Számos megyei jogú városban működtek és (jelenleg is működnek) olyan oktatási intézmények, melyek többfajta oktatási feladatot látnak, illetve olyanok, melyek nemcsak oktatási feladatot látnak el. Ez az átszervezések kapcsán további nehézséget okozott, munkaszervezési szempontból viszont a hatékonyságot szolgálta.

A többcélú intézmények is lehetnek azonban további integráció alanyai. Győr városa 2000 júniusában tett elsőként ilyen lépéseket, melynek eredményeként bizonyos közoktatási intézmények önálló létét megszüntette és közös intézménybe integrálta őket. [192/2000. (VI. 15.) Kgy. sz. határozat] 2011 májusában döntött ismét a Közgyűlés arról, hogy további átszervezést hajt végre a közoktatási intézmények tekintetében. Ennek eredményeképpen a területi körzeteknek megfelelően főigazgatóságok alakultak, amelyek óvodát, általános iskolát

és esetleg középiskolát vagy egyéb közművelődési intézményegységet foglaltak magukba. [137/2011. (V. 27.) Kgy. sz. határozat] Az így létrejött főigazgatóságok sajátossága az volt, hogy nem maga a főigazgatóság látta el a közoktatási feladatot – így rá a Közoktatási tv. ezen része nem is volt irányadó –, hanem a főigazgató az intézmény természetéből adódóan koordinációs feladatokat végzett. A pénzügyi és gazdasági feladatokat pedig szintén egy önálló költségvetési szerv – a Gazdasági és Pénzügyi Szolgáltató Központ – látta el. [385/2006. (XI. 30.) Kgy. sz. határozat]

Ezen integrált intézmények vonatkozásában a köznevelési feladatok átszervezése számos nehézségbe ütközött, hiszen – mint ahogy az ismerttetett jogszabályi rendelkezésekből kiderül – a fenntartói és működtetői jogok 2013. január 1. napjától differenciált módon megváltoztak. Az átszervezést tovább nehezítette az, hogy a közoktatási intézmények a közoktatási feladatokon túl nem közoktatási feladatokat is elláthattak. [Közoktatási tv. 22. § (4) bek.]

4.3.2. A Köznevelési tv. rendelkezései és az azt megelőző szabályok viszonya

A Köznevelési tv. is lehetővé teszi többcélú intézmény alapítását. A többcélú köznevelési intézmény több köznevelési feladatot is elláthat, illetve a többcélú intézmény elláthat nem köznevelési feladatot is. [7. § (2) bek.] A Köznevelési tv. többcélú intézményként az egységes óvoda-bölcsőde, az egységes iskola vagy összetett iskola, a közös igazgatású köznevelési intézmény, az általános művelődési központ és az egységes gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai módszertani intézmény (a továbbiakban: EGYMI) típusokat határozza meg. [20. § (1) bek.]

Többcélú intézmény létesítésének általános követelményeként a Köznevelési tv. a korábbi szabályokhoz képest ugyanazt rögzíti: valamennyi feladat létesítéséhez és működéséhez az anyagi, tárgyi, technikai és személyi feltételeket biztosítani kell. [20. § (2) bek.]

Az egységes iskola és összetett iskola vonatkozásában a törvény rendkívül szűkszavú: hasonlóan a Közoktatási tv. rendelkezéseihez a pedagógiai feladatellátás szempontjából egységes intézménynek tekintendő. [20. § (3) bek.]

A közös igazgatású köznevelési intézmény tartalmilag szintén nem változott a közös igazgatású közoktatási intézményhez képest, hiszen mindegyik esetben az intézmény különböző típusú oktatási-nevelési feladatokat lát el önálló intézményegységekkel. [20. § (4)

bek.] A Köznevelési tv. szerint a közös igazgatású köznevelési intézményben a nevelő és oktató munkához kapcsolódó, nem köznevelési tevékenységet²³ ellátó intézményegység is működhet. [20. § (6) bek.] Ezen tevékenységek engedélyezésére a tevékenység engedélyezésére vonatkozó szabályokat a Köznevelési tv.-ben foglalt rendelkezésekkel együtt kell értelmezni. [20. § (8) bek.]

Az ÁMK fogalmi meghatározása sem változott a korábbi rendelkezéshez képest: a nevelési-oktatási feladatot ellátó, önálló intézményegységei kulturális, művészeti, közművelődési és sportfeladatot is ellátnak. [20. § (5) bek.] Az ÁMK keretében önálló intézményegység keretében nevelő és oktató munkához kapcsolódó, nem köznevelési tevékenység is folyhat. [20. § (6) bek.]

A közös igazgatású köznevelési intézmény és az ÁMK esetében az önálló intézményegységek azonos számú képviselőiből álló igazgatótanács biztosítja az intézményegységek munkájának a harmonizációját, amely jogszabályban meghatározottak szerint gyakorol bizonyos munkáltatói jogokat is. [20. § (11) bek.]

Az EGYMI a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló többi gyermekkel, tanulóval történő nevelését, oktatását célozza. Hasonlóan a korábbi szabályokhoz az EGYMI elláthatja valamennyi pedagógiai szakszolgálati feladatot a szakértői bizottsági tevékenységen kívül [20. § (9) bek.], azok köre azonban megváltozott az új rendelkezések hatályba lépésével, mert a pedagógiai szakszolgálat fogalma alá „a gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés, oktatás és gondozás; a fejlesztő nevelés; a szakértői bizottsági tevékenység; a nevelési tanácsadás; a logopédiai ellátás; a továbbtanulási, pályaválasztási tanácsadás; a konduktív pedagógiai ellátás; a gyógytestnevelés; az iskolapszichológiai, óvodapszichológiai ellátás; a kiemelten tehetséges gyermekek, tanulók gondozása” tartozik. [18. § (2) bek.] A jogszabályi előírás folytán ezen többcélú intézménynek óvodai, általános iskolai vagy középiskolai feladatot ellátó intézményegységet kell működtetnie. Az EGYMI továbbá nem köznevelési feladatként elláthatja a családsegítő szolgálatot és az iskola-egészségügyi ellátást. Az egyes feladatok tekintetében külön-külön önálló szervezeti egységeket kell működtetni. [20. § (9) bek.]

Az egységes óvoda-bölcsőde alapításának a feltételei mindenben megegyeznek a 2013. január 1-jét megelőző szabályokkal. [20. § (10) bek.] Ezen intézmény alapítása azonban csak a kistéleplések önkormányzatai részére adott, mert – a már ismertetett feltételek

²³ Ezen tevékenység alatt a Köznevelési tv. – a Közoktatási tv.-től részben eltérően – a felsőoktatást, a köz- és felsőoktatási kutatást, a közművelődést, a kultúrát, a művészetet, a könyvtárat, a muzeális intézményi feladatot, a sportot, minden olyan gyermekvédelmi, gyermekjóléti, szociális és egészségügyi ellátást ért, amely gyermekek, valamint tanköteles tanulók számára nyújtható. [Köznevelési tv. 20. § (7) bek.]

fennállása mellett – akkor hozható létre ilyen intézmény, ha „elégséges gyermek hiányában a gyermekek száma nem teszi lehetővé a húsz főt elérő óvodai csoport kialakítását, továbbá önálló bölcsődei csoport létrehozását, feltéve hogy minden, a településen lakóhellyel, ennek hiányában tartózkodási hellyel rendelkező gyermek óvodai felvételi kérelme teljesíthető.” [20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 178. § (2) bek. b) pont] Ebből következően, ahol több óvodai csoport vagy több óvoda is működik, ez a lehetőség eleve kizárt.

A térségi integrált szakképzési központok (a továbbiakban: TISZK) tekintetében azonban ez az átadás-átvétel még több problémát idézett elő, mert a TISZK nem minősül közoktatási (köznevelési) intézménynek. A térségi integrált szakképzési központokat több formában meg lehetett szervezni. Így a TISZK szakképzési-szervezési társulás, nonprofit gazdasági társaság vagy szakmai vizsgára felkészítő szakképző iskola keretében is működhetett, illetve a szakképzésben részt vevő intézmények egy intézmény keretében történő fenntartásával is megvalósulhatott. [1993. évi LXXVI. tv. 2. § (5) bek.] Mivel a TISZK nem minősül köznevelési intézménynek, csak a szakképzési feladatok hatékonyabb megszervezésének ad keretet, így arra nem vonatkoztak a köznevelési intézmények átadásának és átvételének szabályait rögzítő jogszabályok, jóllehet az átszervezés a szakképzést is érintette, de a feladat-átszervezés kapcsán ez nem volt egyértelmű, és még jelenleg sem tisztázott a probléma. [2011. évi CLXXXVIII. tv. 5. § (6) bek.] A helyzet rendezését az is nehezíti, hogy az oktatási és a szakképzési feladatok eltérő minisztériumok alá tartoznak: az előbbi az Emberi Erőforrások Minisztériuma, az utóbbi a Nemzetgazdasági Minisztérium alá. [212/2010. (VII. 1.) Korm. r. 41. § i) pont és 73. § n) pont]

4.3.3. Az oktatási-nevelési struktúra átalakításának nehézségei a gyakorlatban

A Köznevelési tv. 2013. január 1-jei hatályba lépésével az új nevelési-oktatási intézményrendszernek már az újonnan hatályba lépő rendelkezéseknek kellett megfelelnie. A nevelési-oktatási feladatok átadására-átvételére a Klebelsberg Intézményfenntartó Központtal, mint állami intézményfenntartó szervvel kellett a települési önkormányzatoknak megállapodást kötniük. [2012. évi CLXXXVIII. tv. 13. § (2) bek. a) pont]

A megállapodások megkötése

Az átadás-átvétel szabályait a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvény rögzítette, amelyet az Országgyűlés 2012. november 26-án fogadott el, a Magyar Közlönyben kihirdetésre pedig 2012. december 7-én került, és másnap hatályba is lépett.²⁴ Ez a törvény határozza meg azokat a teendőket, amelyek az önkormányzati fenntartású intézmények átszervezésével kapcsolatosak.

Megállapodás keretében kerültek átadásra az önkormányzat fenntartásába tartozó köznevelési intézmények tekintetében a nevelési-oktatási feladatok. A megállapodás pontosan tartalmazza azokat a köznevelési intézményeket, illetve azok intézményegységeit, amelyek fenntartása, illetve külön bontásban azokat, amelyek fenntartása és működtetése átkerül a KIK-hez. A megállapodásban kerültek rögzítésre azok az intézmények is, melyek működtetését az önkormányzat az államnak átadja, illetve azon intézmények is, amelyek tekintetében a működtetést az államtól átvállalja.

A feladatok átadása-átvétele, illetve átvállalása miatt fontos a 2012. évi normatív támogatás megoszlására vonatkozó adatok összegszerű nevesítése is.

A köznevelési feladat átadásával az önkormányzat átadja a feladatellátással összefüggő foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokat és a feladatellátást szolgáló ingó és ingatlan vagyont, valamint dokumentációt. A KIK foglalkoztatotti állományába kerültek az intézménynél a 2013. január 1-jétől állami köznevelési alapfeladatnak minősülő feladatokkal összefüggő igazgatási, szakmai és funkcionális feladatot ellátó alkalmazottak. Az önkormányzatok azonban nemcsak a köznevelési intézmény keretében foglalkoztatottakat „adták át” az állami intézményfenntartónak, hanem az elkerülő intézmények fenntartói és működtetői joggyakorlás ellátását (funkcionális feladatot) végző polgármesteri hivatali alkalmazottakat is. Az átvett személyek fogalmi köre azonban nincsen egzaktan meghatározva, azok között átfedések mutatkoznak. Az átkerülő foglalkoztatottak munkáltatója személyében bekövetkezett jogutódlás folytán az ő jogviszonyuk folyamatosnak tekintendő. [2012. évi CLXXXVIII. tv. 9. § (1) bek.]

Az intézmény és más szerv vagy személy között fennálló szerződésállomány is átkerült a fenntartóhoz. A folyamatban lévő, illetve tervezett közbeszerzések átadása is különösen fontos, hiszen abban a tekintetben is bekövetkezett a jogutódlás. Úgyszintén az intézmény követelésállományát és adósságállományát is számba kellett venni, a jövőben azzal

²⁴ http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=8888 (Letöltés ideje: 2013. április 12.)

is a fenntartó rendelkezik. A peres ügyeket is a feladatellátásban bekövetkezett jogutódlás folytán az állami intézményfenntartó központ viszi tovább. A megállapodásban külön ki kellett térni a hazai és uniós társfinanszírozású projektekre, amelyek tekintetében – a 2012. évi CLXXXVIII. törvény rendelkezésire is figyelemmel – az átadó önkormányzat helyébe a KIK lép.

A jogszabályok úgyszintén nem rendelkeztek róla, de a megállapodás keretében kellett rendezni az átadásra kerülő szakmai és funkcionális²⁵ feladatok ellátáshoz szükséges informatikai, multifunkcionális és egyéb tárgyi eszközre, gépjárműre vonatkozó jogosultság kereteit. Ennélfogva teljes vagyonelemtárt kellett készíteni, és a fenntartáshoz szükséges ingó és ingatlan vagyonelemek ingyenes használatba vagy vagyonkezelésbe adásáról kellett rendelkezni. A tárgyi eszközök átadása részben a köznevelési intézményekkel összefüggő fenntartói (működtetői) jogok átadásával, részben a szakmai feladat ellátásával összefüggésben került át az új fenntartóhoz (működtetőhöz): informatikai eszközök multifunkcionális eszközök, irodai bútorok, taneszközök, gépjárművek stb. Valamennyi ingó vagyon ingyenes használatba vagy vagyonkezelésbe került. A további jogvita elkerülése érdekében a gépjármű tekintetében a közúti közlekedési nyilvántartásba a KIK üzembentartóként került bejegyzésre. Az átadást-átvételt úgy kellett lebonyolítani, hogy a feladatellátás zavartalanul biztosítva legyen. Így a gyakorlatban ez azt jelentette, hogy az informatikai rendszer működéséhez szükséges licenceket, felhasználói jogosultságokat úgy kellett a KIK rendelkezésére bocsátani, hogy azok fennakadást ne okozzanak. A KIK-hez kerültek még az alapító okiratok, hatósági engedélyek és a bélyegző-nyilvántartás stb. is, ennek ellenére az intézmények még mindig a régi bélyegzőt használják, amelynek a jogszerűsége megkérdőjelezhető.

A megállapodást törvényi rendelkezés folytán a KIK képviselőjében, az intézmény székhelye szerinti tankerület igazgatója írta alá. A megállapodást legkésőbb 2012. december 15-ig meg kellett kötnie az önkormányzatnak az állami intézményfenntartóval. [2012. évi CLXXXVIII. tv. 13. § (2) bek. a) pont] Amennyiben ezt a határidőt a felek elmulasztották, akkor az oktatásért felelős miniszter határozattal hozta létre a megállapodást, és rendezi annak tartalmi kérdéseit. [2012. évi CLXXXVIII. tv. 13. § (3) bek.]

²⁵ Funkcionális feladat alatt értendő „a funkciók szerinti munkamegosztás alapján kialakított szervezeti egységek által ellátott szervi működést szolgáló - nem köznevelési, pedagógiai alapeladathoz (szakmai feladatellátáshoz) kötődő - az intézmény üzemeltetési feladataihoz kapcsolódó feladat, különösen a humánpolitikai és humánerőforrás-gazdálkodási, műszaki, költségvetési gazdálkodási, pénzügyi, ügyviteli, nemzetközi kapcsolatok lebonyolítására szolgáló, ellenőrzési, koordinációs, saját szervi működtetését szolgáló informatikai és informatikai rendszerfenntartási, kommunikációs és más kiegészítő feladatok, valamint a személyi, tárgyi, műszaki, pénzügyi feltételek biztosítását szolgáló műveletek.” [2012. évi CLXXXVIII. tv. 1. § 2. pont]

A megállapodás megkötésére előírt törvényi határidő azonban olyan kötelezettséget rótt az önkormányzatokra, amely a valóságban nem volt kivitelezhető, tekintettel a korábbiakban már említett, 2012. évi CLXXXVIII. törvény meghozatalának és hatálybalépésének körülményeire, hiszen a törvény 2012. december 7-én jelent csak meg a Magyar Közlönyben, így az önkormányzatoknak nyolc napjuk maradt arra, hogy a megállapodás megkötéséhez szükséges valamennyi feltételt teljesítsék. A jogalkotó teljesen figyelmen kívül hagyta az önkormányzati rendszer sajátos döntéshozatali mechanizmusát, hiszen az önkormányzat nevében megállapodás megkötéséről a képviselő-testület határozatban rendelkezik, ebben adhat felhatalmazást a polgármesternek, hogy az önkormányzat nevében írja alá a megállapodást.

Ezen a határidő azonban túl rövidnek bizonyult az önkormányzatok számára ahhoz, hogy valamennyi jogszabályi rendelkezést betartsanak, hiszen a törvényi előírásokon túl minden önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben rendelkezik az önkormányzat szervezeti és működési szabályairól, melyben rögzítenie kell az ülések összehívásának rendjét és a döntéshozatali eljárás szabályait, beleértve az előterjesztés elkészítésének, benyújtásának, előzetes véleményezésének szabályait, a meghívó és az ülés között megtartandó időköz szabályait. [Mötv. 53. § (1) bek. c) és f) pont, 59. § (2) bek.] A képviselő-testületi döntéseket tehát alaposan elő is kellett készíteni, hiszen nagyobb településeknél 30-40 intézmény, 2-3000 alkalmazott, százas nagyságrendű ingatlan és több 10.000 ingó dolog átadásáról kellett dönteni. Emellett pedig nyilvánvaló az is, hogy a döntéshozatali mechanizmus megkerülése alól nem mentesíthet az átszervezésre vonatkozó törvény sem, ami ennek tükrében gyakorlatilag betarthatatlan szabályt írt elő.

Jóllehet az átadás-átvételtől szóló megállapodás számos kérdést rendezett, de az intézmények tényleges működésére nézve gyakorlatilag semmilyen előírást nem tartalmazott. Így például a közös használatú ingatlanok tekintetében a használat mértékét és az elszámolás szabályait esetről-esetre kellett rögzíteni. 2013. február 1-jén jelent meg a Magyar Közlönyben a 26/2013. (II. 12.) Korm. rendelet, amely rögzítette az önkormányzatok által finanszírozandó dologi kiadások és bevételek körét, amelyek meghatározása a pénzügyi beszámoló 3-as űrlapján alapul. [1. melléklet] A „kimaradt részek” viszont már az állami fenntartó terheit képezik. De joggal merül fel a kérdés, hogy hogyan értelmezhetjük a Köznevelési tv. azon rendelkezését, ami előírja az önkormányzatok számára, hogy köteles ellátni minden feladatot, amely az ingatlanban a köznevelési feladat megfelelő szakmai színvonalon és biztonságban történő ellátását biztosítja. [74. § (1) bek.] A kormányrendelet az

önkormányzatok várakozásaihoz képest kevesebb kiadást rögzít, ugyanakkor az állami és önkormányzati finanszírozás megosztásának ezen módja racionálisan nem indokolható.

A működtetéssel összefüggő költségviselésre nézve tehát a KIK és az intézményt adó önkormányzat újabb szerződést kellett, hogy kössön, hiszen nemcsak a köznevelési intézmények átadásáról-átvételéről szóló megállapodás nem tartalmazott erre nézve rendelkezést, hanem jogszabály sem szabályozta ezt a kérdést. A valóságban a közneveléssel összefüggő állami és önkormányzati feladatok ellátása egymás mellett és egymást kiegészítve valósult meg.

Az átadás-átvételre vonatkozó megállapodás megkötését követően, a megállapodás alapján 2013. április 30-ig kerül sor a Köznevelési tv. 2. melléklete szerinti jegyzőkönyv felvételére. Ez a jegyzőkönyv a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ által ténylegesen használatba vagy vagyonnevelésbe átvett vagyonnal összefüggő dokumentumok átadására-átvételére hivatott. [15. §] Ez a jegyzőkönyv is a szerződéses jogviszony részévé válik, úgy azonban, hogy a szerződésnek ez a része időben később keletkezik, mint maga a szerződés. Így kérdéses, hogy ki és milyen módon viseli azért a felelősséget.

A törzskönyvi eljárás

Az átadás-átvételi megállapodás megkötésével, és annak végrehajtásával összefüggésben az önkormányzatnak a köznevelési intézmények alapító okiratait is módosítania kellett, hiszen az alapító szerv kötelezettsége, hogy az alapító okiratot a jogszabály rendelkezéseinek megfelelően módosítsa. [2012. évi CLXXXVIII. tv. 2. § (1) bek.] Az önkormányzati fenntartó kötelezettsége volt tehát az, hogy 2013. január 1-jei hatállyal módosítsa az általa fenntartott többcélú intézmények alapító okiratát oly módon, hogy az intézmény 2013. január 1-jétől kizárólag önkormányzati feladatot lásson el. Mindezt úgy teljesítse, hogy a döntést a képviselő-testület a törvény hatálybalépésétől számított 10 munkanapon belül meghozza. [2012. évi CLXXXVIII. tv. 2. § (1) bek. a) pont és (2) bek.] Az ezzel kapcsolatos anomáliákról már a korábbiakban esett szó.

Hiszen önkormányzati intézmény alapítása, alapító okiratának módosítása vagy költségvetési szerv megszüntetése esetében a törvényi és más jogszabályi rendelkezések betartása mellett azt jelenti, hogy a képviselő-testület határozatban kell, hogy jóváhagyja az alapító okirat módosítását és az alapító okirat egységes szerkezetbe foglalt alapító okiratát is, új szerv alapítása esetén az új alapító okiratot, szerv megszüntetése esetén a megszüntető okiratot.

A köznevelési rendszer átszervezése kapcsán nem csak az egyes feladatok „mentek el” az önkormányzatoktól, hanem a feladattal együtt az egyes intézmények is. A Köznevelési tv. 7. § (1) bekezdése szerinti intézmény fogalma azonban nem azonosítható feltétlenül a költségvetési szervekkel, hiszen egy adott költségvetési szerven belül több intézmény is működhet. Ez azzal járt együtt, hogy egyes intézményeket az alapító önkormányzatnak ki kellett vezetnie a törzskönyvi nyilvántartásból, amelynek eredményeképpen olyan költségvetési szervek maradtak az önkormányzat fenntartásában, amelyek abban a formában jogszabály előírása folytán nem léteztek. Így például az általános művelődési központ esetében – mely oktatási és közművelődési vagy más oktatáson kívüli, meghatározott feladat együttes ellátására alapítható [1997. évi CXL. tv. (a továbbiakban: Kultv.) 74. § b) pont] – ha az állam fenntartásába került az oktatási feladatot ellátó intézmény, akkor az önkormányzat fenntartásában maradt „csonka” költségvetési szerv jogszabály alapján már nem működhetett volna tovább általános művelődési központként, de azt nem lehetett megszüntetni [Köznevelési tv. 84. § (3) bek.], mert a 2012. évi CLXXXVIII. tv. nem adott rá lehetőséget [3. § (3) bek.] A közművelődési feladatot vagy könyvtári ellátást is biztosító „csonka” költségvetési szerv kapcsán pedig a Kultv. rendelkezésire is figyelemmel kellett lennie, amelyben a könyvtári és közművelődési feladatot ellátó intézmény megszüntetése, átszervezése kapcsán szintűgy vannak további betartandó eljárási szabályok, mint például a miniszter véleményének előzetes beszerzése, melyet a képviselő-testületi döntés meghozatala előtt 30 nappal ki kell kérni. [69. § d) pont, 81. § (1) bek., 88. § e) pont]

A képviselő-testület által határozattal elfogadott alapító okiratot módosító okiratot és a módosítással egységes szerkezetbe foglalt alapító okiratot meg kell küldeni a magyar államkincstár illetékes szervének. Az államkincstár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény alapján hatósági eljárás keretében jegyzi be a törzskönyvi nyilvántartásba – mely közhiteles nyilvántartás –, vagy utasítja el a kérelmet. Az ügyintézési határidő – Ket.-ben meghatározott általános ügyintézési határidőtől eltérően – 15 nap. Ha a kérelmet hiányosan nyújtja be az eljárást kezdeményező ügyfél, akkor az eljáró szerv hiánypótlást bocsát ki, és a hiánypótlás teljesítésére 20 napot állapíthat meg. [2011. évi CXCV. tv. (a továbbiakban: Áht.) 104. § (2) bek.]

A kincstár döntése ellen – legyen az határozat vagy végzés – nincsen helye fellebbezésnek. A határozattal és önállóan megtámadható végzéssel szemben bírósági

felülvizsgálattal élhet viszont az arra jogosult a döntés közlésétől számított 15 napon belül. A kérelmet az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság bírálja el. [Áht. 104. § (3) bek.]

A bíróság a felülvizsgálati indítványt a kérelem beérkezésétől számított 30 napon belül bírálja el. Az eljárására a Ket.-ben meghatározott bírósági felülvizsgálatra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A bíróság a kincstár döntését helyben hagyhatja, megváltoztathatja, vagy a kérelmet elutasíthatja. A bíróság határozatával szemben azonban nincsen helye jogorvoslatnak. [Áht. 104. § (4) bek.]

A törzskönyvi nyilvántartásba történő bejegyzés konstitutív hatályú – a bejegyzéssel a bejegyzés napjától hatályos – kivéve, ha a jogszabály alapján létrejött költségvetési szerv esetén a jogszabály, vagy egyébként az alapító okirat későbbi vagy törvény más időpontot határoz meg. Ebben az esetben a jogszabályban vagy alapító okiratban meghatározott időponttal jegyzi be a költségvetési szervet. Ez a rendelkezés irányadó a költségvetési szerv törlésére is, mely a költségvetési szerv megszüntetése (átszervezése) esetén fordulhat elő. [Áht. 105. § (1) és (2) bek.] Ha az adott költségvetési szerv az átszervezés folytán jogutódlással megszűnik, akkor a jogutód szerv vagy szervek egyidejű bejegyzésével kell a törzskönyvi nyilvántartásból a jogelőd szervet törölni. [105. § (4) bek.] Az alapító okirat azon módosítása, amely nem jár a költségvetési szerv megszűnésével (átalakításával), főszabályként a szintén a bejegyzés napjával válik hatályossá, kivéve, ha törvény vagy kormányrendelet ettől eltérő, illetve az alapító okiratot módosító alapító okirat későbbi időpontot állapít meg. [105. § (5) bek.]

A jogszabály által előírt alapító okirat módosításának elmulasztása esetén, az alapító szerv háromszázezer forintig terjedő bírsággal sújtható. [105. § (7) bek.]

A jogszabályban meghatározott határidők azonban az önkormányzatok számára betarthatatlannak bizonyultak. A magyar államkincstár és annak megyei igazgatósága sem tudta a helyzetet megfelelően kezelni, hiszen a törvény által meghatározott határidők nemcsak az önkormányzat kezét kötötték meg, hanem az államkincstárét is. Az államkincstár ügyintézési határideje is túlnyúlt a törvényben meghatározott bejegyzési időpontokon. Így az önkormányzat által törvény alapján megtett alapító okirat módosítása folytán megindult bejegyzési eljárás mellett az állami intézményfenntartó központ irányító szerve által megindított bejegyzési eljárás is folyamatban volt, hiszen a beolvadással megszűnt intézmények tekintetében 2013. január 1-jével a KIK irányító szervének is módosítania kellett az állami intézményfenntartó központ alapító okiratát. [2012. évi CLXXXVIII. tv. 4. § (1) bek. és 5. § (1) bek.]

Külön utalnék a bejegyzési eljárás során felmerült nehézségekre. A magyar államkincstár honlapján közzétette a bejelentési eljárás során alkalmazandó űrlapokat,²⁶ ennek ellenére a közzétett formai és jogszabályban meghatározott tartalmi követelményeknek megfelelő létesítő okiratokat, alapító okiratokat módosító okiratokat és az egységes szerkezetbe foglalt alapító okiratokat nem fogadta el, hiánypótlási felhívást bocsátott ki arra hivatkozással, hogy a számítógépes rendszerük nem tudja abban a formában és abban a tartalommal az adatokat bejegyezni, amelyet az alapító szerv kért. A magyar államkincstár és annak megyei igazgatósága sok esetben ellentétes felvilágosítást adott a felmerült kérdésekben, a törzskönyvi nyilvántartást végző szerv sem tudott a köznevelési feladatok átszervezésével kapcsolatban felmerült kérdések megválaszolásában az önkormányzatok segítségére lenni.

Az ilyen viták megoldása a közigazgatási és munkaügyi bíróságokra maradt a korábbiakban meghatározott eljárásrendnek megfelelően.

Egyéb eljárási nehézségek

A Köznevelési tv. nem ad arra lehetőséget, hogy a fenntartó tanítási évben, továbbá – a július-augusztus hónapok kivételével – nevelési évben iskolát alapítson, iskolát, kollégiumot, óvodát átszervezen, megszüntetessen, és úgyszintén kizárt a fenntartói jog átadása, valamint iskola, kollégium, óvoda feladatainak megváltoztatása. [84. § (3) bek. a) pont] A Köznevelési tv. továbbá részletesen leírja az átszervezéssel kapcsolatos eljárást, amely nyilvánvalóan a 2013. január 1-jei változások esetén nem volt tartható. [83-85. §] Azt a jogalkotó is észlelte, hogy eltérő szabályokra lesz szükség, de kizárólag az önkormányzati társulások tekintetében alkalmazott kivételt, így az általános törvényi tilalom ellenére a társulások megszüntethették a fenntartásukban működő többcélú intézményeket azzal a feltétellel, hogy a többcélú intézmény a társulásban részes önkormányzat fenntartásába kerül. [2012. évi CLXXXVIII. tv. 3. § (3) bek.]

Arra is feltétlenül utalni kell, hogy a köznevelési intézményrendszer átszervezésével párhuzamosan zajlott a könyvtári ellátás átszervezése is, amely az oktatási intézmények keretében működő könyvtári ellátást is érintette, ez pedig újabb problémákat vetett fel.

Az intézményátszervezés kapcsán külön megoldásra váró problémaként jelentkezett a gyermekétkeztetés biztosítása. A többi gyermekkel együtt nem nevelhető, illetve együtt nem oktatható sajátos nevelésű gyermekek, tanulók nevelését-oktatását ellátó intézmények

²⁶ http://www.allamkincstar.gov.hu/kincstar/torzskonyv_nyomtatvanyok/2# (Letöltés ideje: 2013. április 15.)

tekintetében a gyermekétkeztetési feladatok a megyei intézményfenntartó központokhoz (a továbbiakban: MIK) tartoztak, amelyek 2013. március 31-én beolvadással megszűntek. Eredetileg 2012. december 31. napjával szűnt volna meg a MIK, és lett volna önkormányzati feladat a gyermekétkeztetés, de nem sikerült megállapodni az intézményfenntartó központtal. Az önkormányzatok nem kaptak információt az átszervezés előkészítéséhez, így az eredeti időpontot végül 3 hónappal eltolták, de így is számos kérdés nyitva maradt. Az új szerv a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság lett, mely a MIK általános és egyetemleges jogutódja. [258/2011. (XII. 17.) Korm. rendelet 18. § (2) bek.] Valójában azonban előfordult az is, hogy a MIK megállapodást kötött a KIK-kel a gyermekétkeztetési feladatokkal összefüggő jogviszonyokról, így ebben az esetben az ezt biztosító intézményegység a KIK-hez került a személyi és tárgyi feltételekkel együtt. A gyermekétkeztetés biztosítása viszont az önkormányzat feladata lett ezen intézmények tekintetében is, hiszen a Gyvtv. azt mondja, hogy az önkormányzat valamennyi, „az általa fenntartott óvodában és a közigazgatási területén az állami intézményfenntartó központ által fenntartott nevelési-oktatási intézményben, a fenntartó az egyéb állami fenntartású intézményben a gyermekek és a tanulók számára az óvodai nevelési napokon, illetve az iskolai tanítási napokon” a déli meleg főétkezést és két további étkezést biztosít. [151. § (2) bek.] Az önkormányzat ezen feladatának több módon is eleget tehet, így például azon szervvel történő megállapodás-kötéssel, amelyhez a konyha a foglalkoztatottakkal együtt elkerült, vagy saját vállalkozás alapításával vagy más gazdasági társaság megbízásával. Ezen kérdés határidőn belüli megnyugtató rendezésére azonban nem állt elegendő idő az önkormányzatok rendelkezésére, jóllehet a gyermekek nem maradhattak ellátás nélkül. Mint ahogy az előbbiekből is kiderül, ha az önkormányzat ezen kötelezettségének megállapodás-kötéssel kíván eleget tenni, akkor azt elképzelhető, hogy nemcsak a KIK-kel, hanem a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatósággal is meg kell tennie. Az olyan köznevelési intézmények tekintetében, amelyek a többi gyermekkel együtt nem nevelhető, illetve együtt nem oktatható sajátos nevelésű gyermekek, tanulók nevelését-oktatását látják el, ez a feladat az időpont későbbre halasztása miatt csak 2013. április 1-jétől merült fel, míg a többi intézmény tekintetében ez már 2013. január 1-je óta fennálló probléma.

5. Az önkormányzat kulturális feladatainak változása

5.1. A muzeális feladatok átrendeződése

5.1.1. A jogszabályi változások ismertetése

A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Kultv.)²⁷ 2013. január 1-jei módosulása átrendezte az önkormányzatok kulturális feladatait is.

A Kultv. a muzeális intézményeket három kategóriába osztotta és jelenleg is ebbe osztja: vannak a múzeumok, a közérdekű muzeális gyűjtemények és a közérdekű muzeális kiállítóhelyek. [37/A. § (7) bek.] Ezeknek a tisztázása a törvényi módosítással történik meg, mert korábban csak a jogszabály szerkezeti felépítéséből lehetett erre a felosztásra következtetni.²⁸ A múzeumok további típusokba sorolhatók: tematikus múzeum, területi múzeum, megyei hatókörű múzeum, országos szakmúzeum és országos múzeum. [37/A. § (7) bek. c) pont] Ez a felosztás a korábbi szabályokhoz²⁹ képest annyiban változott, hogy a megyei múzeumok kategóriája megszűnt, és helyette a megyei hatókörű múzeum típusa került szabályozásra. Ez azonban nem jelenti, hogy azt, hogy tartalmilag az egyes intézmények tekintetében ne történt volna változás.

A múzeum fogalmát a Kultv. rögzíti, eszerint „múzeum a kulturális javak tudományosan rendszerezett gyűjteményeiből álló muzeális intézmény, amely a kulturális javakat és a szellemi kulturális örökség elemeit tudományos, örökségvédelmi, oktatási és ismeretátadási céllal gyűjti, megőrzi, feldolgozza, kutatja és kiállítja, továbbá egyéb formákban közzé teszi.” [42. § (1) bek.] Témánk szempontjából részletesen a megyei múzeummal és a megyei hatókörű városi múzeummal kell foglalkozni.

A megyei múzeumok fenntartása korábban állami feladat volt, amely azonban önkormányzati feladattá vált. Ez a „kiváltság” azonban a megyeszékhely megyei jogú város (a továbbiakban: megyei jogú város) önkormányzatait illeti meg. A megyei jogú városok kötelesek egy megyei hatókörű városi múzeumot fenntartani, amelynek lehetnek

²⁷ A Kultv. vonatkozó rendelkezéseit a tanulmányban akként idézem, hogy a jelenleg hatályos rendelkezések idézése esetén a pontos jogszabályhelyet magában a törzsszövegben tüntetem fel, míg ha a 2013. január 1-jét megelőző időállapotot használok, arra lábjegyzetben utalok. A Kultv.-t a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2012. évi CLII. törvény módosította átfogóan.

²⁸ Kultv. V. Fejezet alcímei

²⁹ Kultv. V. Fejezet alcímei

tagintézményei. [45. § (1)-(3) bek.] A megyei jogú város ezt a feladatát nem kizárólag a saját területére nézve biztosítja, hanem az egész megyére nézve ellátja. [45. § (1) bek.]

A megyei hatókörű városi múzeumokon kívül az önkormányzatok területi és tematikus múzeumokat tarthatnak fenn. [46-47. §] A területi múzeum területe kiterjedhet egy vagy több önkormányzat közigazgatási területére vagy egy járás közigazgatási területére is. [46. § (1)-(2) bek.] A tematikus múzeum „a kulturális javak egy meghatározott csoportját, illetve egy témát érintő gyűjtőkörrel, országos vagy korlátozott gyűjtőterülettel, vagy egy muzeológiai szakterületet (szakágat) felölelő gyűjtőkörrel, korlátozott gyűjtőterülettel rendelkező intézmény.” [47. § (1) bek.] Ez a meghatározás nem változott a korábbi szabályokhoz képest.³⁰

A közérdekű muzeális gyűjtemények továbbra is azon, a kulturális javak meghatározott értékeinek egységes gyűjtési szempontok szerint létrejött, egységesen kezelt és őrzött, szabályozott módon nyilvántartott és dokumentált együttesét jelenti, „mely a múzeumi követelményeknek nem felel meg, de tudományos, illetőleg művészi értéke alapján a miniszter közérdekű muzeális gyűjteménynek minősíti.” [48. § (1) bek.] Közérdekű muzeális kiállítóhely fogalma is változatlanul hatályosul: „az a jelentősebb önálló gyűjteménnyel nem rendelkező intézmény (pl. személyhez, eseményhez, szervezethez vagy földrajzi ponthoz kötődő emlékház, emlékpark, régészeti park, kastély, tájház, galéria stb.), amely a miniszter engedélyével jogosult a kulturális javak, régészeti lelőhelyek, illetőleg épületek vagy épületegyüttesek tartozékaikkal és berendezéseikkel együtt történő bemutatására.” [48. § (3) bek.]

A valódi változás a muzeális intézmények fenntartói és irányítói jogaiban történt. A korábbi szabályok szerint muzeális intézmény alapítására bármely természetes vagy jogi személy jogosult volt, a törvényben meghatározott kivétellel.³¹ A téma szempontjából ilyen kivétel volt a megyei múzeum, amely esetében az állam volt a kizárólagos fenntartó – a megyei intézményfenntartó központ (a továbbiakban: MIK) útján – 2012. január 1-jétől kezdődően.³² Az ezt megelőző időszakban pedig a megyei önkormányzatok.³³

A jelenleg hatályos szabályok alapján muzeális intézmény fenntartója szintúgy lehet természetes személy, jogi személy és rajtuk kívül jogi személyiség nélküli gazdasági társaság is, de megyei hatókörű városi múzeumot kizárólag megyeszékhely megyei jogú város

³⁰ Kultv. 47. § (1) bek.

³¹ Kultv. 39. § (1) bek.

³² Kultv. 45. § (1) bek.

³³ Kultv. 45. § (1) bek. (2011. december 31-i időállapot)

önkormányzata tarthat fenn. [45. § (2) bek., 50. § (1) bek.] A fenntartó azontúl, hogy alapítja a költségvetési szervet az alapító okirat elfogadásával, jóváhagyja a szervezeti és működési szabályzatát, gyakorolja az intézmény vezetője felett a munkáltatói jogokat. Ezeken kívül biztosítja a muzeális intézmény folyamatos és rendeltetésszerű működéséhez szükséges személyi és infrastrukturális feltételeit. [50. § (1) bek. és (2) bek. b), c) és e) pont]

A kulturális feladatok területén az oktatási feladatok átszervezésével éppen ellentétes folyamatok zajlottak le: a korábban az állam fenntartásában működött megyei múzeumok³⁴ átkerültek a megyeszékhely megyei jogú városi önkormányzatokhoz, melyek 2013. január 1-jétől kezdődően a megye egész területére kötelesek ezt a feladatot ellátni.

A muzeális intézmények felett az irányítói jogokat kultúráért felelős miniszter gyakorolja továbbra is. [51. § (1) bek.]³⁵ Ezen szakmai irányítói jog tartalmilag azonban kibővült és pontosításra került, hiszen annak módjai a jogszabályban rögzítésre kerültek. [51. §]

5.1.2. A muzeális feladatok átszervezése a gyakorlatban

A fentiekből kiviláglik, hogy a megyei jogú városi önkormányzatok a kulturális feladatok átszervezése kapcsán az oktatási terület átstrukturálódásával egyidejűleg kényszerültek a megyei múzeumok átvételére. Ebben az időszakban azonban még nem volt tisztázott, hogy mi lesz a megyei múzeumi igazgatóságok sorsa.

A 2012. december 4-i Magyar Közlönyben jelent meg az a kormányhatározat, amelyben a Kormány kifejezésre juttatta abbéli szándékát, hogy a megyei múzeumok bizonyos tagintézményeinek fenntartását nem kívánja átengedni az önkormányzatok számára, hanem azt valamely állami fenntartású muzeális intézmény keretében kívánja biztosítani. Győr Megyei Jogú Város esetében ez azt jelentette, hogy a Győr-Moson-Sopron Megyei Múzeumok Igazgatóságának tagintézményeként működő nagyecenki Széchenyi István Emlékkiállítás 2012. december 30-ától a Magyar Nemzeti Múzeum szervezetében működik tovább. [1543/2012. (XII. 4.) Korm. határozat 1. pont a) alpont 2. alpont] Ennek végrehajtásához azonban a fenntartónak – a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumnak – módosítania kellett a megyei igazgatóság alapító okiratát, hiszen abból ki kellett vezetni a

³⁴ A Kultv. megyei múzeumok fenntartói jogában idéz elő váltásokat, ugyanakkor a valóságban a megyei múzeumok megyei múzeumi igazgatóságok keretében működtek, amelynek voltak tagintézményei. A jövőben ahol megyei múzeumot említék, azon a megyei múzeumok igazgatóságát is érteni kell.

³⁵ Kultv. 6/A. §

nagycenki tagintézményt. Az alapító okirat módosítása ugyan 2012. december 12-i keltezéssel, de 2012. december 30-i hatállyal megtörtént, de a bejegyzési eljárás eredménye a 2013. január 14-i Hivatalos Értesítőben jelent csak meg.³⁶

Annak ellenére, hogy a múzeumi igazgatóságok alapító okiratának módosítása még folyamatban volt, az önkormányzatoknak is végre kellett hajtani a törvény által előírt, alapító okirat-módosítással járó feladatokat. A magyar államkincstárnál jelentett ez külön problémát, hiszen az önkormányzatok úgy nyújtották be az alapító okirat módosításait és a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt alapító okirataikat, hogy abban egyébként a miniszter által kezdeményezett változások nem szerepelhettek. Az ebből fakadó másik probléma viszont az önkormányzatoknál jelentkezett: úgy kellett módosítani az alapító okiratokat, hogy az önkormányzat képviselő-testülete az általa végrehajtott alapító okirat módosítás hatályosulását megelőző időállapot szerinti szöveget nem ismerhette.

Ez az alapító okirat módosításánál számos bizonytalanságot idézett elő, különös tekintettel az önkormányzati döntéshozatalra és a muzeális intézmények alapító okiratainak módosítására és bejegyzésére vonatkozó szabályokra.

Az állami-önkormányzati átadás-átvételi eljárás előzményéhez hozzátartozik továbbá az is, hogy 2012. január 1-jét megelőzően a megyei múzeumok fenntartása – amelyek a megyei múzeumok igazgatóságaként működtek – a megyei önkormányzatok feladatkörébe tartozott, innen került át a fenntartási jog az államhoz, amely ezt a feladatát a megyei intézményfenntartó központon keresztül látta el. A megyei önkormányzatoktól az államhoz átkerült megyei múzeumok igazgatóságainak továbbadása a megyei jogú városi önkormányzatokhoz a feladathoz rendelkezésre álló személyi, tárgyi és pénzügyi feltételek egyidejű átadásával történt meg. [2012. évi CLII. tv. 30. § (2) bek.]

A megyei múzeumok igazgatóságai rendelkeztek még tagintézményekkel. A megyei múzeumok igazgatósága fenntartói jogának átszállása azonban a megyei múzeumok tagintézményei tekintetében nem feltétlenül kerültek a megyeszékhely megyei jogú városok önkormányzataihoz, mert a megyei jogú városok csak a megyeszékhelyen lévő tagintézményei tekintetében szerezték meg törvény erejénél fogva a fenntartói jogokat. [2012. évi CLII. tv. 30. § (2) bek.] A nem megyeszékhely megyei jogú város területén lévő megyei múzeumi tagintézmények a működési engedélyben meghatározott székhely szerinti települési

³⁶ IX-09/30/1104/2012. okiratszámú Győr-Moson-Sopron Megyei Múzeumok Igazgatósága alapító okirata, egységes szerkezetben 1.3.1., 11. pont, záradék
IX-09/30/310/2012. okiratszámú Győr-Moson-Sopron Megyei Múzeumok Igazgatósága alapító okirata, egységes szerkezetben 1.3.1.3.10.

önkormányzathoz kerültek. [2012. évi CLII. tv. 30. § (3) bek.] Általános és egyetemleges jogutódok lettek tehát részben a megyei jogú városok önkormányzatai, részben más települési önkormányzatok a muzeális feladatok tekintetében. [2012. évi CLII. tv. 30. § (4) bek.]

Valójában ez azt jelentette, hogy a megyei múzeumok igazgatóságának lett a jogutóda a megyeszékhely megyei jogú város önkormányzata úgy, hogy az egyes tagintézmények fenntartói jogának átvezetése meg kellett, hogy történjen, azaz a települési önkormányzatok a megyei múzeumok igazgatóságának tagintézményeire új költségvetési szervet kellett, hogy létrehozzanak úgy, hogy azok a tagintézmények tekintetében jogutódoknak tekinthetők. Az Áht fogalmai szerint ez a kiválás. [8. § (3) bek.] A törvény előírása és a települési önkormányzatok képviselő-testületei által elfogadott alapító okiratok alapján kivált korábbi tagintézmények után „megmaradt” megyei múzeumok igazgatósága került át a megyeszékhely megyei jogú városok önkormányzatához úgy, hogy a korábbi fenntartó helyébe az önkormányzat lépett. Ehhez a fenntartó-változáshoz is azonban az kellett, hogy az önkormányzat módosítsa a megyei múzeumok igazgatóságának alapító okiratát úgy, hogy maga még arra nem is jogosult, hiszen a módosítás időpontjában még nem rendelkezett fenntartói jogosultságokkal, és biztosította arra a 30 napos véleményezési időközt a miniszternek. Ha ezen határidőn belül nem hoz döntést, akkor azt úgy kell tekinteni, hogy a javaslatban foglaltakkal egyet ért. [45. § (5) bek. a) pont] A kultúráért felelős miniszter véleménye nélkül a képviselő-testület nem dönthetett, annak ellenére, hogy a miniszter véleménye nem köti a döntéshozót. Ezzel az állásponttal egyébként a magyar államkincstár nem értett egyet, álláspontja szerint a miniszteri véleményhez az önkormányzatnak hozzá kell igazítania az alapító okiratot. Ez a harmincnapos határidő azonban nagyon elnyújtotta a döntés-előkészítési eljárást, amelyhez kötődően 2013. január 1-jei hatállyal a képviselő-testületi döntésnek is meg kellett születnie, és a döntés végrehajtásának is meg kellett történnie.

Mindehhez azonban hozzátartozik, hogy 2012. december 15-ig kellett a MIK és az átvevő települési önkormányzatnak az átvételről szóló megállapodást megkötni. [2012. évi CLII. tv. 30. § (5) bek.] Ezt követően lehetett csak a miniszternek véleményezésre megküldeni az alapító okiratot.

Ezen jogszabályi rendelkezések alapján a MIK és az önkormányzatok közötti a fenntartási jog átadásáról szóló megállapodást 2012. december 15-ig kellett megkötni. [2012. évi CLII. tv. 30. § (5) bek.] A megállapodásban került rögzítésre, hogy mely jogutód intézményhez kerülnek a dolgozók, a feladatellátáshoz szükséges vagyontárgyak. A személyi állomány vonatkozásában a végzettségi és képesítési előírásokra is tekintettel kellett lenni. A

megállapodásban kellett külön kitérni a pályázatokban vállalt kötelezettségek és az abból származó jogosultságok rendezésére, valamint az egyéb kötelezettségekre is.

Az átadással érintett vagyonelemek tekintetében azonban máig nem született még megállapodás. Az átadási-átvételi megállapodás nem tér ki az átadott és átvett ingó és ingatlan vagyontárgyak kezelésére és működtetésére. Törvény erejénél fogva a kezelői jog a megyei intézményfenntartó központról az önkormányzatra szállt, de – ugyanúgy, ahogy a köznevelési intézményeknél ez megtörtént – a vagyoni kérdéseket külön megállapodásnak kellene rendeznie.

Azzal, hogy a megyei jogú városokhoz kerültek a megyei múzeumok és annak a megyeszékhelyen lévő tagintézményei, az önkormányzat – a jogszabályi rendelkezésekre is figyelemmel – a muzeális intézményrendszerének átszervezésére kényszerült, hiszen törvény előírása folytán 2013. január 1-jétől megyei hatókörű városi múzeum fenntartására köteles, e mellett azonban szinte nyilvánvaló, hogy a megyeszékhely megyei jogú városok és más jogutód települési önkormányzatok is rendelkeztek valamilyen muzeális intézménnyel. A meglévő múzeumok mellett tehát 2013. január 1. napjától a megyeszékhely megyei jogú városok megyei hatókörű városi múzeummal, míg más települések egyéb muzeális intézménnyel „gazdagodtak.” A települési önkormányzatok azonban a hatékony feladatellátás érdekében azzal szembesülhettek, hogy célszerű lenne a múzeumokat egy intézmény keretében integrálni a párhuzamos feladatellátás megszüntetése érdekében.

Ezt a hatékony és gazdaságos munkavégzés szempontjából meg kellett oldani, amely azonban már a 2013. évre maradt. Ennek több oka is volt. Egyrésztől törvény kimondta, hogy a közalkalmazotti jogviszonyokat és a munkaviszonyokat a fenntartói jog átszállása nem érinti, így nem lehetett az átvétellel egyidejűleg a dolgozói létszámot csökkenteni, már csak azért sem, mert a fenntartói jog birtokában jogosult csak az új fenntartó a közalkalmazotti létszámról dönteni. [2012. évi CLII. tv. 30. § (6) bek.] Másrésztől a magyar államkincstár jelezte, hogy egy napon a nyilvántartási rendszere nem tud azonos költségvetési szervnél két módosítást átvezetni, ami egyrésztől a fenntartó-váltás, másrésztől az intézmények összevonása folytán állt volna elő, jöllehet ennek jogszabályi akadálya nem lett volna. Ennek kapcsán megjegyezném még, hogy a költségvetési szerv beolvadással történő megszüntetésére is irányadó azon rendelkezés, hogy a miniszter előzetesen véleményezi az alapító és a megszüntető okiratot is. [1997. évi CXL. tv. 45. § (5) bek.] A fentiekből következik az intézmények összevonására csak később kerülhetett sor.

Az összevonások kapcsán talán ésszerűbbnek mutakozhat, hogy a megyei hatókörű városi múzeumba olvadnak be a városi múzeumok, ugyanakkor ezt jogszabály nem írja elő, így előfordulhat az is, hogy a városi múzeumba történő beolvadással szünteti meg az önkormányzat képviselő-testülete a korábbi megyei múzeumok igazgatóságát úgy, hogy az adott városi múzeum a – MIK-től „megörökölt” – megyei hatókörű városi múzeum jogutódja lesz. Ebben az esetben azonban a városi múzeumnak kell megyei hatókörűvé válnia, mert a megyei jogú város kötelező feladata egy ilyen városi múzeum fenntartása. Ezt a megoldást választotta Győr is.

Az átszervezésnek azonban más megoldása is elképzelhető, így az önkormányzat dönthetett új intézmény alapítása mellett is, amely a meglévő intézményeknek a jogutódja lett. Ez az összeolvadás. [Áht. 11. § (3) bek.]

A párhuzamosságok megszüntetése miatt előállt szükséges létszámcsökkentés mértékére csak a szervezet felállítását követően lehetett javaslatot tenni. Ennek is azonban szigorú eljárásrendje van. Az engedélyezett álláshelyek számát az irányító szerv, esetünkben a képviselő-testület állapítja meg. Az engedélyezett álláshelyek számának csökkentését követően – melyet a költségvetési rendeleten is át kell vezetni –, lehet a közalkalmazotti jogviszony megszüntetésével kapcsolatos eljárást megkezdeni, melynek hossza szintén hetekben vagy inkább hónapokban mérhető.³⁷

Az átalakítások kapcsán külön problémát jelenthetett továbbá, hogy a megyei hatókörű városi múzeum esetén az igazgatói megbízás visszavonásához (ugyanúgy ahogy a megbízáshoz is) a miniszter egyetértése kell, amelyre szintén a javaslat kézhezvételétől számított 30 napon belül nyilatkozhat. Amennyiben a miniszter nem támogatja az igazgatói

³⁷ A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) szerint elsőként a felmentéssel érintett közalkalmazottat arról kell tájékoztatni, hogy lehetősége van azt kérni, hogy tájékoztassa őt arról, hogy van-e az iskolai végzettségének és szakképzettségének, szakképesítésének megfelelő másik betöltetlen munkakör. Amennyiben a közalkalmazott a tájékoztatás közlésétől számított két munkanapon belül írásban nem nyilatkozik, akkor fel lehet őt menteni. Amennyiben úgy nyilatkozik, hogy kíván élni ezzel a lehetőséggel, akkor a munkáltató, tehát a múzeum igazgatója haladéktalanul megkeresi a fenntartót (az önkormányzatot), aki a megkeresés kézhezvételétől számított 5 napon belül tájékoztatja a munkáltatót arról, hogy van-e másik betöltetlen álláshely a munkáltatón belül, a munkáltató irányítása alatt álló másik munkáltatónál, illetve az önkormányzat által fenntartott más, a Kjt. hatálya alá tartozó munkáltatónál.

Ezt követően a munkáltató a felmentés előtt legalább 10 nappal korábban tájékoztatja a felajánlható munkakörökről, és arról a lehetőségről, hogy nem szüntethető meg a nyugdíjasnak nem minősülő azon közalkalmazottak jogviszonya, „akik együttesen írásban, egy nyilatkozatba foglaltan olyan tartalommal kérik kinevezésükben a munkaidő mértékének módosítását, hogy az a munkáltató által közölt, a közalkalmazottak közötti kérelmük szerint elosztható napi vagy heti munkaidő együttes mértékét nem haladja meg, (...) megjelölve a kinevezésében kikötendő munkaidő mértékét, amely napi négy óránál rövidebb nem lehet.

Ha van felajánlható munkakör, és a közalkalmazott 5 napon belül úgy nyilatkozik, hogy azt elfogadja, akkor a kinevezést a munkáltató módja, vagy az áthelyezés iránt intézkedik. Ha nem fogadja el, nem nyilatkozik, vagy nincsen betöltetlen munkakör, akkor fel lehet menteni a közalkalmazottat. [Kjt. 30/A. §]

megbízás visszavonását, akkor az önkormányzat képviselő-testülete nem tudja azt megtenni.
[45. § (4) bek.]

A megyei jogú városokon kívüli települési önkormányzatok fenntartásába került múzeumok esetében is várható tendencia, hogy a települési önkormányzat sem tart fenn több múzeumi intézményt, így a települési önkormányzatok is hasonló folyamatok elébe néznek, mint a megyei jogú városok.

5.2. A könyvtári feladatellátás változásai

5.2.1. A könyvtári feladatok önkormányzati ellátása a jogszabályok tükrében

A Kultv. rendezi továbbá a nyilvános közkönyvtári feladatok ellátásának kérdését is. 2012. december 31-ig a települési önkormányzatok kötelező feladata volt a könyvtári ellátás biztosítása, amely feladatának vagy nyilvános könyvtár fenntartásával vagy más önkormányzat vagy az állam által fenntartott, nyilvános könyvtár szolgáltatásának megrendelésével tehetett eleget.³⁸ Ez a feladat azonos módon terhelte valamennyi települést, azaz a községet, a várost, ideértve a megyei jogú várost is. A települési könyvtáron kívül az állam kötelező feladata volt a könyvtári ellátás megyei szintű biztosítása, mely kizárólag megyei nyilvános könyvtár fenntartásával valósulhatott meg.³⁹

Abban nem történt változás 2013. január 1-jétől, hogy a települési önkormányzat kötelező feladataként határozza meg a törvény a települési könyvtári ellátás biztosítását, mely szintűgy megtörténhet könyvtár fenntartásával vagy megyei könyvtár szolgáltatásainak igénybevételeivel. [64. § (1)-(2) bek.] A települési önkormányzatok közül azonban – muzeális feladatellátáshoz hasonlóan – a megyeszékhely megyei jogú városok megint csak speciális helyzetet „élveznek”, mert a megyei jogú város könyvtári ellátási kötelezettségét kizárólag megyei könyvtár fenntartásával biztosíthatja, azaz feladatellátása a megye egész területére kiterjed. [64. § (6) bek.] A megyei könyvtár a települési könyvtár részére megállapított feladatokon túl további feladatok biztosítására is köteles.⁴⁰ Ez azt is jelenti, hogy a megyei

³⁸ Kultv. 64. § (1) és (2) bek.

³⁹ Kultv. 64. § (4) bek.

⁴⁰ Kultv. 66. § „A megyei könyvtár a megye egész területére vonatkozóan az 55. § (1) bekezdésében és a 65. § (2) bekezdésében foglaltakon túl állami feladatként

a) ellátja a megyei kötelezpéldányokkal, a digitalizálással, a gyűjteményét feltáró elektronikus katalógus építésével kapcsolatos feladatokat,

b) szervezi a területén működő könyvtárak együttműködését,

c) végzi és szervezi a megye nemzetiséghez tartozó lakosainak könyvtári ellátását,

könyvtárak fenntartója tekintetében változás állt elő: az állami feladat megyei jogú városok önkormányzatának feladatává vált. Mindez a változás úgy következett be, hogy a megyei jogú városok rendelkeztek egyébként települési könyvtárral. Azzal pedig, hogy a megyei jogú városok kötelező feladata lett megyei könyvtár fenntartása, az addig működött városi könyvtárak megszüntetése és a megyei könyvtárba történő beolvasztása szinte törvényszerű volt.

Az állam a könyvtárak tekintetében kizárólag a szakmai irányítást tartotta fenn magának, amely hatáskör címzettje a kultúráért felelős miniszter. [69. §]

5.2.2. A könyvtárak átszervezésének tényleges megvalósulása

A könyvtárak tekintetében a fenntartói jogok ugyanazt a kört ölelik fel: a fenntartó – esetünkben az önkormányzatok a képviselő-testület útján – elfogadja a könyvtár alapító okiratát és módosítását, szervezeti és működési szabályzatát, biztosítja a feladatellátás feltételeit. [68. § (1) bek. b) és c) pont] Az alapító okiratot – hasonlóan a múzeumoknál ismertettekhez – a miniszternek meg kell küldeni. Ebben az esetben a miniszter nemcsak véleményezési jogot, hanem egyetértési jogot gyakorol, amelyre szintén a javaslat kézhezvételétől számított 30 napja van. Ha az előzetes egyetértés gyakorlására nyitva álló határidőt elmulasztja, úgy kell tekinteni, hogy az alapító okirattal egyetért. [68. § (3) bek. a) pont]

Ennek kapcsán tehát hasonló kérdések merültek fel, mint a múzeumi feladatellátási struktúra kialakításánál. Így a könyvtárak átszervezése során nem ismétlem meg azon problémákat, amelyek a múzeumok kapcsán felmerültek, így különösen a döntéshozatali eljárás eljárási jogi nehézségeit, hanem kizárólag az új könyvtári ellátás kereteinek kialakítása során felmerült problémákra koncentrálok.

Azzal viszont, hogy a megyei könyvtárak az egyébként könyvtárakat fenntartó megyei jogú városi önkormányzatokhoz kerültek, szükségképpen intézmény-megszüntetésre kényszerültek az önkormányzatok. A könyvtárak ebben az esetben jogutódlással szüntethetők

*d) a települési könyvtárak tevékenységét segítő szolgáltatásokat nyújt,
e) szervezi a megyében működő könyvtárak statisztikai adatszolgáltatását,
f) végzi az iskolán kívüli könyvtári továbbképzést és szakképzést,
g) működteti a Könyvtárellátási Szolgáltató Rendszert,
h) megállapodás alapján igénybe vehető szolgáltatásokat nyújt a 64. § (3) bekezdésében megjelölt könyvtári szolgáltató helyen nyújtott könyvtári szolgáltatások megszervezéséhez a települési önkormányzatok számára,
i) koordinálja a települési könyvtárak fejlesztését,
j) koordinálja a települési könyvtárak minősítésének előkészítését,
k) ellátja az Országos Dokumentumellátási Rendszerről szóló kormányrendeletben a szolgáltató könyvtár számára meghatározott feladatokat.”*

meg. Ebben a tekintetben két út közül választhattak a képviselő-testületek: vagy egy teljesen új intézményt hoznak létre úgy, hogy az a korábban létező könyvtárak jogutódja lesz, ezt hívjuk összeolvadásnak, másik lehetséges út pedig a beolvadás volt. Ebben az esetben a beolvadó költségvetési szerv megszűnik, amelynek a jogutódja az a költségvetési szerv lesz, amelybe beolvad. [Áht. 11. § (3) bek.]

A könyvtárak átszervezése kapcsán nem lehet elmenni amellett, hogy az általános művelődési központokról ne essen szó. Törvény rendelkezése folytán az általános művelődési központ, amely közoktatási és egyéb, törvényben meghatározott feladatot – témánk miatt kiemelve a kulturális (könyvtári) feladatot – láthattak el. Az ilyen intézmények alapító okiratát az önkormányzati fenntartónak 2013. január 1-jei hatállyal úgy kellett módosítania, hogy „az általa fenntartott települési önkormányzati és 2013. január 1-jétől állami feladattá váló köznevelési alapfeladatot egyaránt ellátó többcélú intézmény (...), hogy az intézmény 2013. január 1-jétől kizárólag önkormányzati feladatot lásson el.” Így ha az intézmény az állami feladattá váló oktatás mellett ellátott kulturális tevékenységet is, akkor az alapító okiratot úgy kellett módosítania az képviselő-testületnek, hogy abból a kulturális feladat kivezetésre kerüljön: vagy úgy, hogy új szervezet alapít az önkormányzat, vagy meglévő költségvetési szervet jelöl meg jogutódként. [2012. évi CLXXXVII. tv. 2. § (1) bek. a) pont, 4. §]

Említést érdemel még, hogy az iskolák esetében is kötelező volt és kötelező ma is az iskolai könyvtári szolgáltatás biztosítása. Ez korábban két formában valósulhatott meg, vagy iskolai könyvtár fenntartásával vagy pedig nyilvános könyvtár szolgáltatásának megrendelésével. Ez utóbbi esetben a szerződő könyvtár telephelyeként működtek az iskolai könyvtárak, amelyek esetében nemcsak az intézmények jogviszonyban álló személyek, hanem bárki más is igénybe vehette a könyvtár által nyújtott szolgáltatást. A közoktatási struktúra átalakítása az iskolai könyvtári ellátás biztosítása tekintetében nem idézett elő – az köznevelési feladatellátáshoz képest – egyéb változást: az iskolai könyvtári feladat a köznevelési feladat ellátásával együtt az államhoz került.

6. Az önkormányzati szociális hatáskörök átalakulása

Az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről szóló 2012. évi CXCV. törvény rendezte a 2013. január 1-jét megelőzően a települési önkormányzat vagy társulásaik által az 1. mellékletben felsorolt

- a) pszichiátriai betegek, szenvedélybetegek, fogyatékos személyek otthona,
- b) pszichiátriai betegek, szenvedélybetegek, fogyatékos személyek rehabilitációs intézménye,
- c) pszichiátriai betegek, szenvedélybetegek, fogyatékos személyek lakóotthona,
- d) fogyatékos személyek gondozóháza, pszichiátriai betegek és szenvedélybetegek átmeneti otthona,
- e) gyermekvédelmi szakellátást biztosító intézmény - ideértve a többcélú gyermekvédelmi intézményt is -

helyzetét, amellyel ezen intézmények fenntartói jogaiban jogutódlás állt be [1. §]

Az intézmények átvétele során és az így átvett intézmények állami fenntartásában is a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság jutott szerephez. [316/2012. (XI. 13.) Korm. r., 349/2012. (XII. 12.) Korm.r. 2. §]

A szociális területen azonban az átszervezés nem ment teljesen végbe, hiszen az állami átvétel kizárólag a hivatkozott mellékletben meghatározott intézményi körben történt csak meg, de várható, hogy a jövőben a mellékletben nem szereplő települési önkormányzatok intézményei is állami fenntartásba kerülnek.

A feladatátadás kapcsán külön problémát jelent az, hogy az állam nem valamennyi önkormányzati szociális feladatot veszi át, hanem az alapellátás marad önkormányzati feladat, míg a szakellátások kerülnek át az államhoz. És mivel az önkormányzati szociális intézmények nem pusztán az állami átvétellel érintett, hanem egyéb – az alapellátás körébe eső – szociális feladatot is ellátnak, ezért az átadás-átvételen túl az önkormányzatnál maradó feladat ellátását is az önkormányzatnak megfelelő és megnyugtató módon rendeznie kell.

2013. január 1-jétől kezdődően az állam kötelező feladatai közé tartozik a fogyatékos személyek gondozóháza, a pszichiátriai betegek és szenvedélybetegek átmeneti otthonának fenntartása [1993. évi III. tv. (a továbbiakban: Szociális tv.) 88. § (1) bek.], míg korábban a harmincezer főnél több állandó lakosú települések feladata volt a nappali és átmeneti elhelyezést nyújtó ellátás biztosítása.⁴¹

⁴¹ Szociális tv. 88. § (2) bek. c) és d) pont

A Szociális tv. alapján tehát maga a feladat kerül át az önkormányzattól az államhoz. Míg a szociális feladatok átszervezése kapcsán született jogszabály alapján csak az annak mellékletében meghatározott intézmények esnek az állami átvétel alá. [2012. évi CXCV. tv. 1. melléklet] Ennélfogva megállapítható – és ezt az Emberi Erőforrások Minisztériuma is elismeri –, hogy a két jogszabályi rendelkezés egymásnak ellentmond. Így állhat elő az a helyzet, hogy azok az önkormányzatok, amelyeknek a szociális intézményei nem szerepelnek a hivatkozott mellékletben, mint átvétellel érintett intézmény, jogszabályellenesen tartják fenn a szociális intézményeiket és látnak el általa a Szociális tv. alapján már állami feladatnak minősülő feladatot.

Azokkal az önkormányzatokkal – így Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatával is –, amelyek esetében integráltan, egy intézmény keretében működik az átmeneti ellátással együtt más alapszolgáltatás is, az állam által a fenntartói feladatok ellátására kijelölt szerv, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság megállapodást kötött a szolgáltatás nyújtásának átvállalásáról. A megállapodás 2013. január 1. napjától 2013. december 31. napjáig érvényes.

Közben az önkormányzat és a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság között aláírásra került a feladatellátási megállapodás. Ebben a megbízó számára a megbízott 10 férőhelyet biztosít, amiért a megbízó szolgáltatási díjat fizet, amely a kiadásoknak csak kb. 20%-át fedezi, ezért azt Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata azt kiegészíti a teljes összegre. A megállapodás szerint ezt a keretösszeget lehet korrigálni a 2012. évi beszámolóban elszámolt kiadások mentén. A megállapodás 2013. január 1-jétől 2013. december 31-ig kötött.

Ez azonban csak átmeneti megoldást jelent.

A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság tájékoztatása szerint a fogyatékosok átmeneti gondozóházának az átvétele, ingatlannal együtt, még a 2013. évben megtörténik. Az előzmények ismeretében arra lehet számítani, hogy nemcsak maga a feladat, hanem az intézmény kerül át az államhoz, így előfordulhat és elő is fordult az, hogy – mivel a „megmaradó” szociális feladatok ellátására az önkormányzatnak új intézményt kell alapítania, és ahhoz a szükséges engedélyeket be kell szereznie – bizonyos feladatok ellátása átmenetileg jogszerűen nem biztosítható.

Ennek elkerülésére azok az önkormányzatok, amelyek a jövőben lesznek csak érintettek egy esetleges átszervezésben – alapozva a lezajlott folyamatokra – felkészülhetnek erre úgy, hogy az átvétellel feltehetően érintett intézmények alapító okiratából kivezetik azokat az önkormányzati feladatokat, amelyek az előzetes várakozások szerint maradnak az

önkormányzatoknál. A „kivezetett” önkormányzati feladatra új intézményt kell alapítani, melynek be kell szereznie minden működési engedélyt, amely hiányában nem folytathat ilyen tevékenységet.

Az így kialakult vagy kialakulóban lévő intézményrendszer kapcsán felmerül továbbá, hogy az alapító szabadon dönthet arról, hogy a költségvetési szerv gazdasági szervezetét hogyan alakítja ki. Amennyiben önállóan működő és gazdálkodó intézmény⁴² útján látja el a szociális feladatot, akkor az önkormányzat képviselő-testületének döntésén múlik, hogy a gazdasági feladatokat a szociális intézmény keretén belül vagy új, gazdasági szervezet alapításával vagy ilyen szolgáltatás vásárlásával⁴³ valósítja meg. Ha viszont a szociális intézmény önállóan működő⁴⁴ – és nem önállóan működő és gazdálkodó –, akkor az intézmény jogszabály előírása folytán nem rendelkezhet gazdasági szervezettel. [Ávr. 9. § (4) bek.]

Külön gazdálkodó szervezet létrehozása mellett tipikusan akkor dönt az önkormányzat, ha egy adott – például szociális, köznevelési vagy kulturális – területhez

⁴² Ávr. 7. § (1) „Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv

a) a fejezetet irányító szerv, a fejezetet irányító szervi jogállással bíró költségvetési szerv és a középírányító szerv,

b) a központi hivatal,

c) az önkormányzati hivatal,

d) az országos területi hálózattal rendelkező költségvetési szerv központi szerve,

e) a társulási tanács munkaszervezeti feladatait ellátó költségvetési szerv, és

f) a költségvetési szervként működő közreműködő szervezet.

(2) Önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szervnek - az (1) bekezdésben foglalt költségvetési szerveken kívül - az a költségvetési szerv sorolható be különösen, amely

a) jelentős terjedelmű és összetett közfeladatokat lát el,

b) a közfeladat ellátásában országos, megyei vagy egyéb, a településinél nagyobb területi jellegű illetékességgel jár el, vagy

c) esetén a közfeladat terjedelme, az ellátottak száma, az ügyfélforgalom volumene, az alaptevékenység ellátását támogató szellemi és fizikai tevékenységet végző szervezeti egységek működtetése e besorolást indokolja.”

⁴³ Jogszabály lehetővé teszi, hogy „költségvetési szerv működtetésével, üzemeltetésével, a vagyon használatával, hasznosításával, védelmével kapcsolatos feladatok ellátása a gazdasági szervezeten kívül, szolgáltatás megrendelésével is történhet.” [Ávr. 9. § (3) bek.] Ténylegesen viszont akkor is szolgáltatás-megrendelésről van szó, amikor a szociális feladatot ellátó intézmény munkamegosztási megállapodást köt az önkormányzat vagy más irányító szerv irányítása alá tartozó gazdálkodó szervezettel.

⁴⁴ Ávr. „7. § (3) Önállóan működő költségvetési szervnek az a költségvetési szerv sorolható be különösen, amely

a) kizárólag szakmai szervezeti egységekre tagozódik - ideértve a jogszabályban szakmai alapfeladat-

ellátásként megjelölt ellátó jellegű tevékenységeket is - és szakmai alaptevékenysége nem eszközigényes, vagy

b) a szellemi, fizikai támogató funkciókat ellátók száma külön szervezeti egység létrehozását nem igényli, e funkciók más költségvetési szerv által elláthatók.

8. § (1) Az önállóan működő költségvetési szerv

a) az alapfeladatai ellátását szolgáló személyi juttatásokkal és az azokhoz kapcsolódó járulékok és egyéb közterhek előírásait minden esetben,

b) egyéb előírásokkal a munkamegosztási megállapodásban foglaltaktól függően rendelkezik.”

kötődő feladatot több intézménye látja el. Ebben az esetben nem indokolt, hogy valamennyi intézmény rendelkezzen gazdálkodó szervezettel, és így gazdasági vezetővel, hanem a párhuzamosságok kiküszöbölése végett, egy önálló intézmény látja el az adott területre nézve a gazdálkodással összefüggő valamennyi feladatokat. Ilyen önálló gazdálkodó szervezet lehet olyan költségvetési szerv, ami az önkormányzat irányítása alatt áll – tipikusan erre a célra alapított intézmény –, vagy más irányító szervvel kötött megállapodás alapján az irányítása alá tartozó gazdálkodó szervezettel rendelkező költségvetési szerv (a továbbiakban együtt: kijelölt gazdálkodó szervezet). [Ávr. 10. § (1) bek.]

A gazdasági szervezettel nem rendelkező intézmény és a kijelölt gazdálkodó szervnek minden esetben munkamegosztási megállapodást kell kötni, melyet az irányító szerv – önkormányzati intézmény esetén a képviselő-testület – hagy jóvá. [Ávr. 10. § (4) és (5) bek.] A munkamegosztási megállapodásban kell rögzíteni, hogy mely szerv látja el a működtetéssel, a költségvetés tervezésével, az előirányzat-módosítás, -átcsoportosítás és -felhasználás végrehajtásával, a finanszírozási, adatszolgáltatási, beszámolási és a vagyon használatával, védelmével összefüggő feladatokat, valamint a pénzügyi és számviteli feladatokat. [Ávr. 9. § (1) bek., 10. § (6) bek.]

7. Az önkormányzati gazdálkodás egyes kérdései és az önkormányzati feladatok finanszírozásának modelljei

Az önkormányzati rendszer átalakítása kapcsán azon túl, hogy az önkormányzati feladatok átrendeződését górcső alá vettem, elengedhetetlen – különösen az önkormányzatiság szempontjából – az önkormányzat gazdálkodásának leglényegesebb változásait áttekinteni. A gazdálkodási és finanszírozási rendszer kapcsán előzetesen annyi mondható el, hogy az önkormányzatok finanszírozása a jövőben az állami szervezetbe jobban integrált, hiszen az állami szervek erősebb operatív jogosultságokkal rendelkeznek.⁴⁵

Az önkormányzati működés és feladatellátás finanszírozása a 2013. évet megelőzően és január 1-jét követően sem mondható egységesnek, leginkább csak tendenciáról beszélhetünk. 2013. január 1-jén lépett hatályba az Möt. azon szabálya, amely az önkormányzatok tekintetében a feladatfinanszírozás rendszerét megalapozza, ugyanakkor a korábbi évek költségvetési törvényei is tartalmaztak normatívákon felül olyan előirányzatokat, amelyeket az önkormányzatok bizonyos feladat finanszírozására kaptak meg.

⁴⁵ BALÁZS: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás..., 40. o.

Ez a rendszer 2013. január 1-jétől „tisztulni” látszik, ugyanakkor a normatív finanszírozás sem szűnt meg maradéktalanul.

Az önkormányzati finanszírozás átalakításának és hitelfelvételének korlátozására vonatkozó, újonnan hatályba lépő szabályok indoka, hogy a rendszerváltást követően az önkormányzatok egyre több kötelező feladatot kaptak, de ezzel arányosan nem történt meg a feladatok finanszírozása, amely az önkormányzatok eladósodásához vezetett, hiszen hitelfelvételre kényszerültek, vagy a működési költségek egyéb finanszírozási formáját vették igénybe (pl. kötvénykibocsátás).

7.1. Nemzetközi kitekintés a hitelfelvételi korlátozás tekintetében

Az önkormányzatok hitelfelvételének, azaz gazdálkodásának korlátozása nemzetközi viszonylatban sem egyedülálló megoldás. A hitelfelvételre vonatkozó korlátozásokkal kapcsolatos megoldások a Ter-Minassin és Craig-féle csoportosítás alapján a következőképpen határozhatók meg: a piaci fegyelmen alapuló modell (angolul: Sole/Primary Reliance on Market Discipline), az együttműködésen alapuló modell (angolul: Cooperative Approach), a normatív szabályon alapuló modell (angolul: Rul.-Based Approach) és a kormány hozzájárulásán alapuló modell (angolul: Administrative/Direct Control). Ezen modellek azonban nem pusztán „vegytisztán” léteznek, hanem azoknak egyes jellemzői a belső szabályokban keveredhetnek is.

Mielőtt az egyes modellek tartalma ismertetésre kerülne, általánosságban leszögezhető, hogy a modellek nevesítése nem csak egy felsorolás, hanem az önkormányzati gazdálkodási autonómia korlátozása szempontjából egy erőssorrend is: a felsorolásban hátrébb szereplő modellek jobban korlátozzák az önkormányzat autonómiáját, mint a sorban előrébb állók. Valamennyi modell esetében beszélhetünk azonban önkormányzati autonómiáról, de annak mértéke eltérő.

A piaci fegyelmen alapuló modell jellemzője, hogy az önkormányzati hitelfelvétel korlátját a pénzügyi piac törvényszerűségei és a pénzügyi fegyelem adják. Azaz az önkormányzatok akkor jutnak hitelhez, ha a hitelező fél az adott önkormányzatot jó adósnak minősíti. Ebben az esetben kizárólag a hitelt folyósító szerv racionális – és piaci alapú – döntésén múlik, hogy folyósít-e hitelt az önkormányzat számára vagy sem. Ennek fontos eleme továbbá az, hogy az ily módon hitelben részesülő és a hitelt nem fizető önkormányzat esetén a hitelt folyósító intézmény ugyanúgy járjon el, mint a magánszemélyek vagy

gazdálkodó szervezetek esetében. Azaz ne legyen biztosított az önkormányzatok kimentése az adósságból. Egyébként az önkormányzatok felelőtlenül vállalnak ilyen kötelezettséget, és az az önkormányzati szféra túlzott eladósodottságához vezet.

Ennek megelőzésére a piaci korlátok mellett külső, nemzetközi szintű előírás vagy állami korlát is érvényesül. Így az Európai Unió tagállamai tekintetében ilyenek egyes konvergencia-kritériumok. Fiskális szempontú konvergencia-kritérium egyrészt az, hogy a kormányzati szektor adósságállományának mértéke nem lehet magasabb a GDP 60%-ánál, valamint a kormányzati szektor hiánya nem lehet több 3%-nál. A kormányzati szektorba beleértendő az önkormányzati szektor is, így annak az adósságállománya is. Az önkormányzati hitelfelvétel korlátozásának ez az egyik indoka.

A nemzetközi és belső jogi korlátok mellett azonban a piaci döntés marad az elsődleges.

Az együttműködésen alapuló modell esetében a nemzetközi szervezet vagy tagállam jogalkotó szerve egyoldalúan nem állapít meg normatív aktusban feltételeket a kölcsönfelvételhez, hanem azok tárgyalások eredményeképpen kerülnek politikai egyezségben rögzítésre. Jogszabály legfeljebb az egyezség követelményeit rögzíti. Ez a fajta megoldás a föderális országokra jellemző, ahol a föderális kormányzat a tagállami kormányzattal partnerségben alakítja ki a szabályokat.

A normatív szabályon alapuló modell esetében – amely Franciaország, Dánia és Csehország sajátja – az önkormányzatok csak annyiban jogosultak hitelt felvenni, amennyiben azok megfelelnek a jogszabályban rögzített feltételeknek. Ebben az esetben a hitelt folyósító pénzügyi szubjektív pénzügyi döntése háttérbe szorul, ezért ennek a modellnek az előnye, hogy kiszámítható körülményeket biztosít az önkormányzatok számára nyújtható hitelek piacán.

A jogszabályok általában eltérően kezelik a működési és a felhalmozási célú hiteleket. Előbbiek felvétele általában kizárt, kivételként a likviditási hitelt szokták meghatározni, amely az átmeneti fizetési nehézségek fedezetére szolgál, de azt rövid időn belül vissza kell fizetni.

A felhalmozási célú hitelből viszont finanszírozható beruházás, felújítás. Ezen hitelfelvétel lehetővé tétele mellett számos érv szól. Így a terhek méltányos megosztása is ezt indokolja, hiszen egy nagy költségigényű beruházás esetében a haszon csak időben később jelentkezik, a beruházás költsége azonban egy időben, nagy összegben. Míg a későbbi

generációk „élvezik a beruházás hasznát”, a beruházás alkalmával felmerült költségek egyenlőbb és igazságosabb megosztása indokolt azon időszakra nézve, amíg a beruházás hasznot hoz. Az önkormányzati felhalmozási célú hitelezés azért is különösen fontos, mert számos pályázat megvalósítására egyébként az önkormányzatok nem vállalkozhatnának, hiszen a pályázati megvalósításához szinte minden esetben önerő szükséges, melyet az önkormányzatok többsége hitel nélkül nem tudna előteremteni. A pályázatok esetében azonban a tapasztalatok azt mutatják, hogy az önkormányzatok olyan pályázatokon is részt vesznek, amelyek egyébként a jövőben számukra nem hasznosíthatók, fenntarthatatlan vagy felesleges fejlesztéseket jelentenek, költséget termelnek, mint ahogy mutatják ezt például az uszoda- és fürdő- beruházások. A beruházások fenntarthatósága kapcsán hatástanulmányok nem készülnek, vagy azok nem a reális képet festik, és az is gyakran előfordul, hogy a fejlesztés csak egy meglévő építmény tárgyi értékét növeli, de attól plusz bevétel nem várható. Ezen beruházások azonban az önkormányzatok számára a későbbiekben finanszírozási nehézséget okoznak.

Ezért a felhalmozási célú hitelfelvételek is korlátozás alá esnek, ez történik akkor, amikor jogszabály előírja az eladósodás felső határát, így például a saját bevételek arányában. A feltételek meghatározásánál azonban a jogalkotónak körültekintően kell eljárni, hiszen fontos, hogy az önkormányzati hitelfelvételt ne lehetetlenítse el, és kényszerítse kerülőutakra az önkormányzatokat. Így a korlátozás fontos, hogy ne csak a hitelszerződésre, hanem a kölcsönszerződésre, a pénzügyilízingszerződésre, a visszavásárlási kötelezettséggel történő adásvételre és a szállítói tartozásokra is kiterjedjen.

Végül a kormány hozzájárulásán alapuló modellnek a lényege, mint ahogy a nevében is benne van, hogy a kormány vagy egy szerv előzetes vagy utólagos jóváhagyásához kötött az önkormányzatok hitelfelvétele. Ebben az esetben tehát nem a jogszabályban meghatározott és így kiszámítható feltételek fennállása esetén jut az önkormányzat hitelhez, hanem akkor, ha a kormány ahhoz szubjektív döntése alapján az adott esetben hozzájárul. Az önkényes döntések elkerülése érdekében törvényben kell lefektetni a hozzájárulás-adás feltételeit. Ennek a rendszernek az előnye, hogy a kormány így közvetlenül tud hatást gyakorolni a kormányzati szektor adósságállományára. Fontos azonban a kormány hozzájárulásával felvett hitel nemfizetésének jogkövetkezményeire is gondolni. Az önkormányzat felel kizárólagosan a felvett hitel megfizetésért vagy a kormányt is terheli valamifajta felelősség?

A kritikus hangok szerint ezzel azonban a kormány már olyan területre merészkedik, amely a helyi közösségeket kellene, hogy megillessen. Jóllehet ez nem feltétlenül van így. Ha a

hitelezés feltételei megfelelő módon rögzítettek, akkor a kormányzati hozzájárulás a normatív szabályon alapuló modellhez képest csak egy további garanciát jelent, hiszen a normatív szabályozáson alapuló modell esetében a szerződő felekre van bízva a jogszabályi feltételek értelmezése, és jogszabályszegés esetén csak utólagos reparációra van lehetőség, míg a kormány hozzájárulásán alapuló modell esetében a kormány kontrollszerepet tölt be. Kérdés azonban, hogy rendelkezik-e ehhez elegendő és megfelelő szakértelemmel rendelkező apparátussal.⁴⁶

Az önkormányzati hitelfelvétel kapcsán összességében azt lehet megállapítani, hogy a hitelek a jövő előre való felélését jelentik, mert a legkritkább esetekben termelnek csak profitot. A beruházások tipikusan infrastrukturális fejlesztéseket jelentenek, amelyek hasznot nem hajtanak, de kötelező önkormányzati feladat ellátását szolgálják. Gondolok itt például egy új út vagy óvodaépület építésére. Ezek még a törlesztő részletet sem termelik ki.

Valamennyi esetben a hitelfelvétel gazdasági értelemben kockázattal is jár, akkor is, ha a hitelfelvétel a jövőben, egy feltehetően gazdasági hasznot hajtó beruházás érdekében történik, így például egy ipari park bővítése vagy erőmű építése. Ebben az esetben is azonban kérdésként merül fel, hogy lehet-e, és ha igen, mekkora rizikót lehet vállalni közpénzen. Így például ipari park kialakításához szükséges területszerzés esetében is számolni kell(ene) azzal az eshetőséggel, hogy az önkormányzat hogyan tudja akkor a hitelét törleszteni, ha az ipari parkba nem települnek cégek, így a telkek, a kiépített infrastruktúra a „nyakán marad”, sőt az fenntartást, működtetési költséget von maga után.

Arra is tekintettel kell lenni, hogy a bankok azzal gyakorlatilag nem vállalnak kockázatot, ha önkormányzat számára nyújtanak hitelt, hiszen az önkormányzat nem szűnik meg, így rajta követelés behajtható. Ebből az is következik, hogy könnyebben kapnak hitelt az önkormányzatok, mint a piaci szereplők.

Mindezekre figyelemmel fontos, hogy az önkormányzatok szabályozott keretek között juthassanak hitelhez. Az önkormányzati hitelfelvétellel kapcsolatos modellek alkalmazása során azonban mindig tekintettel kell lenni az önkormányzati autonómiára, akkor is ha, azok az önkormányzati autonómiát eltérő mértékben érintik. Ezért is fontos, hogy az önkormányzati gazdasági autonómiát érintő szabályok garanciális módon legyenek lefektetve.

A modellek tárgyalása kapcsán nem nyert külön kiemelés, hogy a hitel valójában meghatározott összegű pénzeszköz rendelkezésre tartását jelenti, és kölcsön-jogügylet lesz

⁴⁶ KECSŐ Gábor: A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekintésben, In: Új Magyar Közigazgatás VI. évf., 2013/1. szám, 8-11. o.

belőle, ha az így rendelkezésre álló összegből az arra jogosult lehív bizonyos összeget. Ilyen hitelszerződés tipikusan a stabil gazdasági háttérrel rendelkező önkormányzatok számára jelent biztonságot arra az esetre, ha valamilyen nagyobb összegű vagy váratlan kiadás éri az önkormányzatot, az ne idézzen elő finanszírozási nehézséget. Ebben az esetben biztosíték lehet a hitelt nyújtó pénzintézet számára, hogy a pénzügyi szempontból stabil önkormányzat rendszeres bevétellel rendelkezik, amely biztosítja a feladatok és az önkormányzati működés megfelelő ellátását.

7.2. A „magyar modell” az önkormányzati hitelfelvétel és feladatellátás finanszírozása vonatkozásában

Magyarországon az önkormányzatok finanszírozási rendszere⁴⁷ átalakulóban van. Az állam a jövőben adott, kötelező feladatot fog finanszírozni, így működési hiány elviekben nem állhat elő. A korábbi szabályok alapján nem feladat-, hanem forrásfinanszírozás folyt: az állam és az önkormányzat közösen viselte a szolgáltatás terheit. A feladatfinanszírozás fogalmi szinten azt is jelenti, hogy amennyiben törvény kötelező önkormányzati feladatot állapít meg, akkor ahhoz forrást is rendeljen, viszont az érem másik oldala az, hogy ez egyben felhasználási kötöttséget is jelent, azaz az önkormányzat az adott állami hozzájárulást kizárólag az adott feladatellátással összefüggésben használhatja fel. A feladatfinanszírozás így az önkormányzatok számára érdekeltséget is teremt, hogy saját bevételeiket növeljék, mert az nem az állami hozzájárulás mértékét csökkentik, hanem az önkormányzat számára lehetőséget biztosít arra, hogy kiadásait növeljék. A jelenlegi magyar feladatfinanszírozás azonban ezen kritériumnak nem feleltethető meg, mert a 2013. évi költségvetési törvény az önkormányzati működés támogatásának számításánál az ún. elvárt bevétel figyelembevételét rendeli el. Az önkormányzati működés támogatását csökkenti az elvárt bevétel, mely a 2013. évre nézve a 2011. évi iparüzési adóalap 0,5%-a. [2012. évi CCIV. tv. 2. melléklet 1. pont c) alpont]

⁴⁷ Az önkormányzati feladatfinanszírozás tekintetében Európában három modellt különböztethetünk meg: a mediterrán, a skandináv és a svéd modellt.

A mediterrán modellt – melybe Franciaország tartozik – centralizált pénzügyi rendszer jellemzi. Az önkormányzatok a prefektusi rendszer útján komoly állami ellenőrzés alatt állnak,

A skandináv modellben a helyi önkormányzatok a közszolgáltatások alapjai mind szervezeti, mind finanszírozási szempontból, a központi kormány csak kiegészítő szerepet játszik, így például a speciális szolgáltatások finanszírozása tekintetében, vagy a területi aránytalanságok, egyenlőtlenségek, társadalmi csoportok hátrányainak csökkentése érdekében. Ebben a rendszerben tehát az önkormányzatok nagy gazdasági önállósággal rendelkeznek.

Szemben a germán modellel, ahol az önkormányzati rendszer a föderális államszerkezetből adódóan rendkívül hierarchizált, és a települési önkormányzatokra így kevés feladat hárul.

Emellett azonban megmaradt a normatív finanszírozás rendszere is, például a gyermekétkeztetésnél.

Az önkormányzati rendszer finanszírozása tekintetében az Alaptörvény is rögzíti, hogy az önkormányzatok kötelező feladatainak és hatásköreinek ellátásához azzal arányban álló költségvetési támogatásra és egyéb vagyoni támogatásra jogosultak. [34. cikk (1) bek.] Az Alkotmánybíróság az önkormányzati feladatok finanszírozása kapcsán megállapította, hogy az „Országgyűlés szabadon dönt arról, hogy miként gondoskodik a törvényben előírt feladatok ellátásának anyagi fedezetéről. A helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó feladataihoz szükséges anyagi fedezetet az Országgyűlés a saját bevételi források és a központi költségvetési hozzájárulások (...) komplex rendszerén keresztül biztosítja. (...) Nem vezethető le a törvényhozónak az a kötelezettsége, hogy minden, törvényi szabályozásból eredő önkormányzati többletkiadást, a többletkiadás fedezeteként, célhoz rendelt állami költségvetési hozzájárulással köteles kompenzálni.” [2/1997. (I. 22.) AB határozat]

Az Alaptörvény pusztán a feladatellátással arányban álló finanszírozási kötelezettséget rögzít, de ennek módját vagy mértékét nem, így annak konkretizálása törvényre marad. Az arányosság kérdését azonban az Alkotmánybíróság is vizsgálta. Ennek kapcsán megállapította, hogy az önkormányzati rendszer finanszírozása csak akkor vet fel alkotmányossági problémát, ha valamely alkotmányos rendelkezésbe ütközik vagy az önkormányzati autonómia sérelmét eredményezi. [47/2001. (XI. 22.) AB határozat] Ez utóbbi eshetőség azonban azzal, hogy az Möt.-be kerültek át az önkormányzati autonómia garanciái, már nem érvényes. Ennek megfelelően a finanszírozási rendszer csak akkor nem állja ki az alkotmányosság próbáját, ha az állam abszolút nem biztosít forrást az önkormányzati feladatellátáshoz. Ily módon kérdéses, hogy hogyan tud a korábbi alkotmánybírósági megállapítás érvényesülni, mely szerint, az önkormányzati alapjogok sérelme miatt az a finanszírozási mód alkotmányellenes, mely az önkormányzat működőképességének ellehetetlenüléséhez vezet, hiszen az önkormányzati alapjogok már nem szerepelnek az Alaptörvényben. [47/2001. (XI. 22.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság arra azonban utalt, hogy az önkormányzati gazdálkodás tekintetében is fontos az önkormányzatok számára a jogbiztonság garantálása. A jogbiztonság minimális követelményét ebben az összefüggésben úgy állapította meg, hogy „az állam a költségvetési év tartama alatt ellentételezés nélkül, az önkormányzatokra nézve hátrányos módon ne változtassa meg az önkormányzati költségvetések forrásszerkezetét, így egyebek között a szabadon felhasználható bevételeket ne minősítse át célhoz kötött bevételekké,

illetőleg a korábban is célhoz kötött bevételek felhasználási céljait ne szűkítse.” Az AB úgy értékelte, hogy az önkormányzatok gazdálkodását számos bizonytalansági tényező befolyásolja, de az állam részéről történő finanszírozásnak kiszámíthatónak kell lennie, mert egyébként az önkormányzatok gazdasági önállósága megszűnne, amely ellentétes lenne az – akkor még –Alkotmányban biztosított önkormányzati autonómiával. [57/1994. (XI. 17.) AB határozat]

Az önkormányzati feladatfinanszírozás mellett az önkormányzati hitelfelvételre vonatkozó új jogszabályi rendelkezésekről is érdemes említést tenni. Az önkormányzati hitelfelvétel jelentős korlátozás alá esik. Önmagában a hitelfelvétel limitálása nem új keletű dolog, de az a nemzetközi megoldásoktól szokatlan megoldás, hogy ahhoz a Kormány hozzájárulása kell. [2011. évi CXCV. tv. 10. § (1) bek.]⁴⁸ Nem tartozik viszont ebbe a körbe az önkormányzati kezességvállalás, hiszen az a törvény értelmében nem esik az adósságot keletkeztető ügylet fogalma alá. Így ahhoz nem kell a Kormány hozzájárulása. [2011. évi CXCV. tv. 3. § (1) bek., 10. § (1) bek.] Viszont, ha a hitelszerződés alapján megtörténik az összeg lehívása, akkor a Stabilitási törvényben rögzített adósságkorlát már érvényesül, ami szerint „adósságot keletkeztető ügyletből származó tárgyévi összes fizetési kötelezettsége az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át.” [2011. évi CXCV. tv. 10. § (3) bek.]

Ennek alkotmányossága azonban nem vitatható, hiszen az Alaptörvény kimondja, hogy „törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.” [34. cikk (5) bek.]

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája alapján is igazolható az önkormányzati hitelfelvételi korlátozás, hiszen azt mondja, hogy a helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül jogosultak megfelelő saját pénzügyi forrásokra. [9. cikk 1. pont]⁴⁹

Ez alapján tehát a jelenleg hatályos megoldás az ismertett modellek közül a kormány hozzájárulásán alapuló modellbe sorolható. (angolul: Administrative/Direct Control). Míg az

⁴⁸ BALÁZS: A magyar közigazgatás..., 12. o.

⁴⁹ BALÁZS István: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban, In: Új Magyar Közigazgatás V. évf., 2012/10. szám, 40. o.

Ötv. korábbi megoldása⁵⁰ a normatív szabályon alapuló modell (angolul: Administrative/Direct Control) követte.

7.2.1. Az oktatási-nevelési és köznevelési feladatok finanszírozása

A nevelési és oktatási feladatok finanszírozásának rendszere már 2012. szeptember 1-jétől részben átalakult, jóllehet a közoktatás intézményi rendszerének átszervezésére csak 2013. január 1-jével került sor. Úgyszintén 2013. január 1-jével lépett hatályba az MÖtv.-nek az önkormányzati feladatfinanszírozásra vonatkozó rendszere, amely új alapra helyezi a helyi önkormányzatok által ellátott feladatok központi költségvetésből és egyéb forrásból való részesedését.

A Közoktatási tv. alapján az abban meghatározott feladatok finanszírozása rendkívül összetett volt. A közoktatás finanszírozását részben a központi költségvetés biztosította, másrésztől a fenntartó által biztosított hozzájárulás, valamint azt az intézmény saját bevétele egészítette ki, beleértve a Közoktatási tv.-ben meghatározott térítési díjat és tandíjat is. Az állami hozzájárulás mértéke a mindenkori költségvetésben jelent meg, mely a gyermek- és tanulólétszámot, valamint az ellátott feladatokat figyelembe véve állapította meg a normatív költségvetési hozzájárulás mértékét. [118. § (1)-(3) bek.] A központi költségvetés további jogcímeneként egyéb állami hozzájárulást is tartalmazott. Így az iskola önkormányzati vagy állami fenntartója a tanuló tankönyveinek támogatására, a kedvezményes étkeztetés biztosítására, a Közoktatási tv.-ben meghatározott többletszolgáltatás ellátására külön pénzüsszegrre volt jogosult. [118. § (5) és (6) bek.]

A Közoktatási tv. 2012. augusztus 31-ig meghatározta, hogy a helyi önkormányzatok és az állam által fenntartott közoktatási intézményekben melyek azok a foglalkozások és egyébként melyek azok az önkormányzati ellátási kötelezettségbe tartozó szolgáltatások, amelyek ingyenesek, illetve meghatározta azt a személyi kört, akiket személyi adottságaiknál, helyzetüknél fogva további pozitív elbírálásban kell részesíteni. Így a halmozottan hátrányos helyzetű tanuló, a testi, érzékszervi, középsúlyos értelmi fogyatékos és az autista tanuló minden esetben díj megfizetése nélkül vehetett részt az oktatásban és részesülhetett kollégiumi ellátásban, beleértve az első alapfokú művészetoktatást is. Az enyhe értelmi fogyatékos tanuló részére pedig egy alapfokú művészetoktatásban való részvétel volt

⁵⁰ Ötv. 88. § (2) A helyi önkormányzat adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalásának (hitelfelvételének és járulékainak, valamint kötvénykibocsátásának, garancia- és kezességvállalásának, lízingjének) felső határa a korrigált saját bevétel.

ingyenes, valamint a második szakképesítés megszerzése. Az ingyenesen igénybe vehető szolgáltatások költségét a fenntartó, azaz az állam vagy az önkormányzat viselte. [114. §]

Az ingyenesen igénybe vehető szolgáltatásokon túl a Köznevelési tv. meghatározta azt a szolgáltatási kört, melyek térítési díj ellenében, illetve tandíjfizetési kötelezettség mellett voltak igénybe vehetők. Így például jogszabály alapján a köznevelési intézmény tanulója az étkezésért térítési díjat volt köteles fizetni, és tandíjfizetési kötelezettség terhelte azt a személyt, aki az érettségi vizsgát a tanulói jogviszony megszűnését követően kezdte meg. [116. §] A térítési díj és a tandíj mértékére nézve a Köznevelési tv. csak egy minimális és egy maximális mértéket határozott meg „a tanévenként, a szakmai feladatra – a tanévkezdéskor számított – folyó kiadások egy tanulóra jutó hányad” százalékos arányában. [117. § (1) bek.] Ezen mérték között a fenntartó helyi önkormányzat rendeletben – teherviselésének határai között – szabadon határozta meg a térítési díj mértékét. [124. § (21) bek. a) pont] Az így megállapított térítési díj a fenntartó rendelkezése szerint a tanulmányi eredménytől függően csökkenthető volt, de az így leszállított térítési díj sem lehetett kevesebb a Köznevelési tv.-ben az egyes szolgáltatásoknál általános minimumként meghatározottnál. [117. § (2) bek.]

A tandíj mértékének meghatározására is a fenntartó önkormányzat volt jogosult és egyben köteles. Az önkormányzat a tandíj mértékét úgy állapíthatta meg, hogy annak mértéke nem haladta meg tanévenként „a szakmai feladatra – a tanévkezdéskor számított – folyó kiadások egy tanulóra jutó hányadát.” A tandíj vonatkozásában a szociális helyzetre tekintettel adható kedvezmény mértékét is meg kellett határoznia az önkormányzatnak. A felhatalmazás azonban nem irányult a tanulmányi eredmény figyelembevételére. [124. § (21) bek. a) pont]

A törvényben meghatározottakon túl a fenntartó meghatározhatott olyan rendelkezéseket, amelyek alapján a nevelési-oktatási intézmény vezetője dönthetett arról, hogy mely ellátás tekintetében és mely esetben nem kér díjfizetést. [117. § (4) bek.]

Mindezen szabályok nem vonatkoztak a vállalkozási tevékenység keretében folytatott nevelésre, oktatásra és egyéb szolgáltatásnyújtásra. Ebben az esetben a tandíjról, az igénybe vehető kedvezményről és a tandíj befizetésének módjáról a nevelési-oktatási intézmény vezetője döntött. Az intézmény azonban ebben az esetben is csak olyan vállalkozási tevékenységet folytathatott, amely az alapító okiratában szerepelt. [117. § (5) bek.]

A Köznevelési tv. alapján a nevelési oktatási feladatok finanszírozásában az államon, a fenntartón és az intézményen túl negyedik szereplőként a működtető is részt vesz. Ez a változás a fenntartói és működtetői jogok kettéválasztásának köszönhető. [88. § (1) bek.]⁵¹

A Köznevelési tv. a köznevelési alapfeladatok⁵² finanszírozásáról szól. Ugyanis az alapfeladatok fogalmának meghatározása azonban olyan tág, hogy abból nem derül ki, hogy valójában melyek azok a szolgáltatások, amelyekhez az állam a költségvetéséből forrást biztosít. Az alapfeladat körébe nem tartozó egyéb tevékenység vagy szolgáltatás támogatására a költségvetésben az Országgyűlés nem köteles forrást biztosítani, arra csak lehetősége van. A nem állami – így az önkormányzati – fenntartású intézmények esetében a költségvetési forrásból való részesedésnek feltétele, hogy az adott intézmény a működési engedélyben rögzítetteknek megfelelően végzi a tevékenységét. [88. § (2) és (3) bek.]

A Köznevelési tv. – hasonlóan a Közoktatási tv.-hez – egyéb jogcímen is biztosít forrást a nevelési-oktatási feladatok ellátásához, úgymint tankönyv-támogatás, kedvezményes

⁵¹ A köznevelési feladatokon belül kizárólag az óvodai nevelés maradt meg változatlanul az önkormányzatoknál, így ebben a tekintetben lehet csak összehasonlítási alapunk, hogy a feladatfinanszírozási rendszer bevezetésével az önkormányzatok valóban kedvezőbb helyzetbe kerültek-e. Az óvodai nevelés kapcsán a 2013. évi költségvetésben több mint 60%-kal több normatív forrás áll rendelkezésre országos szinten az önkormányzatok számára, hiszen a 2012. évi költségvetés 73.207,3 millió Ft-ot tartalmazott, míg a 2013. évben 126.883,6 millió Ft. [FARKASNÉ: i. m., 29. o.]

⁵² Köznevelési tv. alapfeladat alatt azon, a köznevelési intézmény alapító okiratában foglalt köznevelési feladatot érti, „amely

- a) óvodai nevelés,
 - b) nemzetiséghez tartozók óvodai nevelése,
 - c) általános iskolai nevelés-oktatás,
 - d) nemzetiséghez tartozók általános iskolai nevelése-oktatása,
 - e) kollégiumi ellátás,
 - f) nemzetiségi kollégiumi ellátás,
 - g) gimnáziumi nevelés-oktatás,
 - h) szakközépiskolai nevelés-oktatás,
 - i) szakiskolai nevelés-oktatás,
 - j) nemzetiség gimnáziumi nevelés-oktatása,
 - k) nemzetiség szakközépiskolai nevelés-oktatása,
 - l) nemzetiség szakiskolai nevelés-oktatása,
 - m) Köznevelési Hídprogramok keretében folyó nevelés-oktatás,
 - n) felnőttoktatás,
 - o) alapfokú művészetoktatás,
 - p) fejlesztő nevelés, fejlesztő nevelés-oktatás,
 - q) pedagógiai szakszolgálati feladat,
 - r) a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók óvodai nevelése és iskolai nevelése-oktatása,
 - s) azoknak a sajátos nevelési igényű gyermekeknek, tanulóknak az óvodai, iskolai, kollégiumi ellátása, akik a többi gyermekkel, tanulóval nem foglalkoztathatók együtt,
 - t) a gyermekgyógyújdulókból, egészségügyi intézményekben rehabilitációs intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek tankötelezettségének teljesítéséhez szükséges oktatás,
 - u) pedagógiai-szakmai szolgáltatás
- lehet.” [Köznevelési tv. 4. § 1. pont]

étkeztetés. [89. § (1) bek.] A törvény úgy rendelkezik, hogy a fenntartó és a működtető viseli a többletszolgáltatás és a többletlétszám miatt felmerülő költségeket. A teherviselés mértékére, illetve annak megoszlására a törvény nem tartalmaz egyéb előírást. [88. § (1) bek.] A fenntartói és a működtetői jogok megoszlása esetére a törvény annyit rögzít, hogy a működtető viseli az épület állagmegóvásával kapcsolatos költségeket, az ezen túl jelentkező rekonstrukciós, fejlesztési költségeket azonban már nem köteles viselni, de vállalhatja az épület rekonstrukcióját, amelyhez az állam támogatást nyújthat. Az állami fenntartású köznevelési intézmények esetében a jogszabályban meghatározott eszközöket, felszereléseket, taneszközöket a működtető szerzi be, de azt az állam téríti meg az állami intézményfenntartó költségvetésében meghatározott keret erejéig. A működtető az általa működtetett intézmény működéséhez az intézménybe járó tanulók lakóhelye szerinti önkormányzattól hozzájárulást igényelhet. [76. § (3) bek.]

Természetesen arra továbbra is van lehetőség, hogy harmadik személy ingyenesen pénzeszköz vagy egyéb ingó vagy ingatlan vagyont juttasson a köznevelési feladatot ellátó intézménynek, de annak jogi folyamata bonyolultabbá vált. Amennyiben harmadik fél – legyen az akár az önkormányzat – pénzeszközt vagy egyéb vagyont akar juttatni egy köznevelési intézménynek, azt közvetlenül már nem teheti meg – akkor sem, ha ő maga a működtető –, hiszen gazdasági önállóságukat az egyes intézmények elveszítették, így azt a KIK-nek kell közvetlenül juttatnia, és a megállapodásban legfeljebb kikötheti az adományozó fél, hogy azt a KIK melyik intézménnyel összefüggésben és milyen célra használhatja fel.

7.2.2. A kulturális feladatok finanszírozása

Az önkormányzat kulturális feladatainak átstrukturálódása is 2013. január 1-jével végbement.

A muzeális intézmények részben a fenntartó által finanszírozottak, részben pedig saját bevételeikből fedezik a kiadásait.

A könyvtári, közművelődési és muzeális feladatok ellátásnak finanszírozása lakosságszám alapján történik. A megyei jogú város önkormányzatai – mivel a többi önkormányzathoz képest többletfeladatok terhelik őket – további külön költségvetési támogatásban részesülnek a fenntartott intézmények után.⁵³ Ezek a többletforrások azonban

⁵³ FARKASNÉ: i. m., 30. o.

olyan feladatok ellátásához kötődnek, amelyek nem önkormányzati, hanem állami feladatok,⁵⁴ de azt a megyei hatókörű városi múzeumok látják el. [Kultv. 51/A. § (2) bek.] A kulturális örökség helyi védelmével és a helyi közművelődéssel kapcsolatban ellátott feladathoz az állam a mindenkori költségvetésben meghatározott feltételekkel támogatást nyújt. [Kultv. 51/A. § (3) bek.] Ezen külön nevesített eseteken kívül is támogatja a költségvetés a muzeális intézmények működését, amelynek feltételeit, módját, egyéb körülményeit a Kultv. nem határozza meg. [Kultv. 51/A. § (4) bek.] A megyei hatókörű múzeum feladata a régészeti feltárás folytatása, amelyet saját bevételeiből finanszírozhat meg, de előlegre jogosult.

A korábbi szabályok csak annyit rögzíttek, hogy az állami és önkormányzati fenntartású múzeumok az illetékes minisztérium költségvetési fejezetében meghatározott összegben jutottak hozzájáruláshoz. Egyébként pedig pályázati úton juthattak támogatáshoz.⁵⁵

7.2.3. A szociális feladatok finanszírozása

A 2013. évi költségvetésből az tűnik, hogy a szociális feladatok finanszírozása kapcsán nem történik meg a változás, mert továbbra is normatív alapú marad a finanszírozás.⁵⁶ A szociális feladatok ellátása tekintetében is az önkormányzatok gyakran az állami normatíván felül is hozzájárulnak a szociális intézményhálózat fenntartásához. A szociális intézmények állami átvétele kapcsán ezért természetes igényként merül fel a szociális intézmények részéről, hogy az önkormányzati feladatellátás keretében biztosított színvonalon szeretnék továbbra is biztosítani is az ellátást. Mivel a szociális intézményhálózat működtetése nagyban függ az önkormányzatok teljesítőképességétől, ezért az országban eltérő minőségű szolgáltatásban részesülhettek az érintettek. Ez a jövőben – ha a szociális

⁵⁴ Kultv. 45/A. § (2) „A megyei hatókörű városi múzeum (...) állami feladatai keretében:

- a)* vagyongazdálkodója a tevékenység ellátásához szükséges állami vagyonnak,
- b)* területileg illetékes múzeumként gyűjtőterületére kiterjedően
- ba)* végzi a kormányrendeletben meghatározott régészeti szaktevékenységeket,
- bb)* vezeti a régészeti lelőhelyek szakmai nyilvántartását, és annak alapján adatokat szolgáltat a régészeti lelőhelyekről,
- bc)* a régészeti feltárás esetén kívül előkerült régészeti leletet vagy lelőhelyet a kulturális örökségvédelmi hatóságnak haladéktalanul bejelenti,
- bd)* részt vesz a régészeti emlékek és a műemlékek vissza nem építhető vagy a helyszínen meg nem őrizhető töredékei és tartozékai muzeális intézményben történő elhelyezésében,
- be)* szakértőként részt vesz a régészetileg védett területek ellenőrzésében,
- bf)* gyűjtőkörében szakmai tanácsadást folytat a muzeális intézmények szakmai együttműködése, munkájuk összehangolása, valamint az egyéb kulturális javak védelme érdekében,
- bg)* részt vesz a szellemi kulturális örökség védelmével kapcsolatos helyi tevékenységek koordinálásában és szakmai támogatásában,
- bh)* muzeológiai, múzeumpedagógiai, képzési és restaurálási szakmai-módszertani központként működik.”

⁵⁵ Kultv. 52. §

⁵⁶ FARKASNÉ: i. m., 30. o.

rendszer átalakítása befejeződik – kiegyenlítettebbé válhat, de ez bizonyos településeken, térségekben – ha az önkormányzat a jövőben nem járul már hozzá az állami feladatellátáshoz – akár azzal is járhat, hogy a szociális ellátás színvonala csökken.

7.3. Az önkormányzati adósság kezelése

7.3.1. Szabályozási modellek

Az önkormányzati adósság és a fizetéseképtelen helyzet tárgyalása kapcsán utalnék arra, hogy az ilyen helyzetek megelőzésére sokkal nagyobb hangsúlyt kell fektetni – különösen a megfelelő hitelfelvételi szabályok rögzítésével. Az önkormányzatok fizetéseképtelensége vonatkozásában alapvetően kétféle jogpolitikai elképzelés létezik: az önkormányzati fizetéseképtelenség kezelésének szabályozatlanul hagyása vagy a szabályok megalkotása.

Az előbbi esetben is érvényesíthető a hitelező igénye, azonban ezt nem valamilyen speciális eljárás keretében teheti meg, hanem a polgári eljárás szabályai szerint.

Előnyösebb azonban az önkormányzati adósságot olyan gyors és hatékony eljárás keretében rendezni, mely esetében nemcsak a hitelező igénye nyer kielégítést, hanem az önkormányzat költségvetési egyensúlya is – mielőbb – helyre áll. Ezen megalkotás esetében a jogalkotó dönthet akként, hogy bíróságnak vagy valamely közigazgatási szervnek ad hatáskört. Mindegyik esetben azonban fontos az önkormányzati sajátosságokat szem előtt tartani, így azt, hogy az önkormányzatot nem lehet felszámolni, megszüntetni, valamint azt, hogy a helyi lakosság közszolgáltatásokkal történő ellátásának biztosítva kell lennie, ennél fogva az önkormányzat nem valamennyi bevétele és vagyona szolgálhat a hitelek fedezetéül.

A bírósági út biztosítása esetében a kormány kívül marad az önkormányzati adósságrendezés vonatkozásában, azt a független bíróság garantálja. A bíróság eljárásának a célja, hogy a felek az adósság rendezésére egyezséget kössenek helyreállítva ezzel a fizetőképességet. Ebben az esetben tehát az állam az adósságért mögöttes felelősséggel sem tartozik.

A közigazgatási út által biztosított adósságrendezés esetében a kormány egy szerve rendelkezik jogosultsággal azért, hogy az önkormányzat bevételei és kiadásai tekintetében meghozzon bizonyos intézkedéseket, így például intézmény-átszervezés kérdésében, vétőjog alkalmazását a költségvetési rendeletnél. Ebben az esetben az állam gyámsága alá kerül az

önkormányzat, amely garanciavállalással vagy pótlólagos költségvetési juttatással próbálja az önkormányzat fizetőképességét biztosítani.

A magyar jogszabályi megoldás⁵⁷ a kettőt ötvözi: alapvetően a bírósági úton nyugszik az eljárás, de bizonyos elemei a közigazgatási út jegyeit viseli magán, például a pénzügyi gondnok intézménye. Annak ellenére, hogy a magyar megoldás alapján az állam nem felelős az önkormányzati adósságért, a valóságban azonban ez a tétel nem állja meg a helyét akkor, ha nem elszórt, egyedi, hanem rendszerszintű probléma jelentkezik vagy nagyobb önkormányzat kerül fizetéseképtelen helyzetbe, hiszen a helyi lakosság felé a közszolgáltatások folyamatos biztosításáért, valamint és az ország vagy országrész integritásának biztosításáért mindenképpen felelősséggel tartozik.⁵⁸

Az adósságrendezési eljárás elkerülésére azonban a költségvetésről szóló törvények – ahogy a legutóbbi is – tartalmazznak a helyi önkormányzat működőképessége megőrzését szolgáló támogatáshoz forrást.⁵⁹ [2012. évi CCIV. tv. 4. melléklet 1. alcím IV. pont] Ennek az alapját az Möt. is megteremti azzal, hogy „kivételes esetben” jogszabályban meghatározott módon a működőképesség megőrzése érdekében részesülhet az önkormányzat kiegészítő támogatásban. [118. § (2) bek.] Ez a kivételesség azonban túlzottan általánossá vált. A 2013. évben 24.493 millió forint áll erre rendelkezésre, amelyre az önkormányzatok pályázhatnak. A pályázatot az államháztartásért felelős miniszter folyamatosan, de legkésőbb 2013. december 20-ig bírálja el. [2012. évi CCIV. tv. 4. melléklet 1. alcím IV. pont] Ez az összeg a korábbi évihez képest kis mértékben csökkent, mert 2012-ben ez 24.932 millió forintot tett ki. [2011. évi CLXXXVIII. tv. 6. melléklet 2. pont] Mindez annak ellenére van így, hogy az önkormányzati finanszírozási rendszer 2013. január 1-jétől átalakult, és az átalakítás indoka az volt, hogy valamennyi kötelező feladatnak a forrása – mivel feladatfinanszírozásról van szó – a központi költségvetésben biztosított kell, hogy legyen.

A magyar szabályozás alapján a jogalkotó a működőképességet veszélyeztető helyzetben lévő önkormányzatokat támogatás biztosításával igyekszik megmenteni a fizetéseképtelenségtől, azonban ha az mégis előáll, az önkormányzattal szemben adósságrendezési eljárás indul. Adósságrendezési eljárás megindítását az önkormányzat, illetve a hitelező kérheti, ha az önkormányzat vagy az önkormányzat költségvetési szerve a

⁵⁷ 1996. évi XXV. tv.

⁵⁸ KECSŐ: i. m., 13-14. o.

⁵⁹ Ez az ÖNHIKI támogatás – önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok támogatása – néven ismert támogatási forma.

hitelezői számlában vagy – ha a hitelező számlaadásra nem kötelezett – a fizetési felszólításban foglalt összeget nem vitatta, és nem is fizette ki, az átvételt, illetve – a később esedékessé váló követelés tekintetében – az esedékességet követő 60 napon belül. [1996. évi XXV. tv. 4. § (2) bek. a) pont] Ha az adós az adósságrendezési eljárás megindításáról szóló értesítés⁶⁰ kézhezvételét megelőzően – feltéve, hogy a számla vagy a fizetési felszólítás kézhezvételétől számított 60 nap még nem telt el – a követelést bármilyen formában vagy módon vitatta, akkor nincsen helye az eljárás megindításának. [EBH2007. 1703] Úgyszintén helye van az adósságrendezési eljárás megindításának azonban, ha az egyébként elismert tartozás kiegyenlítése nem történt meg az esedékességet követő 60 napon belül, vagy ha jogerős és végrehajtható bírósági vagy hatósági határozatban foglalt fizetési kötelezettségét nem teljesítette. Ha korábban folyamatban volt adósságrendezési eljárás, melynek eredményeképpen egyezség született az adós önkormányzat vagy önkormányzati költségvetési szerv és a hitelező között, és az egyezségben foglalt fizetési kötelezettségét az adós nem teljesítette, ismételten kérhető az adósságrendezési eljárás lefolytatása. [1996. évi XXV. tv. 4. § (2) bek. b)-d) pont] Az államháztartás más alrendszerével szemben fennálló köztartozás esetén hitelezőként a magyar államkincstár jogosult a tartozást beszedési megbízás útján érvényesíteni, és amennyiben az annak benyújtását követő 60 napon belül nem teljesül, a kincstár megindíthatja az eljárást. [1996. évi XXV. tv. 4. § (2) bek. a)-d) pont, Áht. 83. § (4) bek.] Ha önkormányzattal szemben – ideértve a társulást is – áll fenn tartozása helyi önkormányzatnak vagy költségvetési szervének, akkor indítható adósságrendezési eljárás, ha az önkormányzattal megkötött vagy a társulási megállapodáson alapuló beszedési megbízás benyújtását követő 60 napon belül nem teljesíti. [1996. évi XXV. tv. 4. § (2) bek.]

Az adósságrendezési eljárás megindítására a bíróság jogosult, amely az elrendelő végzésben pénzügyi gondnokot jelöl ki. Az önkormányzat által indítható eljárás menetét a törvény meghatározza. Eszerint ha az önkormányzat rendelkezik pénzügyi bizottsággal, akkor a polgármester köteles őt a kialakult helyzetről tájékoztatni, és a képviselő-testületet 8 napon belüli időpontra összehívni. A képviselő-testület ebben a helyzetben két fajta döntést hozhat: vagy határoz a fizetési kötelezettség rendezéséről, vagy felhatalmazza a polgármestert arra, hogy az adósságrendezési eljárást azonnal kezdeményezze. Az adósságrendezésről szóló törvény az önkormányzat általi megindítás kötelező eseteit is meghatározza, amikor a

⁶⁰ Ha hitelező kérelmére indul meg az eljárás, akkor a bíróság az eljárás elrendeléséről haladéktalanul tájékoztatja az önkormányzatot az eljárás megindítása iránti kérelem megküldésével. [1996. évi XXV. tv. 6. § (2) bek.]

képviselő-testület már nincsen abban a helyzetben, hogy az alternatív megoldások közül válasszon. [1996. évi XXV. tv. 5. § (1) és (2) bek., 9. § (1) és (2) bek.]

Az adósságrendezési eljárás megindulásának kezdőnapja az a nap, amikor a bírósági végzés a Céglönyben közzétételre kerül. [1996. évi XXV. tv. 10. § (1) bek.] Ettől az időponttól kezdve az önkormányzattal szemben csak az eljárásban lehet igényt érvényesíteni a törvényben leírt eljárási rendben. A közzététellel azok a vagyoni jellegű kötelezettségei is lejárttá válnak, amelyek teljesítése ugyan még nem volt esedékes, de a hitelezők a közzétételtől számított 60 napon belül azt bejelentették. [1996. évi XXV. tv. 11. § (1) és (4) bek.] Az adósságrendezési eljárás megindulásakor folyamatban volt végrehajtási eljárásokat az azt foganatosító bíróság megszünteti, megszűnik továbbá az önkormányzati vagyonon fennálló zálogjog, elidegenítési és terhelési tilalom. [1996. évi XXV. tv. 12. § (1) és (2) bek.] Fontos jogkövetkezmény még, hogy az eljárás megindulását követően az önkormányzat gazdálkodási jogai komoly korlátozás alá esnek, így kötelezettséget csak törvény felhatalmazása alapján vállalhat, vállalkozási tevékenységbe nem kezdhet stb. [1996. évi XXV. tv. 13. § (1) bek. a)-c) pont]

Az adósságrendezési eljárás kulcsszereplője a pénzügyi gondnok, akinek a feladata az önkormányzat gazdálkodásának figyelemmel kísérése, áttekintése és a kötelezettségek teljesítésének megfelelő rendezésében való közreműködés. Így ő az, aki áttekinti, hogy milyen okok vezethettek a kialakult helyzethez, előterjesztéseket tehet, kezdeményezi az önkormányzat esedékessé vált követeléseinek behajtását, ellenjegyzzi a kötelezettségvállalásokat és kifizetéseket, valamint az adósságrendezési eljárás megindításától számított 90 napon belül lehetősége van az önkormányzat vagy költségvetési szerve által, az eljárás kezdő időpontját megelőző 1 éven belül megkötött megállapodásokat bíróság előtt megtámadni. [1996. évi XXV. tv. 14. § (1) bek. és (2) bek. a), d), e) és h) pont]

Az adósságrendezési eljárásban előtérbe kerül az Möt.-nek az a szabálya, mely alapján az önkormányzat a kötelező feladatokon túl feladatot önként csak akkor vállalhat, ha az nem veszélyezteti a kötelező feladat- és hatáskör ellátását. [10. § (2) bek.] Erre tekintettel az adósságrendezési eljárásban arra kell törekedni, hogy az önkormányzat a finanszírozhatatlanná működés miatt az általa önként vállalt feladatai alól mentesüljön. Ez azonban azt is igényli, hogy az így vállalt feladatok jövőbeni ellátása rendezett legyen.

Az adósságrendezési eljárás során a képviselő-testületnek válság-költségvetési rendeletet kell elfogadnia. [1996. évi XXV. tv. 19. § (4) bek.] A válság-költségvetés elfogadását követően a képviselő-testületnek reorganizációs programot kell elfogadnia, illetve a hitelezőkkel történő egyezségkötésre nézve egyezségi javaslatot kell tennie. A

reorganizációs program leírja az önkormányzat gazdasági helyzetét, illetve az adósság rendezésére vonatkozó tervezett intézkedéseket, mint például vagyonhasznosítást vagy hitelfelvételt. Az egyezségi javaslat elkészítése során a hitelezőket valamilyen szempont szerint – így például a követelés összege vagy a lejárt követelések esedékessége alapján – csoportokba kell sorolni, és az így kialakított hitelezői körök vonatkozásában eltérő javaslatot kell megfogalmazni. [1996. évi XXV. tv. 20. § (1)-(3) bek.] Ha a képviselő-testület a reorganizációs programot és az egyezségi javaslatot is jóváhagyta, akkor arról a hitelezőket ki kell értesíteni. Ez a pénzügyi gondnok feladata. Ezzel egyidejűleg a hitelezőket egyezségi tárgyalásra hívja. [1996. évi XXV. tv. 23. § (1) bek.]

Az egyezségi tárgyaláson egyezség akkor születhet, „ha ahhoz az adósságrendezés megindításának időpontjában fennálló követeléssel rendelkező hitelezőknek több mint fele - illetve amennyiben az egyezségi javaslatban a hitelezőket csoportosították, úgy csoportonként legalább a hitelezők fele - hozzájárul, feltéve, ha ezeknek a hitelezőknek az összes követelése eléri az összes bejelentett és nem vitatott hitelezői követelés kétharmadát.” Ha az egyezségi tárgyaláson ily módon egyezség születik, akkor az egyezség azon hitelezőkre is kiterjed, akik az egyezségi tárgyaláson nem vettek részt vagy ahhoz nem járultak hozzá. Az egyezséget nemcsak a polgármester, mint az önkormányzat képviselője, hanem a jegyző is aláírja, másrészt pedig a hitelező, törvényes képviselője vagy meghatalmazottja. A pénzügyi gondnok az egyezséget ellenjegyzzi. [1996. évi XXV. tv. 23. § (3) és (4) bek., 25. § (1) bek.]

Az adósságrendezési eljárás azzal zárul, ha a pénzügyi gondnok által a bírósághoz benyújtott egyezséget a szükséges mellékletekkel együtt a bíróság elfogadja. Ha a bíróság elrendeli az eljárás befejezését, akkor a végzést a Céglőnyben közzéteszi. Ellenkező esetben az eljárást folytatni kell. [1996. évi XXV. tv. 25. § (2) és (3) bek.]

7.3.2. Az önkormányzati adósságátvállalás Magyarországon

Az Országgyűlés a 2013. évi költségvetésében döntött úgy, hogy az 5000 fő feletti települési (fővárosi, fővárosi kerületi) önkormányzat adósságát átvállalja. [2012. évi CCIV. tv. 74. § (1) bek.] Az 5000 főt meg nem haladó települések esetében az adósságkonszolidációra már a 2012. évben sor került. Ez az konszolidáció érintette a többcélú kistérségi társulásokat is. Jóllehet a 2012. évi költségvetés törlesztési célú támogatás jogintézményét teremti meg, és csak a 2013. évi költségvetés szól az adósságátvállalásról, jóllehet lényegét tekintve mindkét intézkedés azonos: az önkormányzatokat mentesíti a vállalt pénzügyi kötelezettség alól. [2011. évi CLXXXVII. tv. 76/C. § (1) bek.]

A törlesztési célú támogatás szempontjából a 2012. december 12-én fennálló adósságállományt kellett figyelembe venni. Ezt az adósságot az állam teljes mértékben a 2012. december 28-ig számított járulékaival együtt megfinanszírozta. [2011. évi CLXXXVII. tv. 76/C. § (1) bek.]

A 2013. évi költségvetés azonban az 500 főt meghaladó lakosságszámú önkormányzatokat csak részben és nem teljesen mentesíti az adósságuk alól. [2012. évi CCIV. tv. 72. § (1) bek.] Az adósságátvállalás esetén az átvállalt adósság meghatározásának alapja a 2012. december 31-én fennálló adósságállomány annak járulékaival együtt. [2012. évi CCIV. tv. 74. § (1) bek.]

Az adósságállomány meghatározása a hivatkozott napi, kötött árfolyamon történt, így annak mértéke a későbbiekben már nem változhat. Az adósságállomány fogalma alatt a következőket értik a költségvetési törvények:

- a) hitel, kölcsön felvétele, átvállalása a folyósítás, átvállalás napjától a végtörlesztés napjáig, és annak aktuális tőketartozása,
- b) a számvitelről szóló törvény szerinti hitelviszonyt megtestesítő értékpapír forgalomba hozatala a forgalomba hozatal napjától a beváltás napjáig, kamatozó értékpapír esetén annak névértéke, egyéb értékpapír esetén annak vételára,
- c) váltó kibocsátása a kibocsátás napjától a beváltás napjáig, és annak a váltóval kiváltott kötelezettséggel megegyező, kamatot nem tartalmazó értéke, [a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. tv. 3. § (1) bek. a)-c) pont],
- d) váltókibocsátáson alapuló - a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény szerinti pénzügyi intézmény felé fennálló tartozás [2011. évi CLXXXVII. tv. 76/C. § (1) bek., 2012. évi CCIV. tv. 74. § (4) bek.]

Mint ahogy a korábbi fejezetben kifejtettem, ebbe a fogalomba a kezességvállalás nem tartozik bele, mindaddig, amíg a hitel lehívása nem történik meg. Így ezen a fogalmon ez a hiányosság rést üt.

Az 5000 főt meg nem haladó települések 2012. december 17-ig kellett, hogy a kincstári rendszeren keresztül adatot szolgáltatson a törvény szerint fennálló tartozásállományról és járulékaikról. A magyar államkincstár ellenőrizte, hogy az adatok és azok igazolásául szolgáló dokumentumok hiánytalanul beérkeztek-e, majd 2012. december

20-ig – településenkénti és hitelezőnkénti bontásban – továbbítja az államháztartásért felelős miniszter felé. [2011. évi CLXXXVII. tv. 76/C. § (4)-(5) bek.]

Az 5000 főt meg nem haladó települések esetében a törlesztés végrehajtásához szükséges összegnek 2012. december 28-án legkésőbb a hitelezők számláján kellett lennie, amelyet az államháztartásért felelős miniszter biztosít. [2011. évi CLXXXVII. tv. 76/C. § (5) bek.] Az ily módon támogatásban részesített önkormányzat köteles a kincstár felé elszámolni a támogatás és az adósságállománynak a 2012. december 17-ig megküldött, de 2012. december 28-ig számított járulékaival egybeszámított összege közötti különbözetről, melynek határideje 2013. január 15-e volt. Ha a támogatás összege meghaladta a törlesztésre ténylegesen felhasznált összeget, akkor a fennmaradó összeget az önkormányzatnak 2013. január 30-ig kellett visszautalnia az állam számára. Ha az átutalt támogatás összege elmaradt a ténylegesen törlesztendő összegtől, akkor a miniszter eddig az időpontig pótolja ki a támogatás összegét. [2011. évi CLXXXVII. tv. 76/C. § (6) bek.]

Az 5000 fő feletti önkormányzatok adósságának átvállalása a fentieknek megfelelően ténylegesen a 2013. év második felévére datálható. Az 5000 fő feletti településeknek 2013. január 11-ig kellett a MÁK felé jeleznie a 2012. december 31-én fennálló tartozásának mértékét. 2013. február 28-ig kellett ez alapján a szerződésnek a nemzetgazdasági miniszter, a belügyminiszter és az önkormányzat között megszületnie, amely az átvállalt adósság – százalékos és számszerűsített – mértékét tartalmazza, amely a legjobb pénzügyi helyzetben lévő település esetén 40% lehet, a legrosszabb helyzetben lévőknél 70% lesz. Az adósságkonszolidáció részleteit azonban külön szerződésben rögzítik a felek: az Államadósság Kezelő Központ Zrt., a pénzintézetek és az egyes önkormányzatok.⁶¹ Az adósságátvállalás tényleges lefolyása ezen megállapodásban lesz részletesen rögzítve.

Az állam úgy is teljesítheti az adósságátvállalást az 5000 fő feletti települések esetében, „hogy 250 millió forintnál kisebb összegű adósságelemből átvállalendő adósságrész visszafizetéséhez az állam egyszeri, vissza nem térítendő költségvetési támogatást nyújt. A törlesztési célú támogatásnak a hitelezők számlájára történő közvetlen folyósításáról az államháztartásért felelős miniszter legkésőbb 2013. június 28-áig gondoskodik.” [72. § (8) bek.] Az önkormányzati adósság átvállalási mértékének számítására a költségvetési törvény

⁶¹ GYIRÁN Zoltán: Adósságrendezés – a történet tovább folytatódik, In: Jegyző és Közigazgatás XV. évf., 2013/1. szám, 19. o.

összetett módszert alkalmaz,⁶² amelynek megfelelően, illetve az önkormányzat által kötött megállapodásban rögzítettek szerint történik az adósság átvállalása.

Az önkormányzati adósság átvállalása kapcsán kizárólag az egy főre jutó helyi iparüzési adót veszi figyelembe az állam, korrigálva azt az adott településtípusokkal (mint megyei jogú város, 10 ezer főt elérő vagy azt meghaladó egyéb város, 5 ezer főt elérő vagy azt meghaladó, de 10 ezer főt el nem érő egyéb város és 5 ezer főt meghaladó község). [2012. évi CCIV. tv. 73. § (1) bek.] Közgazdaságtani szempontból Vas György vitatta annak alapját, amelyeket kizárólag ezt az egy szempontot veszi figyelembe az állam a gazdasági teljesítőképesség értékelése során. Arra viszont nem tesz javaslatot, hogy milyen egyéb tényezők vizsgálata lehet elengedhetetlen. Véleményem szerint a helyi iparüzési adó korrigált mértéke megfelelő szempont lehet az adósság átvállalásának folyamatában, nem célszerű az egész eljárást további szempontokkal túlbonyolítani, annak a végrehajtása egyébként is időigényes és szerteágazó feladat. Ugyanakkor tény, hogy a helyi iparüzési adó, mint önálló értékelési szempont kiválasztása akár visszas eredményre is vezethet, hiszen ezen adófajtaból való bevételsszerzés településtípusonként eltérő lehet, hiszen azonos gazdasági helyzet kialakulása más bevételi forrás alapján is előállhat, így például az idegenforgalmi adó vagy az építményadó-bevétel folytán.

⁶² **73. § (1)** A 72. § (1) bekezdése és a 74. § (3) bekezdése szerinti adósság átvállalásának mértékét az átvállalással érintett önkormányzat 2012. június 30-i egy főre jutó iparüzési adóerőképességének (a továbbiakban: adóerőképesség) és az átvállalással érintett önkormányzat településkategóriája adóerőképessége korrigált átlagának egymáshoz viszonyított aránya alapján kell meghatározni. A számítás során figyelembe vett településkategóriák a következők:

- a) megyei jogú város,
- b) 10 000 főt elérő vagy azt meghaladó lakosságszámmal rendelkező egyéb város,
- c) 5000 főt meghaladó, de 10 000 főnél kisebb lakosságszámmal rendelkező egyéb város,
- d) 5000 fő lakosságszámot meghaladó község.

(2) Az (1) bekezdés szerinti településkategóriák adóerőképességének korrigált átlaga a településkategóriába tartozó önkormányzatok adóerőképességének - az alsó és felső decilisbe tartozó önkormányzatok adatainak figyelmen kívül hagyásával - számított átlaga.

(3) Az adóerőképességet a helyi önkormányzatok 2012. évre vonatkozó első féléves beszámolóiban közölt, bevallott iparüzési adóalapok alapján kell kiszámítani.

(4) Ha az átvállalással érintett önkormányzat adóerőképessége a településkategóriája adóerőképessége korrigált átlagának

- a) 100%-át eléri vagy meghaladja, a 72. § (1) bekezdése szerinti adósság 40%-a,
- b) 75%-a és 100%-a között van, a 72. § (1) bekezdése szerinti adósság 50%-a,
- c) 50%-a és 75%-a között van, a 72. § (1) bekezdése szerinti adósság 60%-a,
- d) 50%-a alatt van, a 72. § (1) bekezdése szerinti adósság 70%-a

szolgál az állam által történő adósságátvállalás alapjául.

(5) A (4) bekezdéstől eltérően az adóerőképességgel nem rendelkező átvállalással érintett önkormányzat, a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzat esetében 40%-os mérték szolgál az állam által történő adósságátvállalás alapjául.

Az viszont tény, hogy az önkormányzati kötelezettségállományok nem „vehetők egy kalap alá,” hiszen szükséges lenne azon hitelállományok külön kezelése, amelyek vállalása az önkormányzat részéről a likviditási problémák, így az önkormányzat működése folyamatos biztosítása érdekében történt, illetve azokat, amelyek beruházási célt szolgáltak, szolgálnak.⁶³

9. Záró gondolatok

Az állami és önkormányzati feladatok folyamatos változásban vannak, azok időben és térben is nagyon eltérően alakulnak. A jelenleg uralkodó általános európai felfogás azonban az, hogy az állami feladatvállalás kevesebb és ezzel hatékonyabb legyen.⁶⁴ Magyarországon jelenleg zajló folyamatok tekintetében nincsen egyértelmű tendencia: bizonyos önkormányzati feladatok az államhoz kerültek, míg más feladatokat pedig újonnan kapott az önkormányzat – vagy az önkormányzati szektorból (például a munkaszervezeti feladatok megőrzése) vagy az állami szektorból (pl. a megyei hatókörű múzeumok fenntartását, amely egyébként 2012. január 1-jétől kezdődően megyei önkormányzati feladatból vált állami feladattá, hogy aztán 2013. január 1-jétől megyeszékhely megyei jogú városi feladat legyen).

A '80-as években a közfeladatok ellátása tekintetében másfajta elgondolás volt irányadó, amelyben Thatcher és Reagan zászlóvivők voltak: az állami feladatokat ki kell szervezni a piaci szereplők részére, hiszen a kereslet és a kínálat ebben az esetben találkozik, és az állam beavatkozása nélkül a piaci törvényszerűségek folytán létrejön egy olyan állapot, amelyben a minőségi és mennyiségi követelmények megfelelő arányban lesznek jelen. Az évek során azonban az is bebizonyosodott, hogy ez nem feltétlenül működik, a feladatellátás sokkal költségesebb, ezért az ezzel ellentétet törekvések erősödtek: az állam maga finanszírozza a feladatellátást és tartja fenn az ellátó intézményrendszert. Annak meghatározása, hogy hol húzódjon az állami szerepvállalás határa, parttalan vitákhoz vezet. Az állami-önkormányzati feladatellátást és a magánszféra szereplőinek a feladatellátásba történő bevonását az „optimális állapot” megteremtése érdekében ötvözni kell, az nem válhat a napi politika „játszóterévé”.

A jelenlegi önkormányzati feladatstruktúra kialakítása még nem fejeződött be, számos nyitott kérdés van mind az oktatási, mind a kulturális és szociális területen. Az átadott és átvett feladatok tekintetében is sem tisztázódtak még bizonyos kérdések, és természetesen

⁶³ VAS György: Az önkormányzatok implicit puha költségvetési korlátja, In: Új Magyar Közigazgatás V. évf. 2012/12. szám, 52. o.

⁶⁴ TORMA: i. m., 154-155. o.

vannak olyan területi az önkormányzati feladatellátásának, ahol az átadás-átvétel még csak részlegesen zajlott le. Erre tekintettel a 2013. évben lezajlott és még zajló folyamatok, valamint feladatát szervezések tekintetében végleges álláspontot, értékelést csak akkor lehet kialakítani, ha az új önkormányzati feladatok rendszerének működéséről az önkormányzatok tapasztalatot szerezhettek.

Felhasznált irodalom

BALÁZS István: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban, In: Új Magyar Közigazgatás V. évf., 2012/10. szám, 37-41. o.

BALÁZS István: A magyar közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig, In: Új Magyar Közigazgatás V. évf., 2012/12. szám, 2-13. o.

FARKASNÉ Dr. Gasparics Emese: Az önkormányzati rendszer megújításának néhány időszerű kérdése, In: Új Magyar Közigazgatás V. évf., 2012/12. szám, 24-32. o.

GYIRÁN Zoltán: Adósságrendezés – a történet tovább folytatódik, In: Jegyző és Közigazgatás XV. évf., 2013/1. szám, 18-19. o.

KECSŐ Gábor: A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekintésben, In: Új Magyar Közigazgatás VI. évf., 2013/1. szám, 8-15. o.

KÜPPER, Herbert: A magyar önkormányzatok német szemmel, In: JURA, IX. évf., 2003/1. szám, 163-169. o.

PATYI András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól, In: Deli Gergely – Szoboszlai-Kiss Katalin (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft., Győr, 2013, 379-395. o.

TORMA, András: Az állami, a közigazgatási és az önkormányzati feladatokról, In: Ádám Antal – Csefkó Ferenc (szerk.): Ünnepi kötet. Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2008, 153-164. o.

VAS György: Az önkormányzatok implicit puha költségvetési korlátja, In: Új Magyar Közigazgatás V. évf. 2012/12. szám, 51-54. o.

ZONGOR, Gábor: Itt a világvége, avagy merre és hogyan tovább önkormányzatok?, In: Jegyző és Közigazgatás XV. évf., 2013/1. szám, 7-9. o.

http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=8888 (Letöltés ideje: 2013. április 12.)

2013. április 15.)

Felhasznált jogforrások

Az Európai Unióról szóló szerződés [HL C 326., 2012.10.26., 13-390. o.]

Helyi Önkormányzatok Európai Chartája

Magyarország Alaptörvénye

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről

1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról

1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról

1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról

1993. évi LXXVI. törvény a szakképzésről

1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról

1996. évi XXV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról

1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról

1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről

2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról

2011. évi CLXXXVII. törvény a szakképzésről

2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről

2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról

2012. évi CLII. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény módosításáról

2012. évi CLXXXVIII. törvény a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről

2012. évi CXCVI. törvény az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről

2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről

212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről

258/2011. (XII. 17.) Korm. rendelet a megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról

202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet a Klebelsberg Intézményfenntartó Központról

229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet a nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról

316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról

349/2012. (XII. 12.) Korm. rendelet egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételének részletes szabályairól és egyes kormányrendeletek módosításáról

368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról

26/2013. (II. 12.) Korm. rendelet a nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet módosításáról

20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról

6/2012. (III. 1.) NGM rendelet a törzskönyvi nyilvántartásról

1543/2012. (XII. 4.) Korm. határozat a megyei múzeumi szervezetek állami fenntartásban maradó tagintézményeiről

55/1994. (XI. 10.) AB határozat

2/1997. (I. 22.) AB határozat

Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 192/2000. (VI. 15.) Kgy. sz. határozata

Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 385/2006. (XI. 30.) Kgy. sz. határozata

Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 137/2011. (V. 27.) Kgy. sz. határozata

Kúria Önkormányzati Tanácsának Köm. 5009/2013/3. határozata

EBH2007. 1703

IX-09/30/1104/2012. okiratszámú Győr-Moson-Sopron Megyei Múzeumok Igazgatósága alapító okirata, egységes szerkezetben

IX-09/30/310/2012. okiratszámú Győr-Moson-Sopron Megyei Múzeumok Igazgatósága alapító okirata, egységes szerkezetben

TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0010

Tehetség gondozási rendszer és a tudományos-
képzési műhelyek fejlesztése a Széchenyi
István Egyetemen

