

A KÖZPÉNZ ÉS A KÖZFELADAT FOGALMÁNAK ÉRTELMEZÉSI LEHETŐSÉGEI HELYI ÖNKORMÁNYZATI SZINTEN*¹

*Bordás Péter*²

A helyi önkormányzati szint működéséhez, feladataik ellátásához, a közösségi szükségletek kielégítéséhez a közösség által megtermelt és az államháztartás útján elosztott pénzügyi forrásokra van szükség. A források keletkezése helyi szinten – ahogyan központi szinten is – számos formában történhet, mely alapvetően a helyi önkormányzati bevételi kategóriákkal írható le. Ez alapján helyi bevétel lehet: saját bevételek, központi kormányzati támogatások, átengedett adók, hitelek, nemzetközi szervezetek támogatásai. A számos kategóriát látva felvetődhet a kérdés, hogy mit is értünk közpénz alatt helyi szinten? Mely forrásokra terjedhet ki a kategória, s ez által a közpénzekhez kapcsolódó védelmi szint? De nem csak a finanszírozás, hanem a finanszírozott közfeladat is a fókusz középpontjában áll, így ehhez kapcsolódóan a helyi közfeladat lehetséges fogalmi dimenzióinak tisztázása is szükségessé válik. Jelen tanulmány e két fogalmat járja körül.

A közpénz fogalmának meghatározása egyszerre nehéz és könnyű feladat is. A hétköznapiokban beszélünk róla, s számos jogszabály, köztük az Alaptörvény is használja a fogalmát, ellenben - ahogyan a hatályos államháztartásról szóló törvény sem – nem bontja ki annak tartalmát. Ugyanakkor fontosnak tartom az Alaptörvény 39. cikkét kiemelni, mely bár nem részletezi a fogalmat, de a kezeléséhez ad egy alapelvű leírást, hiszen úgy szól, hogy a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával, s a közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. Bár a szabály nem mondja ki, de az általános jelleg arra enged következtetni, hogy a közpénzek fogalmát is tágan kell értelmezni a él megvalósítása érdekében. Természetesen a helyi önkormányzatok közpénzzel való gazdálkodására is vonatkoznak e szabályok. Továbbá megemlíthető a 2007. évi CLXXXI. törvény, mely a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szól, s szorosan kapcsolódik a könyv témájához, a közpénzek védelméhez. A törvényből kiderül, hogy lényegében közpénz alatt az államháztartás alrendszeréből, európai uniós forrásból illetve nemzetközi megállapodás

* DOI 10.21867/KJK/2018.1.1.

¹ „A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Egyed István Posztdoktori Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.”

² Dr. Bordás Péter PhD, tudományos segédmunkatárs, MTA DE Közszolgáltatási Kutatócsoport, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

alapján finanszírozott egyéb programokból származó természetben vagy pénzben juttatott támogatásokat ért alatt, de konkrét fogalmat e törvény sem ad meg. Azt mondhatjuk tehát, hogy a közpénz fogalma jogilag nincs pontosan definiálva, ezért szűkebb megközelítésben csupán a költségvetési szervek által kezelt pénzeket is érthetjük alatt, de lehetőség van tágabb értelmezésre is és ide sorolhatunk minden olyan pénzeszközt, amely, - még ha csak közvetetten is -, de kapcsolódik valamilyen formában az államháztartás alrendszeréhez.³ Utóbbi értelmezés esetében tehát a vagyongazdálkodást is ide értjük, így helyi önkormányzati szinten, például az önkormányzat kizárólagos vagy többségi tulajdonában álló vállalkozások vagyont és pénzeszközeit is.

A fogalom értelmezésének másik útja a közpénzügyi, pénzügyi jogi szakirodalom lehet, mely pótolva az említett hiányosságot, számos közpénz fogalmat határozott meg az évtizedek alatt. Jól kivehető ugyanakkor, hogy közpénz fogalma nehezen választható el az államháztartás egészétől, illetve a kormányzati szintektől. Ezt a felfogást erősíti a közpénz egyik általánosan elfogadott definíciója is, mely szerint közpénz: „a különböző kormányzati szintek által állami kényszer útján a gazdaság szereplőitől elvont jövedelem, az általuk a kollektív javak⁴ igénybevételeért fizetett használati díjak; valamint az állami és önkormányzati tulajdon (materiális és immateriális javak) hasznosításából, adományokból és a közszektor szereplői által felvett kölcsönből származó valamennyi pénz.”⁵ Jól látható egyfelől, hogy a közpénz elkülönül a közteher fogalmától, mely utóbbi a fizetési kötelezettségnek csak egyik formája. Másfelől érdemesnek tartom a közvagyonhoz való viszonyát is meghatározni, melyek eleve a közösségi célokhoz rendelt vagy arra létrehozott, a közfeladatok megvalósítását szolgáló eszközök,⁶ s speciális szabályok vonatkoznak rájuk a nemzeti vagyonról szóló törvény alapján.⁷ Ugyanakkor, mint már utaltam rá ez utóbbi is a közpénz fogalmának, tartalmának egyik fontos eleme.

A fogalom értelmezésekor segítségünkre lehet a Képviselői Információs Szolgálat által kiadott *infojegyzet* kiadvány e témát ismertető száma. A leírás egy tág értelmezést ad akkor, amikor azt mondja, hogy „a közpénz, olyan pénz, melynek forrása döntően az adófizetők pénze, rendelkezése pedig az állami

³ Lásd erről: Klicsu László (2016): A „közpénzek” fogalmának értelmezése az Alaptörvény tükrében. *Új magyar közigazgatás*, 9. évfolyam, különszám, 2016, 1-10. old.

⁴ Értve ez alatt a tiszta közjavak, a klub javak, a díjfizetési javak, a közös készletű javak vagy épp a helyi közjavak körét.

⁵ Vigvári András (2005): *Közpénzügyeink*. KJK –KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005, 371. old.

⁶ Sivák József - Vigvári András (2012): *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*, ComLex Kiadó, Budapest, 2012, 246. old.

⁷ A nemzeti vagyonról szóló 2011.évi CXCVI. törvény.

közfeladatok ellátásának a finanszírozása”.⁸ De a kiadvány azt is hozzá teszi, hogy a közpénzeket csak a közfeladatok megvalósítására lehet felhasználni a hatékonyság követelményének figyelembevételével, az átláthatóság, a törvényesség és a tervszerűség elve mellett, összhangban az Alaptörvényből korábban idézett alapelvel.

A közpénzek helyi önkormányzati szintű vizsgálatakor a tágabb értelmezését tartom helyesebbnek, melynek fontos részei mind a közjogi, mind a magánjogi bevételek, úgy, mint a saját bevételek, átengedett központi adók, a kormányzati támogatások és természetesen az önkormányzati vagyon is, azaz a stock és a flow dimenziót is ide értve.

Mivel a közpénzek alapvetően a közfeladatok ellátásához köthetőek, így érdemesnek tartom a közszolgáltatás és a közfeladat fogalmának általános tisztázását is megtenni. A hétköznapi szóhasználatban és gyakran a tudományos életben is keveredik a két fogalom, s olykor szinonimaként tekintünk rájuk, mely nem véletlen, nagyon szoros kapcsolatban állnak. Sőt, talán az is mondható, hogy az elválasztásuk is nehézkes, s így definiálásuk is. A közfeladat fogalmának meghatározásához támpontot ad az államháztartásról szóló törvény,⁹ mely 3/A §-a szerint közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, mely meghatározást a korábbi Ptk. 74/G. §-a is alkalmazta, s gyakran ezt idézik a hazai szakirodalmak is.¹⁰ Bár e megfogalmazás túlságosan keretjellegű, de még is jól utal arra, hogy egy nagyon széles spektrumon mozog, hogy mi tartozhat ide. Érdemes utalni arra is, hogy tágabb értelmezésben közfeladatokat láthatnak el államháztartáson kívüli szereplők is, például az egyházak vagy vállalkozások. Ehhez kapcsolódóan Nagy Zoltán megjegyzi, hogy helyesebb az a szűkebb értelmezés, amely e feladatokat az állam vagy a helyi önkormányzat átengedett feladatának tekinti, mivel annak lehetőségét az állami szabályozás teszi lehetővé.¹¹ A közszolgáltatás fogalmának definiálásakor Hoffman István is arra hívja fel a figyelmet, hogy nagyon nehéz korrekt fogalmat adni, de alapvetően azokat a gazdasági és társadalmi hozzáadott értékkel rendelkező tevékenységeket sorolhatjuk ide, melyek a tiszta és vegyes közjavak előállításához kötődnek, s nem foglalják magukba az állam és önkormányzatok által végzett közhatalmi

⁸Infojegyzet 2014/5., *Képviselői Információs Szolgálat: Közpénzek*. Elérhető: http://www.parlament.hu/documents/10181/73472/Infojegyzet_2014_5_kozpenzek.pdf/064fe951-d2b7-4ac7-b9aa-629368d1f2a8 (letöltés dátuma: 2018. január 23.)

⁹ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

¹⁰ Lásd például: Dicső László (2010): *A helyi közszolgáltatások szervezése*. Polgármester Akadémia, TÖOSZ, Budapest, 2010, 7. old.

¹¹ Nagy Zoltán (2015): *A közpénzügyi támogatások rendszere és szabályozása*. In: Lentner Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás - Közpénzügyek és államháztartástan II*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2015, 203. old.

tevékenységet.¹² Például közszolgáltatás lehet a vezetékes ivóvíz-ellátás, a hulladékgazdálkodás vagy épp az alapfokú oktatás. Tehát, alapvetően a közösségi jelleg az, mely meghatározza a közszolgáltatásokat. A közfeladatok és közszolgáltatások viszonyát tekintve úgy gondolom, hogy a közfeladat a tágabb kategória, mely magába foglalja a közszolgáltatások fogalmát is.

A közfeladat fogalmának definiálása mellett érdekes kérdés lehet az, hogy mi tekinthető helyi közfeladatnak? A problémakör ugyanis az adja, hogy a helyi szinte állított feladatok köre folyamatosan változik, sőt országonként eltérő. Kérdés az, hogy ezek a változások, például egyes feladatok centralizálása vagy decentralizálása különböző kormányzati szintek között, hogyan hat a helyi közfeladat fogalmára, tartalmára. Ehhez három oldalról próbálom körbejárni a helyi közfeladat fogalmának dimenzióit.

Az első megközelítés alapján azt mondhatjuk, hogy az a helyi feladat, melyet a mindenkori jogszabályok, különösen az önkormányzati törvény *expressis verbis* ilyenként nevesít. A magyar hatályos államháztartási törvény is ezt az elvet követi, mely szerint közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat. Ez esetben tehát a jogalkotói szándék az, amely meghatározza e feladatokat, hogy differenciáljon közöttük, egyes feladatok ellátását decentralizálja vagy dekoncentrálja (bár utóbbi esetben szimplán helyben ellátott állami feladatokról beszélhetünk). Másképpen fogalmazva az ellátás felelőssége, a hatáskörök rendszere az, ami végső soron meghatározza az egyes kormányzati szintek feladatait. Ilyen értelemben tehát, hazánkban az új önkormányzati törvényből a korábbiakhoz képest kikerülő feladatok már nem helyi feladatok, így az alapfokú oktatás, a járóbeteg-szakellátás vagy épp egyes pénzbeli és természetbeli szociális ellátások biztosítása sem.

A másik megközelítés, ha a helyi szinten történő feladatellátás gyakorlatát vizsgáljuk, hogy valójában milyen feladatokat látnak el az egyes önkormányzatok. Ezt azért indokolt külön nevesíteni, mivel nyilvánvalóan szélesebb azoknak a feladatoknak a köre, mint amit a jogszabályi deklarációhoz képest a helyi igényeknek megfelelően ellátnak önkéntes alapon. Ilyen lehet egyes rendezvények, programok szervezése, térfigyelő rendszer működtetése, kerékpár-kölcsönző rendszer üzemeltetése, nyilvános internet-hozzáférés biztosítása, tanácsadó iroda működtetése, ösztöndíj programok működtetése, sporttevékenységek támogatása, települési hírlap kiadása és még sorolhatnánk számtalan példát e körbe. A feladatok száma és mértéke természetesen önkormányzatonként eltérő, azok bevételi kapacitásainak függvényében változhat. E megközelítés eredményeként megvalósuló eltérést kinyíló „közfeladat-olló”-nak is nevezhetjük utalva arra, hogy a jogszabályok által

¹² Hoffman István: *A közszolgáltatások fogalma*. In: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész II. A közszolgáltatások szervezése. ELTE Ötvös Kiadó, Budapest, 2017, 36. old.

meghatározott feladatokon kívül újabb és újabb feladatokat vállalnak fel az önkormányzatok a helyi igényeknek megfelelően.

A harmadik megközelítési mód az a pénzügyi föderalizmus elméleti közege által kijelölt nézőpont. Függetlenül a normatív szabályoktól és a gyakorlattól, lehetőség van a feladatokat kategorizálni, annak ésszerű szervezési, költségvetési hatékonysága alapján. Arra már utaltam, hogy minden közfeladat esetében eltérő az optimális szervezési szint. Elfogadva azt a nézőpontot, hogy lehetőleg minden feladatot a lakossághoz legközelebb eső optimális szinten kell biztosítani, akkor felállíthatóvá válik a helyi vonzatú feladatok köre. Ennek legfontosabb ismérve lehet, hogy a helyi lakosság számára, a helyi igényeknek megfelelően, helyben képződő információk birtokában kell e szolgáltatásokat megszervezni, hogy a feladat-ellátás optimális legyen. Tehát itt inkább egy elméleti kategóriáról beszélünk, mely kört véleményem szerint lokális vagy helyi vonzatú közfeladatnak nevezhetjük, elkülönítve a közigazgatási jog által nevesített helyi közfeladatoktól.¹³ Ugyanakkor speciálisak annyiban az ide sorolandó feladatok, hogy ezeket nem feltétlenül helyi önkormányzati hatáskörben látják el, előfordulhat centralizáltabb megoldási forma is. Példaként olyan feladatokat említenék, mint: az alapfokú oktatás-nevelés, alapfokú egészségügyi ellátás, alapfokú szociális ellátás vagy épp egyes hálózatos szolgáltatások működtetése (hulladékgazdálkodás, távhőszolgáltatás, közműves ivóvízellátás).¹⁴ A fogalmi elhatárolást mutatja az 1. számú ábra.

Az említett kategóriák természetesen nagyban átfedik egymás, azok tehát nem kizáró fogalmak, sőt legjobb esetben ezek egybeesnek. Az átfedés mértékét az aktuális kormányzati politika, szándék határozza meg. Tehát az állam és az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások köre a mindenkori kormányzati politikától függ, így országonként és ciklusonként eltérő lehet, sőt kormányzati szintenként is változhat, melyre a legújabb szakirodalmak a territorial choice fogalmát használják, utalva arra, hogy az egyes közszolgáltatások hatékony ellátása más és más területi szinten valósulhat meg. Az állami közfeladatok meghatározása után lehet arról szó, hogy mely kormányzati szint biztosítsa az adott feladatot, ki láthatja el hatékonyabban, gazdaságosabban.

¹³ Fontosnak tartom megjegyezni, hogy e nézőpont nem azonos a fiskális föderalizmus által is behatárolt helyi közjavak fogalmával, mely jellemzője, hogy egy jól meghatározott kisebb földrajzi területre kiterjedő olyan javakról, szolgáltatásokról van szó mely esetében nincs kizárhatóság a fogyasztásból, sem pedig rivalizálás. (Lehavi, Amnon 2004). Az én megközelítésemben tágan értelmezve, ide sorolom a vegyes javak körét is, ahol az önkormányzati szerepkör mellett piaci szereplők is megjelennek, lásd az egyes hálózatos szolgáltatások.

¹⁴ Lásd erről részletesebben az alábbi összefoglaló táblázatot: Horváth M. Tamás (2015): Magasfeszültség. Városi szolgáltatások. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2015, 21-177.

1. ábra

A helyi közfeladat fogalmának dimenziói*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

A fiskális föderalizmus elméleti közege különös hangsúlyt fektet arra, hogy az egyes kormányzati szintek között hogyan kerüljenek elosztásra az ún. kormányzati funkciók. Helyi szinten is értelmezhető az ún. kormányzati allokációs funkció. A szakirodalmak a helyi piaci kudarcokkal hozzák összefüggésbe az allokációs funkció szükségességét, úgy, mint a helyi természetes monopóliumok, a helyi közjavak, a helyi meritórikus javak és a helyi externáliák kezelésére adott válaszként. Megállapítható, hogy a helyi természetes monopóliumok köre nem túl széles, a jelenlegi hazai rendszerben a vezetékes ivóvíz szolgáltatást, a közműves szennyvízelvezetést vagy a személyszállítást említhetjük meg, bár utóbbit csak korlátozottan. A helyi önkormányzatoknak Stephen Bailey szerint nem feltétlen a szolgáltatás nyújtásában van szerepe, mint inkább a szabályozásban, mint alternatív beavatkozási módban.¹⁵

Az említett helyi természetes monopóliumok esetében Horváth M. Tamás a méretgazdaságosság kérdését emeli ki, hivatkozva a közszolgáltatások költséghatékony biztosítására.

¹⁵ Bailey J. Stephen: *Local Government Economics: Principles and Practice*. Houndmills, Macmillan Press, 1999.

A helyi tiszta közjavak köre is korlátozott, a legtöbb helyi közszolgáltatás nem tekinthető „tisztának”, ugyanis valamilyen formában, még ha kiegészítő jelleggel is, de fizetünk értük. Talán egyetlen tipikus példája - nemcsak hazánkban, hanem több más európai országban is - a közvilágítás.

A helyi meritórikus javak ugyancsak speciálisak, hiszen alapvetően az egyéni és ez által a társadalmi haszon növelése céljából nyújthat bizonyos szolgáltatásokat kötelező jelleggel a helyi önkormányzat. Ilyen lehet az alapfokú oktatás – mely hazánkban 2011-ig helyi feladat volt. A speciális volta egyrészt abban áll, hogy a társadalmi hatása nem feltétlenül a keletkezés helyén realizálódik a helyváltoztatás miatt, másrészt horizontálisan átjárhatóság van az egyes kormányzati egységek között.

Továbbá meg kell említeni a téma tárgyalásakor a helyi externáliákat is, azaz a külső gazdasági hatásokat, melyek kezelésében fontos szerepet kaphatnak a helyi önkormányzatok. Mind a pozitív, mind a negatív extern hatások során beszélhetünk beavatkozásról, már csak az ún. spillover hatás (túlsordulási hatás) miatt is. Erre Bailey az általános iskola példáját hozza fel, ahol a pozitív externália a földrajzi, társadalmi adottságok révén más önkormányzat által nyújtott oktatási szolgáltatás igénybevételeként realizálódik. Míg negatív spillover externális hatás, hogy a jobb minőségű szolgáltatást nyújtó iskolákból kiszorulnak egyes diákok a létszámkeret miatt. Így tehát a helyi szabályozás és az allokációs funkció szoros összefüggésben van, s a forráselosztás kérdése is ide kapcsolódik.

Jól látható tehát, hogy a közfeladatok megvalósítása és a közpénzek szoros kapcsolatban állnak egymással, a két fogalom szinte elválaszthatatlanul együtt mozog. Így a közpénzek keletkezés kori védelmének vizsgálatakor nem tekinthetünk el attól, hogy milyen feladatok megvalósítása érdekében van arra szükség, mit is fog fedezni. Ahogyan az is fontos, hogy a helyi önkormányzati egységeknek mekkora ráhatása van a közpénzek keletkezésére, azaz mekkora pénzügyi autonómiával rendelkezik felettük. Az elméleti keretek áttekintése nem haszontalan, jó kiindulási alapot, értelmezési lehetőséget jelentenek a változó világunkban tapasztalható reformokhoz, új jogi szabályozási megoldásokhoz.

Források jegyzéke:

- Bailey J. Stephen: *Local Government Economics: Principles and Practice*. Houndmills, Macmillan Press, 1999.
- Bartha Ildikó – Horváth M. Tamás (2017): Hol kezdődjön a közpénzek védelme? In: Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó – Varga Judit (szerk.): *Honnan hová? A közpénzek védelméről*. Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 11-12. old.
- Bartha Ildikó (2016): Innováció a közfeladat-ellátás szervezésében. In: Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó: *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 761-774. old.
- Dicső László (2010): *A helyi közszolgáltatások szervezése*. Polgármester Akadémia, TÖOSZ, Budapest, 2010, 7. old.
- Hoffman István (2017): A közszolgáltatások fogalma. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II. A közszolgáltatások szervezése*. ELTE Ötvös Kiadó, Budapest, 2017, 36.
- Horváth M. Tamás, Bartha Ildikó, Varga Judit (szerk.) (2017): *Honnan hová? A közpénzek védelméről*. Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- Horváth M. Tamás (2015): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2015, 21-177. old.
- Infojegyzet 2014/5., Képviselői Információs Szolgálat: Közpénzek. Elérhető: http://www.parlament.hu/documents/10181/73472/Infojegyzet_2014_5_kozpenzek.pdf/064fe951-d2b7-4ac7-b9aa-629368d1f2a8 (letöltés dátuma: 2018. január 23.)
- Klicsu László (2016): A „közpénzek” fogalmának értelmezése az Alaptörvény tükrében. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évfolyam, különszám, 2016, 1-10. old.
- Levahi, Amnon (2004): Property Rights and Local Public Goods. *The Urban Lawyer* vol. 36, no.1 Winter, 2004.
- NAGY Árpád 2005: *Az önkormányzatok pénzügyei, a helyi államháztartás joga*. In: FÖLDES Gábor szerk.: *Pénzügyi jog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2005.
- Nagy Zoltán (2015): A közpénzügyi támogatások rendszere és szabályozása. In: Lentner Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás - Közpénzügyek és államháztartástan II*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2015, 203. old.

- Sivák József - Vigvári András (2012): *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*, ComLex Kiadó, Budapest, 2012, 246. old.
- Vigvári András (2005): *Közpénzügyeink*. KJK –KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005, 371. old.