

## 9. fejezet

# Központi teendők a helyi önkormányzati tulajdon létrehozásában, valamint az önkormányzati pénzügyi erőforrások biztosításában

Bálint Tibor – Laky Csaba

### 9.1. Az önkormányzati tulajdon kialakítása az Ötv.-ben

(Bálint Tibor)

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény adott először *saját vagyont* a helyi képviselő-választásokkal egyidejűleg önkormányzati jogokkal felruházott településeknek és megyéknek. E törvény egy aktussal az állam tulajdonából hatalmas vagyontömeget adott át közvetlenül az önkormányzatok tulajdonába. Ebben a vagyoni körben az önkormányzatok tulajdonossá válásához semmilyen további jogalkalmazói aktusra nem volt szükség.

A törvény meghatározta azt az állami vagyoni kört is, amely a következő etapban vagyonátadással kerül az önkormányzatokhoz. Utóbbi vagyoni rendelkezéseknek a gyakorlatba való átültetéséhez végrehajtó törvényre volt szükség. Ilyen szerepet tölt be az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Övt., közkeletű elnevezéssel: vagyontörvény). A törvény kormányzati kodifikációja, majd gyakorlatba való átvitele, a vagyonátadás szervezése a minisztérium feladata volt. A törvényelőkészítő munka az Ötv. kihirdetésével indult.

A korábbi tanácsrendszer önkormányzati jellegének erősítését szorgalmazva vetődött fel az állami tulajdontól elkülönült *tanácsi tulajdon* gondolata. 1982-től kezdődően Takács Imre professzor a tanulmányában foglalkozott a tanácsi és az önkormányzati tulajdonnal.<sup>1</sup> Később 1988–1989-re pedig már részletező koncepciók készültek el.<sup>2</sup> Ekkorra a politika világa már fogékonná vált a másfajta forma iránt. A pártok akkori programjaiban az önkormányzati tulajdon meghonosítása szerepelt, az önkormányzati tulajdon néhány, általuk kívánatosnak tartott jellemzőjét is leírták. Hiányzott azonban az elgondolás az önkormányzatoknak

<sup>1</sup> A professzor úr első felvetéseit 1982-ben foglalta össze. TAKÁCS Imre (1982): A helyi önkormányzati tulajdon. *Jogtudományi Közlöny*, 37. évf. 5. sz. 368–373.

<sup>2</sup> KOTZ László (1988): A tulajdonforgalom. Az elsődleges jogalanyok és a társaság. *Magyar Jog*, 35. évf. 6. sz. 521–530.; BOSÁNSZKY Lajos (1988): Önkormányzat és tulajdon. *Állam és Igazgatás*, 38. évf. 10. sz. 933–942.; KÖKÉNYESI József (1989): Az önkormányzati tulajdon szabályozási koncepciójához. *Állam és Igazgatás*, 39. évf. 10. sz. 921.; KÉKESI László (1989): A tanácsi önkormányzat gazdasági megalapozása. *Állam és Igazgatás*, 39. évf. 10. sz. 932–938.

való vagyonyjuttatás tárgyi megosztásáról és üteméről. A tudományos gondolkodás és a pártok háttérapparátusai is fáziskésésbe kerültek. Az elgondolások kiérlelésére, pláne normaszöveg-csiszolásra nem jutott elég idő. A folyamatok gyorsak voltak, és a jogalkotásban szereplő határidők nem adtak módot hosszabb előkészítésre.

A szereplők között nagy különbségek voltak abban – és ez nem volt új keletű, mert már azóta tapasztalható volt, amikortól az önkormányzati rendszerre való áttérésre reális esély mutatkozott –, hogy milyen legyen az önkormányzatok tulajdonának tárgyi összetétele, amely összefüggött a „szolgáltató önkormányzat” és / vagy „vállalkozó önkormányzat” dilemmájával és azzal, hogyan lehet az önkormányzás gazdasági-pénzügyi feltételeit megteremteni és fenntartani. Megfogalmazódott, hogy az önkormányzatokat olyan tulajdoni tárgyakkal ruhazza fel az állam, amelyek alkalmasak a profit termelésére. Az emellett voksolók szerint akkor is szükség volna ilyen vagyonyjuttatására, ha ezek az állami tulajdon kezelői joga révén eddig nem jelentek meg a helyi-területi közigazgatásban. Ilyennek tartották az összes állami tulajdonú földet, a különleges rendeltetésű földek kivételével, és valamennyi állami tulajdonú középületet. Azzal indokolták, hogy a hagyományos tulajdoni tárgyak fokozottabb garanciát nyújthatnak az önállóságra. Érvként hangozott el, hogy főleg a vállalkozásba bevitt önkormányzati tulajdonú földek révén az önkormányzatok ellátási és ellátásszervezési felelősségük körében piaci kapcsolatba kerülnek a termelő szférával, és a profitorientált gazdaságba partnerként főleg a tőkéjük hasznosításában érdekelt tulajdonosként léphetnek be.

A vagyontörvény előkészítése során az önkormányzati érdekképviseltek úgy érveltek, hogy az önkormányzatok ne csak az általuk biztosított közszolgáltatásokhoz szükséges vagyont kapják meg, hanem jussanak úgynevezett vállalkozói vagyonhoz is. Hivatkoztak az Ötv. 77–80. §-aihoz fűzött indokolásra, amely szerint „a törvény általános koncepciójával is az áll összhangban, hogy az önkormányzatok tulajdonosi érdekeltséggel vegyenek részt a közszolgáltatások szervezésében, biztosításában (törzsvagyon), ugyanakkor az önállóságot, vállalkozási lehetőséget garantáló vagyonmennyiséggel is rendelkezzenek”.

A vagyontörvény *előkészítőjeként* a Belügyminisztérium úgy látta, hogy az Ötv. indokolásának a vállalkozási lehetőséget garantáló vagyonmennyiségre való utalása egy-egy önkormányzat esetében nehezen értelmezhető. Az önkormányzatok különböző adottságaiból következően más a vállalkozás lehetősége a nagyvárosokban, mint a kisebb településeken. Kérdéses az is, hogy az önkormányzatoknak ténylegesen saját vállalkozásairól legyen-e szó, vagy más vállalkozásokban való részvételükről, s az csak a közszolgáltatás körében legyen-e, vagy a profitszférában is.

Abból indultunk ki, hogy az Ötv. idézett indokolása az önkormányzatok vállalkozói szabadságát fogalmazza meg, de ezt nem lehet egyben kötelezettségükként is értelmezni. Az önkormányzatok nemcsak a közszolgáltatásokhoz szükséges vagyon tulajdonosai lehetnek, hanem más jellegű vállalkozásokhoz felhasználható vagyontárgyaké is. Azt viszont nem lehet kiolvasni az Ötv. vagyoni szabályaiból, hogy az önkormányzatoknak az érdekképviseltek és az ellenzéki politikai erők által igényelt volumenű vállalkozói vagyony átadását irányozta volna elő. Ezt támasztják alá az Ötv. azon vagyoni szabályai, amelyek egyrészt meghatározzák, hogy az állam tulajdonából mely vagyontárgyak kerüljenek az önkormányzatokhoz,<sup>3</sup> másrészt konkrét vagyontárgyakat adnak az önkormányzatok

<sup>3</sup> Ötv. 107. § (1) bekezdés.

tulajdonába.<sup>4</sup> A belterületi földek kivételével – de a földeket sem kézzelfoghatóan konkretizálva – egyetlen olyan vagyonszármazékát sem nevesítene, amelyre esetleges vállalkozói vagyonszármazék az önkormányzatok – az Ötv.-re hivatkozva – igényt tarthatnának. Az Ötv. azzal sem számolt, hogy az ingatlankezelő vállalatok kezelésében lévő, nem lakás céljára szolgáló helyiségek (bérlet útján hasznosítható, bevételt hozó irodák, üzletek, műhelyek) önkormányzati tulajdonba kerülnek. A vállalkozásokként működtetett, tanácsai alapítású, nem közüzemi vállalatokról pedig maga az Ötv. 82. §-ának (2) bekezdése rendelkezett úgy, hogy az önkormányzatot nem a vállalatok vagyona, hanem az értékesítésükből származó összeg külön törvényben meghatározott része illeti meg.

Az, hogy a tanácsai felügyelet alatt állt termelő, szolgáltató, kereskedelmi és vendéglátó vállalatok vagyonszármazékát az Állami Vagyonszármazék értékesíthette, eligazító jelzésként szolgált arra, hogy nincs kormányzati politikai szándék az önkormányzatok vállalkozói vagyonszármazék juttatására. A kormány az úgynevezett profitvállalatokat nem az önkormányzatoknak kívánta átadni, hanem a cél a privatizációjuk volt. Be kell látni, hogy nem lett volna szerencsés, ha az említett vállalatok vagyona az önkormányzatok tulajdonába kerül, mert ezáltal csak annyi történt volna, hogy az addigi állami közigazgatás helyett az önkormányzati közigazgatás felügyelete, befolyása alatt működnek. Nem történt volna egyéb, mint az állami vállalkozói vagyonszármazék újrafelosztása az állami szervek és az önkormányzatok között, holott a piacgazdaság kialakításához privatizációjukra volt szükség.

Sokan érveltek azzal, hogy a tanácsai pénzeszközökből egészben vagy részben megvalósult beruházások tulajdonából az önkormányzatok utólag részesedjenek akkor is, ha az ingatlan nem tanácsai közüzemi vállalat kezelésébe került.

Évtizedes gyakorlat volt, hogy a tanácsok úgynevezett koordinált beruházások keretében vállalatoknak és szövetkezeteknek adtak át pénzeszközöket a szolgáltatások, a kereskedelem feltételeinek javítására. A vállalatok által felépített áruházak, szolgáltatóházak stb. az állam tulajdonába, de nem a tanácsok kezelésébe, hanem vállalatokéba kerültek.

Az önkormányzatiság vagyonszármazékainak megteremtéséhez nem mutatkozott járható út az *gazdálkodó szervezetek* vagyonszármazékának „önkormányzatosítása”. Nem lett volna helyes a kétféle szférát összekeverni. A gazdálkodó szervezeteknek éppen úgy rendelkezniük kell a működésükhöz szükséges vagyonszármazékkal, mint az önkormányzatoknak. Nem lehet várni kiszámítható magatartást és előrelátást, ahol esélye van a vagyonszármazék elvonásának, ahol utólag lehet korábbi polgári jogi természetű megállapodásokat törvényi segédlettel revideálni. Végláthatatlan vitát eredményezne, ha évekre visszamenőleg azon az alapon lehetne a vállalatoktól vagyonszármazékot elvenni, hogy azt valamikor tanácsai pénzeszközökből is létesítették. A véletlenül múlt, hogy a „pántlikázott pénzt” a minisztérium, vagyis közvetlenül a központi költségvetés vagy a tanácsoknak leosztva a tanácsok juttatták el a vállalatokhoz. Azon is vita robbanhatna ki, hogy milyen arányban részesedjen a megye, amelyik az egyik fő elosztó volt, és milyen arányban a település, amely a közvetlen finanszírozást végezte. Fontos ellenérv a vállalkozó önkormányzattal szemben, hogy a közvagyonszármazék nem kockáztatható úgy, mint más tulajdon. Nemzedékek életfeltételeit szolgáló vagyonszármazékot több nemzedékre gondolva szabad forgatni. Erre a vagyonszármazék tulajdonosának kell gondolnia, mert a piacon ilyen megfontolások nincsenek.

<sup>4</sup> Ötv. 107. § (2) bekezdés.

Az Ötv.-be került vagyoni szabályozásban – a sokat idézett és vitatott 107. §-ában – és abban is, ami az Ötv.-ből kimaradt, jól tükröződik a törvény parlamenti elfogadásához szükséges Alkotmányban előírt konszenzus szükségessége. Azt látjuk, hogy az Ötv. vagyoni szabályai további jogi aktust nem kívánnak abban a vagyoni körben, amelynél teljes volt az egyetértés. Ilyen a tanácsok, a szerveik és az intézményeik kezelésében lévő állami ingatlanvagyon önkormányzati tulajdonba kerülése a törvény erejénél fogva. Hozzáteesszük, hogy abban a tekintetben más út nem is mutatkozott járhatónak, hogy ez a vagyon ne az önkormányzatokhoz kerüljön, hiszen szükség volt rá az önkormányzatoknak szánt funkciók gyakorlásához és a rájuk telepített feladatok és hatáskörök ellátásához.

Azon vagyoni kör esetében, ahol már legalább a deklarálhatóság szintjéig egyetértés volt az önkormányzatok tulajdonába kerülésről, az Ötv. kimondta ugyan az önkormányzatoknak való átadást, de a váromány realizálásához további törvénynek kellett konkretizálnia az átadandó vagyonelemeket. Például a belterületi földeknél vagy amelyeknél azért nem lehetett egy aktussal megoldani az átadást, mert nem volt tisztázva és törvényben meghatározva a kizárólagos állami tulajdon köre. Például a műemlékek vagy a védett természeti területek esetében.

Az is beszédes, ami kimaradt az Ötv.-ből. Elsősorban az energiaközműveket kell említeni, amelyeknél már csak azon okból is felmerült az önkormányzatok részesedése, mert létrehozásukban jelentős szerepe volt a lakosság anyagi vállalásának. A tanácsi víziközmű-szolgáltatás esetében az Ötv.-be bekerült a döntés az önkormányzati tulajdonba adásról. A villamos és gázenergia közműveiről viszont az Ötv.-ben még ígervény sem lett az önkormányzatok felé, sem a fizikai átadásról, sem a privatizációs bevételek megosztásáról, sem a társasági részesedésről.

Az önkormányzatoknak átadandó állami vagyon tárgyi terjedelmével kapcsolatos polémia táplálta, hogy a gyors politikai konszenzus kényszere miatt az Ötv. 107. §-ának (1) bekezdése olyan módon határozta meg ezt a vagyoni kört, hogy fontos kérdéseket hagyott nyitva.

Ez a lista azt tükrözi, hogy az önkormányzati törvény elfogadása részben azon múlt, hogy a törvény deklarál-e, és milyen volumenben vagyonjuttatási ígervényeket az önkormányzatoknak. Kormányzati felelősség nélkül, de a kétharmados elfogadáshoz szavazatokkal rendelkező politikai oldal elérte, hogy széles vagyoni körre vonatkozó ígervény került a törvénybe. Akár úgy is, hogy a következő lépésre nem volt reális elgondolás, hogy hogyan lehet az ígéretet beváltani.

Az Ötv. 107. §-ának (1) bekezdése az állam tulajdonából az önkormányzatok tulajdonába kerülő vagyontárgyak körét a következőképpen fogalmazta meg:

- „a) az önkormányzat közigazgatási területén levő ingatlanok, erdők és vizek törvényben meghatározott köre;
- b) a tanácsok által alapított és a tanácsok felügyelete alatt álló közüzemi célra alapított állami gazdálkodó szervezetek, továbbá a költségvetési üzemek vagyona és az e szervezetekből átalakuló gazdasági társaságokban az államot megillető vagyonrész;
- c) a lakossági szükségleteket kielégítő közművek építményei, vonalas létesítményei, berendezései a település belterületi határán belül, az állam kizárólagos tulajdonába tartozó létesítmények kivételével;

- d) a tanácsok kezelésében, illetőleg tulajdonosi irányítása alatt álló oktatási, kulturális, egészségügyi, szociális, sport- és egyéb intézmények vagyona;
- e) a tanácsi, illetőleg a tanácsi ingatlankezelő szervek kezelésében levő állami bér-lakások;
- f) a középületek és a hozzájuk tartozó földek, a központi állami feladatokat szolgáló épületek kivételével;
- g) a tanács valamennyi pénzvagyona, értékpapírja és más vagyoni joga.”

Ennek alapján már létezett a vagyonfajták körének katalógusa. A végrehajtáshoz viszont külön törvénnyel tisztázni kellett az Ötv.-ben használt fogalmak tartalmát. (Lásd a vagyon-törvény értelmező rendelkezéseit, a beépítetlen föld fogalmának körülírását.) A vagyont elosztó kodifikációnál szerencsésebb, ha a jogalkotás részesei eleve konszenzusos fogalmi apparátussal dolgoznak. Zavart okozott, hogy a földek és a rajtuk lévő épületek tulajdon-jogának szétválasztására utal az a szabály, amely szerint „a középületek és a hozzájuk tartozó földek önkormányzati tulajdonba kerülnek a központi állami feladatokat ellátó középületeket kivéve”. A normaszöveg szerint a központi állami feladatokat szolgáló épü-letekhez tartozó földek is önkormányzati tulajdonba kerülnek, hiszen az ilyen épületek mint kivételek mellett a törvény nem említi kivételként a középületekhez tartozó földet, míg a középületek önkormányzati tulajdonba kerülésének a deklarálásánál nevesítve van az épülethez tartozó föld is. A központi állami feladatot szolgáló épülethez tartozó föld így nem kerülhetett önkormányzati tulajdonba, ha a kizárólag állami tulajdonú dolgok körébe sorolják. Ami viszont azzal a következménnyel jár, hogy az épület forgalomképes, míg a hozzá tartozó föld forgalomképtelen. A „minden földet az önkormányzatoknak” elv képviselői nagyvonalúan átlépték a földek és az épületek tulajdonlásának szétvá-lasztásából előálló gyakorlati problémákat. Az a legkevesebb, hogy át kellene dolgozni a teljes ingatlan-nyilvántartási rendszert, meg kellene oldani, hogy az épület tulajdonosai használati jogot kapjanak a földre.

Átgondolatlansága miatt nem kis fejtörést okozott az Ötv. 107. § (3) bekezdésének az a szabálya, hogy a kormány vagyonátadó bizottságot hoz létre a közüzemek vagyonának önkormányzati tulajdonba adására, az önkormányzatok és a vállalatok közötti megosztására. A normaszövegben a politika szintjén el nem döntött vita tükröződik, így minden ellen-érdekű fél kiolvashatta belőle a saját elgondolását.

A szabályt egyesek úgy értették, hogy a vagyonátadó bizottság a közüzemek va-gyonát nem egy az egyben adja az önkormányzat tulajdonába, hanem a törvény meg-osztani rendeli az érintett vállalat és az önkormányzat között. Ennek eredménye a jogi nonszensz állapota lett volna, mert a vállalat mint jogi személy ezáltal részben önmaga vagyonának a tulajdonosává válik, a másik tulajdonos pedig az önkormányzat. A tör-vénybe kerülését azzal támasztották alá, hogy ezáltal megszűnik a közüzemi vállala-tok monopoltulajdona, hiszen a vállalat tulajdonosai között mind a szolgáltatók, mind az igénybe vevő lakosság megjelenik. Az így kialakult több tulajdonos által működtetett vállalkozás formája lehet a közös vállalat. A vállalati tulajdon formájáról a vállalat maga dönt, az őt megillető tulajdoni hányadot mint jogi személy magánál tarthatja vagy dol-gozói részvényként eladhatja.

## 9.2. Az önkormányzati vagyonról szóló külön törvény és annak végrehajtása

(Bálint Tibor)

Az Ötv. semmilyen eligazítást nem adott a megosztás elveire. Ami valószínűleg azért maradt el, mert értelmetlen is lenne, hiszen a megosztás után a vállalatnál maradt állami vagyonnak a vállalat nem lehet tulajdonosa. Nem tudunk róla, hogy ennek a szabálynak az alapján bármelyik volt tanácsai közüzemi vállalat vagyonát megosztották volna, vagy egyáltalán felmerült volna igény az alkalmazására.

Felmerült, hogy a jogalkotó nem a vállalat és az önkormányzat, hanem a vállalati kollektíva és az önkormányzat közötti vagyonmegosztásra gondolt, ami ugyancsak nem következik az Ötv. szövegéből.

Az önkormányzati törvény vagyoni szabályainak végrehajtására szolgáló külön törvény tartalmára nemcsak az önkormányzati tulajdonról vallott felfogások hatottak, hanem *figyelembe kellett venni az állami vagyont érintő más gazdaság- és társadalompolitikai célokat*. A rendszerváltozásnak célja és következménye a termelési és szolgáltatási tulajdonosi szektor privatizálása, a szocialista időszakban okozott vagyoni sérelmek és társadalmi igazságtalanságok legalább részbeni kárpótlása, az államosított hitéleti, oktatási és egészségügyi, szociális célokat szolgáló egyházi vagyon visszaadása, az egyházi működés vagyoni alapjainak a megteremtése. Nem lehetett csupán az állam és az önkormányzatok relációjában gondolkodni és törvényt szerkeszteni. Az Ötv. vagyoni szabályainak végrehajtása során figyelembe kellett venni más nagy horderejű tulajdonrendezési és vagyonátcsoportosítási feladatokat. Az Ötv. indokolása is felhívja a figyelmet arra, hogy – mivel az önkormányzatok tulajdonára vonatkozó rendelkezések az állami tulajdon reformjának (lebontásának) kezdetén születnek – a teljes rendezés külön törvényekre vár.

Az önkormányzatok vagyonának szabályozása és a kizárólagos állami tulajdont, a szövetkezeteket, az előprivatizációt, a privatizációt, a volt egyházi ingatlanok tulajdonának rendezését és a kárpótlást érintő törvények között okszerűen felmerülő összefüggések miatt szóba került, hogy nem szerencsésebb-e az önkormányzati vagyontörvényt azt követően megalkotni, ha a függőben lévő nagy horderejű tulajdoni kérdésekben a törvények már megszülettek. A válasz az volt, hogy – mint az önkormányzati vagyonra vonatkozó jogalkotásnál is – figyelembe kell venni a más alrendszerek vagyonátrendezését elhatározó kormányzati döntéseket; az önkormányzati érdekek szempontjából fontos, hogy a többi szektor tulajdoni rendezése ne hagyhassa figyelmen kívül azokat a sarokpontokat, amelyeket az önkormányzati vagyoni tárgyú törvényhozás kijelöl. Az önkormányzatokhoz kerülő állami vagyon különböző rendeltetésű elemekből áll, ezért elválasztható és a jogalkotás során is külön kezelhető volt az önkormányzatok működéséhez közvetlenül szükséges és a nem ilyen funkciókat szolgáló vagyon. Az önkormányzatok és intézményeik, valamint a közüzemi vállalataik működését szolgáló vagyon átadását nem kellett függővé tenni más tulajdoni ügyektől. Ebben a körben az önkormányzatok érdekei kaptak elsőbbséget, mivel a helyi-területi igazgatás feladat- és hatásköri alapstruktúrája nem változott.

Fordított a helyzet azoknál a vagyonoknál, amelyek korábban sem tartoztak a tanácsok kompetenciájába, és amelyeket az önkormányzati törvény nem nevesített az önkormányzatoknak átadandó tulajdonként.



A vagyonátadás tárgyaival kapcsolatban érdekesség, hogy a jogalkotási „lyukat” nyilvánosan senki nem kifogásolta. Nevezetesen, hogy az önkormányzatok tulajdonába átadandó állami vagyoni kör törvényi szabályozásából kimaradtak az ingóságok. Kajánkodó kodifikációs legenda szerint azért, mert a szövegírók a múzeumok és a levéltárak őrzésében lévő anyagok tekintetében bizonytalanok voltak. Így jobbnak látták, ha az ingókról egyáltalán nem szólnak. 1990. szeptember 30-ától viszont már az önkormányzatok és az intézményeik használták a tanácsok idejéből származó, még állami tulajdont képező irodai és közszolgáltatási ingó infrastruktúrát. Az ingók tulajdonosváltozásával kapcsolatban hiányzó szabályokat a vagyontörvény pótolta.

A törvény szerkesztéséhez tisztázni kellett azt is, hogy a végrehajtó törvénynek az-e a dolga, hogy konkretizálja az államtól az önkormányzatokhoz átadandó vagyont, vagy nincs más funkciója, mint hogy az egyes értelmezések szerint máris önkormányzati tulajdont képező vagyontárgyakra nézve konkrétan megjelölje, hogy mely önkormányzatok gyakorolják a tulajdonosi jogokat. Ez a kérdés összefüggött azzal, hogy mikortól lehet valóságos önkormányzati tulajdonról beszélni, és hogy a valós önkormányzati tulajdont mely jogi aktus teremtette meg. Olyan érdekképviselési érveléssel találkoztunk, hogy az Alkotmány módosításakor ugyan a helyi önkormányzatokról szóló törvény és az önkormányzati képviselő-választások hiányában az önkormányzatok még nem léteztek, de mivel az Alkotmány deklarálta az önkormányzatok tulajdonát, ezért a teljes, az Ötv. 107. § (1) bekezdésében körülírt vagyontömeg, amelyet az állam tulajdonából az önkormányzatok tulajdonába átadandó vagyoni körként jelöltek meg, már az Ötv.-nek az 1990. szeptember 30-án történt hatálybalépésekor a helyi önkormányzatok tulajdonába került. Tehát nem vagyonátadásra van szükség, hanem azoknak az önkormányzatoknak a kijelölésére, amelyek a már önkormányzattá vált vagyon felett a tulajdonosi jogokat gyakorolják.

A törvény-előkészítés nem tette magáévá ezt a felfogást. Abból indult ki, hogy az egyes önkormányzatoknak és nem az önkormányzatok összességének van tulajdona. Az önkormányzatok tulajdona nem az állami tulajdonhoz hasonló konstrukció, ezért nincs egységes és oszthatatlan önkormányzati tulajdon, amikor is az önkormányzat ugyan tulajdonosi jogokat gyakorol, de nem tulajdonos. Ezért csak az egyes önkormányzatok szerezhethetnek tulajdont. A vagyontörvénynek az államtól származó önkormányzati vagyont nem kellett önkormányzati tulajdonként elosztania, hanem a vagyon azáltal válik önkormányzati tulajdonná, hogy a konkrét önkormányzat számára megtörténik a vagyonátadás.

A vagyontörvény kodifikációjának alapállása az volt, hogy a helyi önkormányzatok ugyan rendszert alkotnak, s közöttük munkamegosztás is van, de a helyi önkormányzatokat a konkrét települések és megyék alkotják, és csak ebben az értelemben tagozódik az önkormányzati rendszer. Az önkormányzatok tulajdona nem egységes és oszthatatlan. A nekik átadandó vagyon nem válhat az önkormányzati rendszer – az egyes önkormányzatoktól elkülönült – tulajdonává. Az önkormányzati tulajdon – ahogyan az állami tulajdon az állami szervek között – nem csoportosítható át az egyes önkormányzatok között a tulajdonosok hozzájárulása nélkül. Az „önkormányzati tulajdon” az egyes önkormányzatok és az összes önkormányzat tulajdonára alkalmazható jogi kategória. Az „önkormányzatok tulajdona” kifejezés esetében sincs olyan kijelentés, hogy a vagyon tulajdonosai ne az egymástól elkülönült konkrét önkormányzatok lennének.

Az önkormányzatok tulajdonszerzésének kezdetét illetően felmerült az 1990. szeptember 30-i kezdő időpontot vitató értelmezés is, amely az Ötv. 107. § (2) bekezdésében<sup>5</sup> alkalmazott újszerű és nagyon hatásos megoldással szembeni ellenvéleményben fogalmazódott meg. A kritika lényege, hogy az 1990. szeptember 30-án hatályba lépett önkormányzati törvénnyel nem lehetett tulajdont átadni, mert az önkormányzatok akkor még nem jöttek létre, a képviselő-testületek nem alakultak meg. Ezzel szemben a Belügyminisztérium úgy foglalt állást, hogy az önkormányzati tulajdon törvényen alapuló létrejöttét azért nem akadályozta meg, mert az Ötv. hatálybalépésekor még nem alakultak meg a képviselő-testületek, és mivel az önkormányzati tulajdonlás önkormányzati jog. Az önkormányzati jog pedig a választójoggal rendelkező lakosok közösségét illeti meg. Az önkormányzati tulajdon alanya a helyi közösség, amely képviselői útján (vagy helyi népszavazáson) gyakorolja önkormányzati jogait. Vagyis az önkormányzati tulajdon a közösségé (községé, városé), míg a tulajdonjogból fakadó jogosultságokat a képviselő-testület gyakorolja. Ebből következően az önkormányzati tulajdon létrejöttének nem feltétele a képviselő-testület megalakulása, mert a képviselő-testület nem tulajdonos, az önkormányzati tulajdon alanya a településmegyei közösség.

Az önkormányzatok tulajdonába kerülő állami vagyon terjedelmével kapcsolatos *éles vitát* jól tükrözi, hogy a vagyontörvény tizenhárom paragrafusát támadták meg Alkotmánybíróság előtt. A 1671/B/1991. AB határozat az 1991. évi XXXIII. törvény 1., 2., 6., 7., 10., 21., 22., 28., 40., 41., 43., 44. és 51. §-ai, továbbá az alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat elutasította, mert az Alkotmánybíróság egyik indítványt sem tartotta megalapozottnak.

Alkotmánysértőnek ítélték, hogy a vagyontörvény 10. és 51. §-ai módosítják az Ötv. 107. § (5) bekezdését, és jelentős mértékben korlátozzák az önkormányzatok tulajdonába kerülő belterületi állami tulajdonú földek körét. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az indítványok téves törvényértelmezésen alapultak. Az Ötv. 107. § (3) bekezdése ugyanis meghatározza azt az ingatlan körét, amely nem a törvény erejénél fogva és tehermentesen, hanem a vagyonátadó bizottság döntésével, külön törvény rendelkezése alapján kerül önkormányzati tulajdonba. Ezek között szerepelnek az állami tulajdonú földek is. Az általános szabályokat egy területen konkretizálja a 107. § (5) bekezdése, amely szerint „a vagyonátadó bizottság döntésével a helyi önkormányzat tulajdonába kerül az e törvény kihirdetése napján az önkormányzat belterületéhez tartozó állami tulajdonban levő föld, a kizárólag állami tulajdonba kerülő földek kivételével”.

A törvény elfogadásakor a záró rendelkezések – mint ez a törvényjavaslat indokolásából és vitájából is kitetszik – az állami tulajdon épp csak megkezdett és későbbi törvényekkel kibontakozó reformjára tekintettel születtek. Az Ötv. 107. § (5) bekezdése egyrészt arra szolgál, hogy a nem kizárólag állami tulajdonba kerülő földeket a vagyonátadó bizottság majd átadja az önkormányzatoknak. Ennek pontos mértéke azonban a később kialakítandó kincstári tulajdon meghatározása után fog kialakulni, mint erre a törvényjavaslat indokolása is rámutat, s maga a rendelkezés is elsősorban a kialakítandó kincstári tulajdon biztosítását

<sup>5</sup> A tanács és szervei, valamint intézményei kezelésében levő állami ingatlanok, erdők, vizek – kivéve a védett természetvédelmi területeket és a műemlékileg védett épületeket, építményeket, területeket – pénz és érték-papírok, a törvény hatálybalépésének napján e törvény erejénél fogva a helyi önkormányzatok tulajdonába kerülnek.



tartotta szem előtt. Ezek alapján a vagyontörvényben szereplő szabályozás az Alkotmánybíróság szerint nem jelenti az önkormányzatok tulajdonának alkotmányellenes sérelmét.

Az Ötv. vagyoni rendelkezéseit végrehajtó kodifikáción és a vagyonátadás irányításán túl belügyminisztériumi igazgatásra hárultak más természetű jogalkotási teendők is, amelyek tematikájuk alapján három csoportba sorolhatók: 1. a kiegészítő, 2. a korrekciós és 3. az összhangot teremtő (koordináló) rendelkezésekhez.

Gondoskodni kellett az önkormányzati tulajdonba került vagyon nyilvántartásának – a vagyonkataszter – szabályozásáról, a tulajdonosváltás ingatlan-nyilvántartásban való átvezetésének technikai könnyítéséről. Az átvezetés a tulajdoni lapokon több százezres nagyságrendű bejegyzési tételt érintett.

Szükség volt olyan törvényi szabályokra, amelyek az önkormányzati tulajdonra még hiányoztak. Például a harmadik személyek jogbiztonságának garantálása lakás- és helyiség-bérlet esetében. Az önkormányzati tulajdonú bérlakásokra és nem lakás céljára szolgáló helyiségekre nem voltak sem bérleti, sem elidegenítési szabályok. Az önkormányzatoknak viszont gyakorolniuk kellett tulajdonosi jogaikat és teljesíteni a kötelezettségeiket.

Az önkormányzati tulajdonba került lakások esetében a kormánypártnak az volt a távolabbi célja, hogy kerüljön sor a lakások bérlőknek való eladására. Ez fejeződik ki abban, hogy az 1994-ben hatályba lépett új szabályok vételi jogot adtak a bérlőknek. A parlament az új szabályok megalkotásáig sem korlátozta a lakások bérlőknek való eladását, a nagy vételárkedvezményt biztosító korábbi szabályok tovább éltek az önkormányzati tulajdonú bérlakások esetében is.

Az önkormányzati tulajdonú helyiségek esetében is meg kellett határozni az alkalmazandó jogszabályokat. Miniszteri elvárás volt a nem lakás céljára szolgáló helyiségek, főleg a kereskedelmi és vendéglátó üzletek bérletére vonatkozó évtizedes szabályozási felfogásának meghaladása. Az üzletek esetében nem pusztán az önkormányzati helyiségek bérleti jogának és nem pusztán a helyiségeknek mint ingatlanoknak a piaci forgalmát kellett volna újraszabályozni, hanem összetartozóként és egységként kezelve a bérleti jogot, a berendezést és goodwillt, ahogy a napi viszonyokban a gazdasági élet az üzletet felfogja és kezeli. Ezen a téren nem sikerült a korábbi gyakorlat meghaladása.

Nem volt a vagyon sorsát eldöntő szabály a folyamatban lévő beruházások esetében, s ezt pótolni kellett. Az önkormányzatok elővásárlási joga területükön lévő más önkormányzatok ingatlanaira az önkormányzatok igénye alapján került a törvénybe.

Meg kellett oldani, hogy a tanácsok és szerveik mint állami szervek megszűnése miatt állami vagyon tulajdonosi joggyakorlást illetően ne maradjon gazdátlanul. Az önkormányzatok nem állami szervek, az akkor hatályos rendelkezések szerint állami tulajdonú ingatlant nem kezelhettek. Voltak viszont olyan ingatlanok, amelyek a tanácsai szervek kezelésében álltak, de nem kerülhetnek önkormányzati tulajdonba. Például azok, amelyek a volt egyházi tulajdont rendező törvény hatálya alá tartoztak. Ezért ki kellett dolgozni az állami tulajdonú ingatlan kezelői jogának a Kincstári Vagyonkezelő Szervezet részére való átadását lehetővé tevő szabályokat.

A koordináló funkciót betöltő szabályokhoz sorolandók az átadott vagyonra vonatkozóan továbbélő előprivatizációs jogokat rendező normák, a volt egyházi ingatlanok rendezéséről szóló törvény és a vagyontörvényben szabályozott vagyonátadás viszonyát rendező előírás, az 1996. évre tervezett világkiállítás területére vonatkozó szabályok. A vagyontörvény kiegészítő, korrekciós és koordináló szabályai főként az állami vagyont szabályozó más

törvényeket módosítják. Közülük azoknak a részleteire térünk ki, amelyek nagyobb volumenű vagyontömegre vonatkoznak.

Az önkormányzat tulajdonszerzésével – bármilyen módon is kerül rá sor – a tulajdonosváltózt az ingatlan-nyilvántartásban át kell vezetni. A törvény erejénél fogva történő tulajdonszerzésnek nem feltétele ugyan az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzés, de fontos, hogy az önkormányzat tulajdonszerzését a tulajdoni lapok tükrözzék.

A régi Ptk. kimondta, hogy a tulajdonos, aki a tulajdonjogát az ingatlan-nyilvántartáson kívül szerezte, igényelheti, hogy a tulajdonjogát az ingatlan-nyilvántartás feltüntesse, ami kérelemre vagy hatósági megkeresés alapján lehetséges. A kérelemre történő bejegyzéshez okiratra van szükség. Jelen esetben a tulajdoni lapról megállapítható, hogy állami tulajdonú ingatlanról van-e szó, amely tanács vagy szerve kezelésében van, és beletartozik-e abba a vagyoni körbe, amely kivételt képez az önkormányzati tulajdonba kerülés alól. (A műemléket és természetvédelmi területeket jogszabályok alapján a tulajdoni lapon fel kell tüntetni.) A vagyontörvény ezeknél egyszerűsített bejegyzési eljárást engedett meg, nem kellett a bejegyzéshez okiratot csatolni.

A tanácsi bérlakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek esetében az önkormányzati tulajdonba kerülés alóli törvényi kivételek olyan jellegűek, ami a tulajdoni lapjából nem olvasható ki. Például, hogy volt egyházi tulajdon-e. Ezért ahhoz, hogy a vagyontörvény erején alapuló tulajdonszerzés alapján az ingatlan-nyilvántartásban át lehessen vezetni a tulajdonjogot, a vagyonátadó bizottságok igazolására volt szükség.

Az önkormányzati tulajdon első törvényébe a harmadik személyek jogait védő szabályokat nem iktatták be. A Ptk. hatálya 1991. június 9-étől már kiterjed az önkormányzatok vagyoni és személyi viszonyaira is, de az állami tulajdonszerzésre vonatkozóan meglévő szabály nem lett kiterjesztve az önkormányzatokra. Szükség volt arra, hogy a törvénybe garancia kerüljön, amely szerint az önkormányzat tulajdonszerzése nem érinti a jóhiszemű harmadik személy javára az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogokat. Ez a szabály generális garanciát ad, mert nemcsak a vagyontörvényen alapuló, hanem az Ötv. alapján történt térítésmentes tulajdonszerzésre is vonatkozik.

A tanácsi alapítású közüzemi vállalatok esetében a vagyonátadástól kezdve az önkormányzatok váltak a vállalati vagyon tulajdonosává. A közüzemek állami vállalként nem működhetek tovább, mert nem állami vagyonnal gazdálkodtak. A korábbi állami vállalati vagyon elvonása miatt már nem rendelkeztek vagyonnal. A vállalatok működésére szükség volt, rendeltetésszerű működésük közben kellett megoldani a vállalati vagyon elvonását és önkormányzati tulajdonba adását.

Nem lett volna életszerű, ha a közüzemi vállalatoknál a vagyonelvonás miatt felszámolási eljárások tömege indul, hiszen a vállalatokra a továbbiakban is szükség volt. Jogutód nélküli megszüntetésük a felszámolás révén komoly zavarokat okozott volna. A vagyontörvény lehetővé tette, hogy a vállalat működése közben történjen meg a tulajdonrendezés. Az állami tulajdon önkormányzatoknak történő átadása a vállalatot mint gazdálkodó szervezetet nem szüntette meg, de a képviselő-testületnek határoznia kellett, hogy működteti-e tovább egyéb jogi személy vállalként, vagy megszünteti. A vagyontörvény szabályozza, hogy a vállalat működéséhez szükséges önkormányzati tulajdonú vagyont a képviselő-testületnek a közüzemre kell bízni. E vagyonnal a közüzem önállóan gazdálkodhat. A rendelkezésre azért volt szükség, mert külön az önkormányzati vállalatok gazdálkodására nem voltak jogszabályok. A forgalom, az üzleti élet biztonsága miatt kellett kimondani, hogy a közüzemtől

rábízott vagyont az önkormányzat csak a közüzem megszüntetése és átszervezése esetén az átszervezéssel arányosan vonhatja el.

A közigazgatás feladat- és hatásköri rendjének újrendezése és az első, önkormányzatoknak vagyont juttató törvény nem együtt készült. Ezáltal olyan állami vagyon is az önkormányzatokhoz került a törvény erejénél fogva, amelyre az önkormányzati funkciók gyakorlásához nem volt szükség, az állami feladatok ellátásának feltételei közül viszont hiányoztak.

A tanácsrendszerről az önkormányzati típusú helyi területi közigazgatásra való átérés nagyarányú feladatátrendezéssel is járt. A korábbi tanácsi feladatok túlnyomó részét az önkormányzatok, kisebb részét az államigazgatási szervek végezték. A feladat- és hatáskörrendezés részletei még nem voltak kimunkálva, de az önkormányzatok a törvény erejénél fogva már tulajdonosaivá váltak olyan vagyonnak, amelyek nem önkormányzati feladat- és hatáskörök, hanem állami szervek által ellátott feladatok feltételül szolgálnak. Meg kellett oldani, hogy ne csak az önkormányzatok jussanak hozzá a kötelezően ellátandó feladataikat szolgáló vagyonhoz, hanem a megszűnt tanácsok és intézményeinek teendőit a jövőben végző centrális alárendeltségű állami szervek is. Ennek két járható útja mutatkozott. A tulajdonjog átadására kerül sor, vagy a tulajdonjog érintetlenül hagyása mellett a vagyont használatra kell átadni annak a szervnek, amely a feladatot a továbbiakban végzi.

A minisztériumban készült olyan tervezet, hogy az Alkotmányt kiegészítő törvény írja elő a tulajdon kártalanítási kötelezettség nélküli átadását három relációban:

- az önkormányzatok között történik az átadás, ha például kötelező feladatot a törvény a megyei önkormányzat helyett a települési önkormányzatokra bízza;
- állami tulajdont adtak volna át az önkormányzatnak, ha törvény állami szervek helyett önkormányzatokat jelöl ki a feladat kötelező ellátására;
- végül az önkormányzat tulajdonát kellett átruházni az államra, ha a feladat- és hatáskör úgy változik meg, hogy azt a jövőben nem az önkormányzatoknak, hanem állami szerveknek kell ellátni.

Az alkotmánymódosító törvény előkészítése a kormány döntéséig eljutott. A parlamenti bizottsági viták során kiderült, hogy a módosítása nem kapja meg a parlamenti pártok szükséges támogatását. Arra volt alkotmányos lehetőség, hogy a vagyon használatra történő átadásának szabályozása megtörténjen. Erről három törvénybe kerültek szabályok: 1. a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű államigazgatási szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvénybe; 2. a fővárosi és kerületi önkormányzatokról szóló 1991. évi XXIV. törvénybe; 3. a vagyontörvénybe. Mindhárom törvény azonos elvi alapon szabályozza a használatra történő átadást. A kötelező önkormányzati feladatokhoz szükséges vagyon használatra való átadását írták elő az állami szervek részére. Azt a vagyont kell átadni, amely nem törvényben meghatározott önkormányzati feladat ellátását szolgálja. Valamennyi esetben feltétel az is, hogy a használatra átadás más szerv jogszabályban előírt feladatainak gyakorlásához legyen szükséges. A kérdéses rendelkezések az önkormányzatok részéről erős kritikát kaptak, mert úgy gondolták, hogy az önkormányzatoktól lényegében korlátlan vagyonelevonást tesznek lehetővé az állami szervek javára. Ez a gyakorlatban nem igazolódott.

Korrektúra volt szükség egyes vízi közművek esetében is. A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek

feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény (a továbbiakban: hatásköri törvény) 91. § (1) bekezdése tartalmaz vagyona vonatkozó szabályt. Deklarálta, hogy a lakossági, települési szükségletek kielégítését szolgáló víz- és csatornaművek, valamint belterületi vízelvezetőművek önkormányzati tulajdonban állnak.

A hatásköri törvény nem igazodott az Ötv.-ben szabályozott két tulajdonkezelési módhoz, e szerint a törvény erejénél fogva kerül sor vagyonszerzésre, vagy vagyonátadó döntésnek kell történnie. Vagyoni szabályai idegenek a törvény funkciójától. A hatásköri törvény deklarálta az önkormányzatok tulajdonát, de nyitva hagyta, hogy az önkormányzatok milyen úton váljanak tulajdonossá. Ezért a hatásköri törvényt a vagyontörvénynek módosítania kellett, hogy összhangban legyen az Ötv.-vel és a vagyontörvénnyel.

A vagyontörvény és a *volt egyházi ingatlanok* tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló törvény közötti összefüggés miatt a két törvényt tudatosan egymást követően tárgyalták a parlamentben, és azonos ülésnapon fogadták el ezeket. A rendszerváltás eredményeképpen általánosságban megszűntek az egyházi működéssel és a vallásgyakorlással szembeni korlátozások, az egyházak, a vallásfelekezetek, vallási közösségek tevékenysége megélénkült, és nőtt a velük kapcsolatos társadalmi igény is. A tulajdoni viszonyaik újrendezésének a célja, hogy elősegítse az egyházak működőképességét a szükséges infrastruktúra biztosításával.

A vagyontörvény kimondta, hogy a törvény erejénél fogva, illetőleg a bizottság döntésével nem kerülhet önkormányzat tulajdonába az olyan ingatlan, amely 1948. január 1-je után egyháztól, vallásfelekezettől vagy vallási közösségtől, egyéb egyházi szervezettől került kártalanítás nélkül állami tulajdonba. Az ingatlan korabeli jellegéről a vagyonátadó bizottság megkeresésére a Művelődési és Közoktatási Minisztérium nyilatkozott. Az egyházi tulajdont rendező törvény hatálya alá eső ingatlanokra elidegenítési és terhelési tilalom jegyezhető be az ingatlan-nyilvántartásba. Az egyházi tulajdont rendező törvény nem változtatott az ingatlan tulajdonjogán, ha az Ötv. hatálybalépése napján került az önkormányzat tulajdonába. Ebben az esetben csak a tulajdonos önkormányzat kártalanítása esetén kerülhetett az ingatlan az egyház tulajdonába.

Az önkormányzati tulajdon rendezésének időszakában Magyarország *világkiállításra* készült, amelyre 1996-ban került volna sor. A világkiállítás helyszínéül szolgáló területeket a Fővárosi Tanács határozata írta körül. A vagyontörvény erre való hivatkozással jelölte ki azt a területet, ahol beépítetlen föld – ideértve a parkot, teret, utat és más közterületet is – a vagyontörvény alapján nem kerülhet önkormányzati tulajdonban. Ezen ingatlanok önkormányzati tulajdonba adásáról külön törvény rendelkezik. A koordináló rendelkezések sorában kell említeni azt az előírást, miszerint azokat a műemléki épületeket, amelyek kiemelkedő történeti, kulturális műemléki értéküknél fogva nem kerülhetnek ki az állam tulajdonából, törvény határozza meg.

A vagyontörvény kimondta, hogy olyan ingatlan, amely kizárólag a szovjet csapatok használatában volt, a vagyontörvény erejénél fogva, illetve a vagyonátadó bizottság döntésével nem kerülhet önkormányzati tulajdonba. A szovjet csapatok ingatlanai ugyanis más szabályozott rendben kerültek új tulajdonosokhoz, köztük az önkormányzatokhoz is.

A vagyontörvény úgy rendelkezett, hogy a mezőgazdasági szövetkezetek használatában lévő állami tulajdonú termőföld önkormányzatok tulajdonába kerülő körét a mezőgazdasági szövetkezetek földtulajdoni és -használati viszonyainak rendezése keretében külön törvénynek kell szabályoznia.

A Belügyminisztérium nemcsak az Ötv. vagyoni szabályait végrehajtó törvény kormányzati felelősségét viselte, hanem le kellett vezényelnie a vagyonátadási folyamatot, gondoskodnia kellett az önkormányzathoz került vagyon működtetéséhez szükséges alapvető szabályok, valamint az állami szervek és az önkormányzatok egymás közötti vagyonmozgatás szabályainak parlament elé kerüléséről.

Az Ötv. felhatalmazta a kormányt, hogy a külön törvényben meghatározott állami tulajdonban lévő földek, más ingatlanok, vizek, természetvédelem alatt álló területek és műemléki védett épületek, valamint a közművek, a tanácsi alapítású közüzemek vagyonának önkormányzati tulajdonba adásáról *vagyonátadó bizottságokat* hozzon létre. Az Ötv. azért írta elő a vagyonátadó bizottság közreműködését, mert az adott vagyontárgyat és a tulajdonossá váló önkormányzatot egyedi döntéssel lehetett nevesíteni. A vagyontörvény az a külön törvény, amely konkretizálja, hogy az Ötv. alapján az önkormányzatokat megillető vagyoni körből mely konkrét tulajdonokat és mely önkormányzatoknak adják át a bizottságok.

Építve az 1990 nyara óta működő vagyonellenőrző bizottságok tapasztalataira, kormányrendelet döntött a 13 főből álló megyei és fővárosi vagyonátadó bizottságok felállításáról. A bizottságok hatósági jogkört gyakoroltak. Minden megyében és a fővárosban egy bizottságot állítottak fel, de a munka hatékonysága érdekében a jogszabály módot adott rá, hogy a bizottság hatáskörét három tagból álló munkacsoportok gyakorolják. A bizottság határozatait az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény alapján hozta, a jogorvoslati kérelmeket a Belügyminisztériumnak kellett elbírálnia, a jogerős államigazgatási határozat ellen az érdekeltek a bírósághoz fordulhattak. A bizottsági eljárások két szakaszból álltak. A döntést előkészítő fázisban a bizottság tájékoztatta az önkormányzatokat, hogy mely vagyont kívánja átadni részükre és milyen feltételekkel. Az önkormányzatok nyilatkozatának beszerzése után – hogy átveszik a vagyont, vagy sem – döntést hoztak a vagyon tulajdonba adásáról. A határozatok a tulajdonosváltás ingatlan-nyilvántartási bejegyzésére alkalmas okiratnak minősültek.

1. táblázat

*A helyi önkormányzatok vagyona (1991–1992)*

| Megnevezés                                     | 1991. 12. 31.<br>(millió Ft) | 1992. 12. 31.<br>(millió Ft) | 1993. 12. 31.<br>(millió Ft) |
|------------------------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Immateriális javak (1.)                        | 553                          | 628                          | 951                          |
| Tárgyi eszközök (2.)                           | 304 161                      | 391 384                      | 475 722                      |
| ebből ingatlanok                               | 228 661                      | 291 209                      | 351 323                      |
| Befektetett pénzügyi eszközök (3.)             | 8 672                        | 208 153                      | 288 489                      |
| ebből részesedés                               | 5 791                        | 198 722                      | 272 371                      |
| Üzemeltetésre, kezelésre átadott eszközök (4.) |                              |                              | 61 282                       |
| <i>Befektetett eszközök összesen</i> (5.)      | <i>313 386</i>               | <i>600 165</i>               | <i>826 444</i>               |
| Forgóeszközök összesen (6.)                    | 82 692                       | 100 952                      | 10 459                       |
| ebből kárpótlási jeggyel                       | 1                            | 31                           | 345                          |
| <b>Vagyon összesen</b>                         | <b>396 078</b>               |                              | <b>936 903</b>               |

*Forrás:* APEH SZTADI 1992. és 1993. évi beszámolója a helyi önkormányzatok mérlegéről

Fontos szerep hárult a minisztériumra az önkormányzatok vagyoni megállapodásainak és a vagyonátadó bizottságok szakmai orientálása terén. Különösen olyan jogalkalmazási feladatok esetében, amelyek több jogszabály összehangolt alkalmazását igényelték, mint a közös tanácsok.

A vagyonátadási munkáért minden elismerés jár azoknak a fővárosi és megyei bizottságokban dolgozóknak, akik a belügyminiszter felkérésére részt vettek a bizottságok munkájában. Jelképes díjazásért végeztek nagyon fontos és óriási vagyontömeg sorsát eldöntő feladatot. Tették ezt imponálóan magas szakmai színvonalon és lelkiismeretesen. Igazolja, hogy elenyésző számú jogorvoslatra került sor, és részrehajlásuk miatt egyetlen kifogás vagy az eljárásból való kizárási kérelem nem merült fel.

Az önkormányzati tulajdon jogi dogmatikája a 90-es évek elején nem ment tovább az önkormányzatoknál, és azzal nem számolt, hogy a polgármesteri hivatal és az önkormányzat által fenntartott költségvetési szervek ugyancsak jogi személyek, és ahogyan az önkormányzat, úgy azok is részt vesznek gazdasági ügyletekben, beszereznek és selejteznek, polgári jogi szerződéseket kötnek, szolgáltatásokat vesznek igénybe.

A tanácsokat felváltó önkormányzati rendszerben a volt tanácsi költségvetési szervek az önkormányzatok költségvetési szerveivé váltak. Nem az intézmények, hanem a költségvetési szerveket fenntartó önkormányzatok kaptak azonban tulajdont. Az Ötv., de a vagyontörvény szabályai sem számoltak azonban a költségvetési szervek tulajdonjogi jogalanyiságával. Arra máig nem találunk szabályt, hogy az önkormányzati fenntartású költségvetési szervek újonnan beszerezett, vásárolt vagy épített ingatlanai, ingóságai a fenntartó önkormányzat tulajdonát képezik, vagy maguk a költségvetési szervek is lehetnek tulajdonosok. Jelentős számú költségvetési szerv alapító okiratának ismeretében mondhatjuk, hogy az alapítói jogot gyakorló önkormányzatok ezt a kérdést megkerülik, s úgy fogalmaznak, hogy a költségvetési szervek működését a nyilvántartásukban lévő vagyon szolgálja, s megjelölik azt a fenntartó önkormányzat tulajdonában lévő ingatlant, amelyben a költségvetési szerv el van helyezve. Ebből azonban nem lehet következtetni, hogy az alapítók miként foglalnak állást a költségvetési szerveik tulajdonjogi jogalanyiságáról.

A feltevés első látásra álproblémának tűnik, mert a régi Ptk. 36. § (1) bekezdése értelmében a költségvetési szerv jogi személy. A régi Ptk. 28. § (4) bekezdése szerint: „A jogi személy jogképes. Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, jogképessége kiterjed mind azokra a jogokra és kötelezettségekre, amelyek jellegüknél fogva nem csupán az emberhez fűződhetnek.” A Ptk. 28. § (4) bekezdéséből az következik, hogy az önkormányzati költségvetési szervekre mint jogi személyekre nézve jogszabálynak kellene – lehetne – kimondania, hogy nem lehetnek tulajdonjog alanyai, ha az volna a jogalkotó szándéka, hogy ne szerezhesse nek tulajdont. Ilyen tiltás viszont nincs, amiből következik, hogy ha csak a tiltás hiányát vesszük figyelembe, akkor nincs akadálya, hogy a költségvetési szerv tulajdont szerezzen. És szereznek is. Az önkormányzati költségvetési szervek eszközöket (óvodai és bölcsődei felszerelést, műszert, autót, sepregető gépet stb.) szereznek be, adásvételi vagy szállítási szerződéseket kötnek. A számlák a költségvetési szerv nevére szólnak. Polgári jogi értelemben a költségvetési szerv lesz a tulajdonos, ha a kereskedővel vevőként a költségvetési szerv köt adásvételi szerződést. A Polgármesteri Hivatalok mint költségvetési szervek az önkormányzati autók forgalmi engedélyébe bejegyzett tulajdonosok. Az önkormányzati vagyonra és a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó jogszabályok mégis úgy



tesznek, mintha a költségvetési szervek kizárólag a fenntartó önkormányzat számára szereznének tulajdonjogot.

A költségvetési szervekre vonatkozó jogalkotást ez a téma nem foglalkoztatja, hanem evidenciaként kezelik, hogy a költségvetési szervnek nem tulajdona van, hanem használatba kaphat vagyont. Abból, amit az Áht.-ban a helyi önkormányzati költségvetési szerv vagyonáról találunk, arra következtethetünk, hogy a jogalkotó a tulajdonlásukkal nem számol. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény is úgy kezeli, mintha a helyi önkormányzati költségvetési szervnek nem létezhetne semmilyen tulajdona.

Találkoztunk egy kivétellel. A közoktatásról szóló, ma már nem hatályos 1993. évi LXXIX. törvény 12. § (2) bekezdése kimondta, hogy „a nevelési-oktatási intézmény, valamint a tanuló közötti eltérő megállapodás hiányában a tanuló jogutódjaként a nevelési-oktatási intézmény szerzi meg a tulajdonjogát minden olyan, a birtokába került dolognak, amelyet a tanuló állított elő a tanulói jogviszonyából, kollégiumi tagsági viszonyából eredő kötelezettségének teljesítésével összefüggésben, feltéve, hogy az annak elkészítéséhez szükséges anyagi és egyéb feltételeket a nevelési-oktatási intézmény biztosította”.

*Összefoglalva:* a jogszabályok kifejezetten nem zárják ki, hogy a helyi önkormányzati költségvetési szervek tulajdont szerezzenek. De helyesebb volna úgy fogalmazni, hogy erről inkább hallgatnak. Pedig a gyakorlat bizonyítja, hogy szereznek tulajdont. Szélesebb összefüggésben a közösségi tulajdon rendszerébe illeszkedő tulajdonformáról beszélhetünk. Ennek ellenére a helyi önkormányzati költségvetési szervek tulajdona a közvagyon nomenklatúrájában nem jelenik meg.

### 9.3. Az önkormányzati finanszírozási rendszer

(Laky Csaba)

Már a tanácsrendszer továbbfejlesztése során is központi kérdés volt a *finanszírozási rendszer reformja*. 1989. év végére nagy szakmai viták közepette befejeződött a tanácsfinanszírozás modellezési folyamata. Ebben az előtörténetben a Belügyminisztérium és a Pénzügyminisztérium társfőosztályainak, illetve megyei tanácsok pénzügyi, tervezési szakigazgatási szervezeteinek munkatársai vettek részt, ami a tanácsfinanszírozási rendszer pénzügyi finanszírozását teljesen átalakította, és alkalmas volt arra, hogy módosításokkal az önkormányzatiság periódusában is ezt a rendszert kövessék.

1990. januárjától a reform eredményeként az addig centralizált, *kiadásorientált* gazdálkodás helyett normatív és decentralizált, *forrásorientált* rendszer jött létre. Eltűnt az államigazgatási szereplők (a Belügyminisztérium és Pénzügyminisztérium, a középszint: megyei tanácsok pénzügyi szakigazgatási szerve és a helyi szint: települési tanácsok) közötti alkumechanizmus, illetve a politikai hatalmi környezet asztal alatti pénzosztó szerepe. Ezt a tervezési mechanizmust kiváltották a normatív, kiszámítható közgazdasági szabályzók. A helyi tanácsok által ellátott feladatok és az ellátottak számának ismeretében a helyi tanács vezetése – kockás papíron – kiszámolhatta, mekkora forrással fog rendelkezni az adott költségvetési évben, a vállalt közszolgáltatási feladatainak finanszírozása érdekében. Megjegyzendő, hogy azért kockás papíron, mert Magyarországra az első Microsoft

Office csomag<sup>6</sup> 1990. augusztus 1-jén érkezett meg, amely általános üzleti szoftverként működött és vált elérhetővé.

Minden belügyminisztériumi munkatárs számítógép mellett ülvé tanulta és gyakorolta a Microsoft Office használatát, a közös tanulás élménye is megvolt a főosztály munkatársai között, egymásnak segítettek a Microsoft Office program elsajátításában, csapatépítő hatása volt. Persze a makroszintű tervezés nem kockás papíron történt, hanem nagy teljesítményű számítógépeken, ennek irányítása is a BM Önkormányzati Gazdasági Főosztályhoz (a továbbiakban: főosztály) kapcsolódott. Az 1990-től évente makroszinten csak a helyi közigazgatások (önkormányzatok) államháztartáson belüli részesedésének nagyságát határozták meg (a GDP nagyságából, mennyit lehet erre a szférára költeni, az adott évben erre terjedhet ki csak a központi szabályozás).

Az 1991–1994. években a GDP-ből való tényleges részesedés nagyságát a melléklet 4.4. számú táblázata tartalmazza. A főosztály 1990–1994 közötti munkáját meghatározta, hogy a főosztályt vezető Kusztosné Nyitrai Edit és a Belügyminisztériumot felügyelő Kara Pál önkormányzati helyettes államtitkár országosan elismert specialistája volt ennek a témakörnek, amelyben 1990 után több tanulmányt publikáltak, illetve figyelemre méltó szakanyagokat írtak. Tekintve, hogy a volt főosztályvezető asszony külföldön telepedett le, Kara Pál pedig Istenéhez távozott közülünk, az ő éves beszámolóik alapján csak jelentésszerűen<sup>7</sup> lehet felidézni a minisztériumi munkásságuk fontosabb vonatkozásait.

1990–1994. évben a főosztály teendői „jelentésszerűen” a következők voltak:

- *1990–1991-ben a főosztály:*
  - részt vett a helyi önkormányzatokról szóló törvény gazdasági alapját érintő szabályozási elemek kidolgozásában;
  - a Pénzügyminisztériummal együttműködve kidolgozták a helyi adókról szóló törvény tervezetét;
  - a Pénzügyminisztériummal szorosan együttműködve elvégezte az állami költségvetési tervezés önkormányzatokat érintő kormányzati feladatainak előkészítéséből és a végrehajtás szervezéséből adódó teendőket. Tervezési köriratban kidolgozta a helyi önkormányzati költségvetés készítéséhez a támogatási hozzájárulást megalapozó mutatószámokat;
  - a legnagyobb erőfeszítést kívánó feladatát képezte a helyi önkormányzatok cél-támogatásáról szóló törvény tervezetének elkészítése, illetve az ehhez kapcsolódó irányelv összeállítása. Jelentős nagyságú pályázat feldolgozásának szervezése a főosztály feladata volt (pályázatok száma: 4200 darab volt). Ehhez kapcsolódóan a főosztály előkészítette az 1991. évi céltámogatásról szóló törvénytervezetet, valamint a helyi önkormányzatok 1992. évi címzett és céltámogatási rendszeréről szóló törvénytervezetet;
  - elvégezte a megyei szinten létrejött Területi és Államháztartási Információs Szolgálatok (továbbiakban: TÁKISZ) működésének beindításával kapcsolatos szervezési és szabályozási tennivalók kialakítását (erről részletesebben később);

<sup>6</sup> Lásd: [www.news.microsoft.com/hu-hu/microsoft-tortenete/](http://www.news.microsoft.com/hu-hu/microsoft-tortenete/) (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

<sup>7</sup> Belügyminisztérium szervezeteinek éves beszámolója (1991., 1992., 1993., 1994. évben).

- közreműködött az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok kiegészítő állami támogatásáról szóló törvény tervezetének kidolgozásában.
- *1992. évben a főosztály:*
  - kidolgozta a helyi önkormányzatok 1992. évi címzett- és céltámogatásról szóló, a helyi önkormányzatoknak az alap- és középfokú kollégiumi ellátás fejlesztésére, bővítésére, felújítására, valamint a középiskolai tornatermek építésére vonatkozó 1992. évi céltámogatási törvénytervezetet, továbbá a helyi önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló kormányrendelet-tervezetet;
  - részanyagot állított össze a helyi önkormányzatok 1991. évi gazdálkodásáról az 1991. évi állami költségvetési zárszámadáshoz;
  - előkészítette a címzett és céltámogatással 1993. évben folyamatban lévő beruházások támogatási igényéről, finanszírozási, elszámolási és ellenőrzési rendjéről szóló törvényjavaslatot és a kapcsolódó kormány-előterjesztést, valamint a címzett- és céltámogatási rendszerről szóló törvény végrehajtásához kapcsolódó kormányrendelet-tervezetet;
  - közreműködött a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról, a közoktatásról, szakoktatásról, az egyes szociális ellátásokról, a társadalombiztosításról szóló törvényjavaslatok, valamint a községek egészséges ivóvízellátásáról készített kormány-előterjesztés, az országgyűlési tájékoztató, továbbá a közüzemi ivóvíz- és csatornaszolgáltatási díj megállapítási jogkörének önkormányzati hatáskörbe történő átadása feltételeiről szóló kormány-előterjesztés kidolgozásában;
  - részt vett a költségvetési törvényben meghatározott 1992. évi központosított előirányzatok igénylési feltételeinek kidolgozásában, valamint a körjegyzői alapberek 1992. évi központi támogatásának igényléséről szóló belügyminisztériumi irányelv kidolgozásában;
  - elkészítette a helyi önkormányzatok gazdálkodásának rendszeres ellenőrzésére, valamint a TÁKISZ-ok stratégiai fejlesztési irányára vonatkozó javaslatokat.
- *1993. évben a főosztály:*
  - elvégezte az éves központi költségvetési tervezés helyi önkormányzatokat érintő előkészítésével, az önkormányzati tervezéssel kapcsolatos minisztériumi feladatokat;
  - gondoskodott a TÁKISZ-ok tevékenységének irányításáról, működési feltételeinek javításáról és közvetítésükkel a helyi önkormányzatok költségvetési, zárszámadási feladatainak segítségéről, a címzett és céltámogatási rendszer kiegyensúlyozottabb működtetéséről, a szakmai feladatkörbe tartozó továbbképzések előkészítéséről, lebonyolításáról;
  - átvette az 1993-ban megszűnt a BM Hatósági Főosztály Lakás- és Helyiségigazgatási Osztály feladatköreit;
  - részt vett a helyi önkormányzatokról szóló törvény korszerűsítési munkáiban, kidolgozta a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló törvényjavaslatot és a végrehajtási rendelet módosító tervezetét;

- javaslatot dolgozott ki az Állami Számvevőszék által feltárt szabálytalanságok jogorvoslati rendjére;
  - közreműködött a nagy elosztási rendszerek reformjához kapcsolódó, helyi önkormányzatokat érintő törvényjavaslatok előkészítésében (például a közoktatási, szakképzési, társadalombiztosítási, szociális igazgatás területén);
  - részt vett az 1994. évi központi költségvetési törvényjavaslatban meghatározott előirányzatok igénylési feltételeinek kialakításában, többek között kidolgozta *A közegészségügyileg veszélyeztetett települések egészséges ivóvízzel való ellátása többletköltségeinek részbeni ellentételezése* című pályázat felhívását;
  - kidolgozta a földrendező és földkiadó bizottságok működési feltételeiről, valamint a jogi szabályozást igénylő kérdésekről szóló kormány-előterjesztést;
  - részt vett a víz- és csatornaszolgáltatási díj megállapítási jogkörének helyi önkormányzati hatáskörbe adásáról szóló kormány-előterjesztés készítésében.
- *1994. évben a főosztály:*
- elkészítette az 1994. évi új címzett támogatásról szóló törvénytervezetet, az új céltámogatások jegyzékét tartalmazó kormányrendelet-tervezetet, az 1995. évi új címzett támogatások döntés-előkészítéséről szóló kormány-előterjesztést;
  - az 1996. évben támogatható célok és az igénybevétel feltételeinek jogszabályi meghatározása érdekében, valamint a támogatási rendszer négyéves működésének gyakorlati tapasztalataira, a központi költségvetés helyzetére tekintettel elkészítette a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló 1992. évi LXXXIX törvény módosításáról szóló előterjesztést, illetve a 46/1993. (III. 17.) kormányrendelet módosításának tervezetét;
  - elvégezte a szociális bérlet építéséhez nyújtandó céltámogatás igénybevétele feltételeiről szóló parlamenti döntés előkészítését;
  - részt vett a helyi önkormányzati törvény módosítását előkészítő munkában (az önkormányzatok kötelező feladatainak ellátását, gazdálkodását érintő kérdésekben);
  - az országgyűlési döntések előkészítéseként részanyagot készített az 1993. évi zárszámadási törvény tervezetéhez;
  - részt vett a saját gazdálkodási hibájukból tartósan fizetéseképtelenné vált helyi önkormányzatok helyzetének rendezéséről szóló szabályozási koncepció kidolgozásában;
  - közreműködött az államháztartási törvény végrehajtását szolgáló kormányrendelet-tervezetek kidolgozásában;
  - képviselte a kormányt, illetve a Belügyminisztérium álláspontját az Országgyűlés szakbizottságaiban a helyi önkormányzatok gazdálkodásának finanszírozását, a címzett és céltámogatási rendszert érintő kérdésekben;
  - részt vett az energia-áremelés lakossági és intézményi kompenzációjának kidolgozásában, a helyi kisebbségi önkormányzatok finanszírozásának, költségvetésük tervezési-gazdálkodási rendjének szabályozásában, a helyi önkormányzatok tűzoltóságok támogatási rendszerének kialakításában;

## 9.4. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája

(Laky Csaba)

A *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája* (a fejezetben a továbbiakban: Charta) részletesen foglalkozik a *helyi hatóságok pénzügyi forrásainak témakörével*. Ezzel kapcsolatban, valamint a Charta hazai hatásaival kapcsolatban a következőket emelhetjük ki.

A Charta 9. cikkelye szerint:

- „1. A helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek.
2. A helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia.
3. A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak legalább egy részét olyan helyi adók és díjbevételek teszik ki, amelyek mértékének meghatározására – jogszabályi keretek között – e szerveknek van hatáskörük.
4. Azon pénzügyi rendszerek, amelyeken a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai alapulnak, legyenek eléggé sokrétűek és rugalmasak ahhoz, hogy lehetővé tegyék – amennyiben ez a gyakorlatban lehetséges – a feladatok megvalósításához szükséges költségek tényleges alakulásával való lépéstartást.
5. A pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelme szükségessé teszi olyan pénzügyi kiegyenlítési eljárások, illetőleg ezekkel egyenértékű intézkedések intézményesítését, amelyek célja a számításba jövő pénzügyi források egyenlőtlen elosztása, valamint a teljesítendő pénzügyi terhek által okozott hatások korrekciója. Az ilyen eljárások, intézkedések nem csökkenthetik a helyi önkormányzatoknak a saját feladatkörüket illető döntési szabadságát.
6. A források rájuk eső részének meghatározása során megfelelő formában ki kell kérni a helyi önkormányzatok véleményét.
7. A lehetőségekhez mérten a helyi önkormányzatoknak juttatott támogatás nem köthető meghatározott feladatok finanszírozásához. A támogatások juttatása nem korlátozhatja a helyi önkormányzatoknak a hatáskörükön belüli önálló döntéshozatali jogát.

A beruházási célú hitelfelvétel érdekében a helyi önkormányzatok a jogszabályi kereteken belül jogosultak a nemzeti tőkepiacon megjelenni”.<sup>8</sup>

A Belügyminisztérium politikai és közigazgatási vezetése következetesen törekedett arra, hogy a 1990–1994. között a helyi önkormányzatok *pénzügyeit érintő törvények* minden esetben a Chartában leírtak figyelembevételével szülessenek meg. Az egyes törvénytervezetek véleményezésénél a Charta minden esetben előkerült, sok vitát okozott a tárca-egyeztetések során.

A Charta egyik fontos elvárása, hogy a helyi önkormányzatok megfelelő nagyságú és szabadon (helyi döntés alapján) felhasználható forrásokkal rendelkezzenek, amelyek

<sup>8</sup> Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény ki-hirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény 2. §.

összhangban vannak az ellátandó közszolgálati feladatok kiadásaiival (ideértve az önként vállalt feladatokat is). A központi költségvetéssel kapcsolatos arányossági követelmény csak a kötelezően ellátandó feladatokra igaz.

Egy adott helyi önkormányzat pénzügyi önállóságát nagyban meghatározza, hogy mekkora a *saját bevétele*, amellyel szabadon rendelkezhet, és helyi adó-, illetve díjbevételekből származnak. (Ennek keretszabályát törvényben rögzítik, de a mértékéről helyben döntenek.)

A hitelfelvétel visszafizetésének a kockázatát (mert minden esetben a hitel egy előrehozott forrás, amelyet a jövő időszakban kell visszafizetni, a jövőben meg kell lennie erre a pénzügyi forrásnak) azzal lehet csökkenteni, hogy a következő időszakban is az adott saját bevételek törvényi szinten is rendelkezésre állnak, és a jogszabályok módosítása nem jelent a jövőben szabályozási kockázatot a hitel tőke-visszafizetése szempontjából.

A helyi önkormányzati forrásszerkezetnél célszerű, ha nagyobb kiszámíthatóságra és stabilitásra törekednek a jogalkotók és a döntéshozók. A támogatási jogcímek stabilitása, a támogatások értékének kiszámítható alakulása nagyon fontos, hogy ha elvárjuk a helyi önkormányzatoktól, hogy megalapozott beruházási és hitelfelvételi döntéseket hozzanak (a kockázati tényezőt ne a szabályzórendszer folyamatos változása jelentse).

Ha az ágazati szabályozás alapján változik az ellátandó feladat nagysága, vagy a szakmai minőségi feltételek módosulnak, akkor ehhez hozzá kell igazítani a feladatellátás finanszírozási szükségleteit. (Ez utóbbinak az egyik nagy küzdője és lobbistája a Belügy-minisztérium volt.)

Horizontális kiegyenlítőrendszer alkalmazása szinte elengedhetetlen annak érdekében, hogy a helyi önkormányzatok között fennálló területi egyenlőtlenségek, a jövedelemtermelő képességben, gazdasági potenciálban meglévő különbségek ne eredményezhessenek a helyi önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások minőségében és elérhetőségében jelentős eltéréseket. A kiegyenlítéssel összefüggésben ugyanakkor elvárás, hogy a helyi önkormányzatok felelősségébe tartozó feladatköröket illetően döntési szabadságukat ne korlátozzák. A helyi önkormányzatok kiegészítő támogatásának szükségessége végett a fentiekben leírt okok miatt az Országgyűlés az önhibáján kívül hátrányos helyzetbe kerülő önkormányzatok kiegészítő támogatására 1991-ben 5 milliárdot, 1992-ben 2,75 milliárdot, 1993-ban milliárdot, 1994-ben 0,46 milliárdot irányzott elő. Ebben a szabályozási időszakban ennek nagysága nem volt jelentős.

Az önkormányzatok a kötelező feladatokon kívül önként vállalt feladatokat is elláthatnak. A szétválasztás nehéz, hiszen sokszor átfedés van a feladatok között, elég itt utalni arra, hogy például egy falunap megrendezése lehet településmarketingként önként vállalt feladat, de tartozhat a kötelező közművelődési feladatok ellátása közé is. A központi költségvetés elsődlegesen csak a kötelező feladatokra biztosít forrást, míg az önként vállalt feladatokat az önkormányzatoknak elsődlegesen saját forrásaikból kell biztosítaniuk, de a kettőnek együttes költségvetésből történő finanszírozása nagyon fontos elem.

A helyi önkormányzatok saját maguk dönthetik el, hogy mely kereskedelmi banknál vezetik a folyószámláikat. Minden év októberében kellett bejelenteni, hogy a jövő évtől mely bank vezeti az önkormányzat és az intézményeinek a folyószámláit. Így a kereskedelmi bankok részéről ebben az időszakban fontos volt a helyi döntéshozók megkeresése; a banki konkurencia eredményeként minél kevesebb forgalmi jutalék fizetéséért minél jobb banki szolgáltatást tudtak a települési önkormányzatok elérni.



Az Ötv. 88. §-a szerint, a helyi önkormányzat: „Hitelt vehet fel és kötvényt bocsáthat ki, ennek fedezetül állami hozzájárulás és az önkormányzati törzsvagyron nem használható fel, dönt a célhoz nem kötött forrásai betétként történő elhelyezéséről, az állami hozzájárulás kivételével, dönt egyéb banki szolgáltatások igénybevételéről.”

Az 1990–1994. időszakban még volt túlzott hitelfelvétel és kötvénykibocsátás. Ezek nagysága az összes bevétel 1–2%-át tette ki.

A települési önkormányzatok a szabad pénzeszközeiket lekötötték, a betéti kamatbevételt mint a pénzszerzés egyszerű módját hosszabb-rövidebb időre alkalmazták, erre a pénzügyintézetek is szívesen ajánlottak kedvező konstrukciókat. Ebben az időszakban a lekötött pénzeszközök 80–85%-a éven belüli volt, és a fennmaradó arányt teszi ki az éven túli lekötések aránya.

Az 1990. évtől bevezetett finanszírozási szabályozás hatástanulmányának összeállításakor a szakértők az 1989. évben működő 1586 tanácsból indultak ki, és mögöttük a közös tanács mentén létrejött intézményhálózatot vették figyelembe. A 1990. évi változás 3100 önkormányzatot hozott létre. Azonban ha a közgazdasági vagy „üzemgazdasági” szempontokat nézzük, akkor nem mindegy, hogy egy adott tanteremben 10 vagy 25 fő képzése folyik. Az akkori törvényi szabályozás alapján kötelező társulást nem lehetett létrehozni.

Az önkéntes társuláshoz is ösztönző állami támogatásra volt szükség. Ezért is nagyon fontos volt, hogy olyan ösztönző támogatási rendszer jöjjön létre 1995-től, amelynek megszűnése után ötéves fenntartási kötelezettség terhelte volna az érintett települési önkormányzatokat (ellenkező esetben vissza kell fizetnie a biztosított támogatási összeget).

Az Ötv.-ben eléggé liberális szabályokat fogadtak el a helyi önkormányzatok vállalkozásaival kapcsolatban. Ez azt is eredményezheti, hogy a gazdasági döntések esetleges megalapozatlansága okán fizetéseképtelenné válik a helyi önkormányzat (1994 II. felében már voltak jelek). Egyértelmű volt, hogy ennek szabályozása nem valósulhat meg az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok (a továbbiakban: ÖNHIKI) megsegítésére kiírt pályázat II. része által, hanem olyan törvényi szabályozást kell kialakítani, amely akár preventív jelleggel megakadályozza a csődhelyzet kialakulását, de ha bekövetkezett, akkor ennek rendezéséhez kapcsolódóan olyan eljárási folyamatot kell kidolgozni, amelyben:

- a csődhelyzet rendezésének időtartama alatt biztosított a helyi önkormányzatnál az alapvető lakossági közszolgáltatások ellátása (ehhez a pénzügyi forrás folyamatosan rendelkezésre áll);
- az eljárás kezdeti időpontjától nincs lehetőség arra, hogy az önkormányzat további megalapozatlan kötelezettségeket vállaljon, vagy elidegenítse a még meglévő vagyontárgyait;
- az eljárás befejeztével a bejelentett hitelezői követelések akár részleges kielégítése útján is „megszabadul” a kötelezettségektől az adós helyi önkormányzat.

A *közbeszerzési szabályozás* kidolgozására azért volt szükség, hogy a közpénzek felhasználásának széles körű nyilvános ellenőrizhetőségét, az államháztartás kiadásainak észszerűsítését, a közbeszerzésben a verseny tisztaságát elérjék. 1994-ig ennek kidolgozása nem történt meg, ennek pótlása a jövő időszakának a feladata lett.