

DR. CSÜRÖS GABRIELLA

EGYETEMI ADJUNKTUS
DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
PÉNZÜGYI JOG ÉS KÖZMENEDZSMENT TANSZÉK

A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiája általában, valamint az angol, az amerikai és a magyar önkormányzati bevételek tükrében – gondolatok Kecső Gábor monográfiájához¹

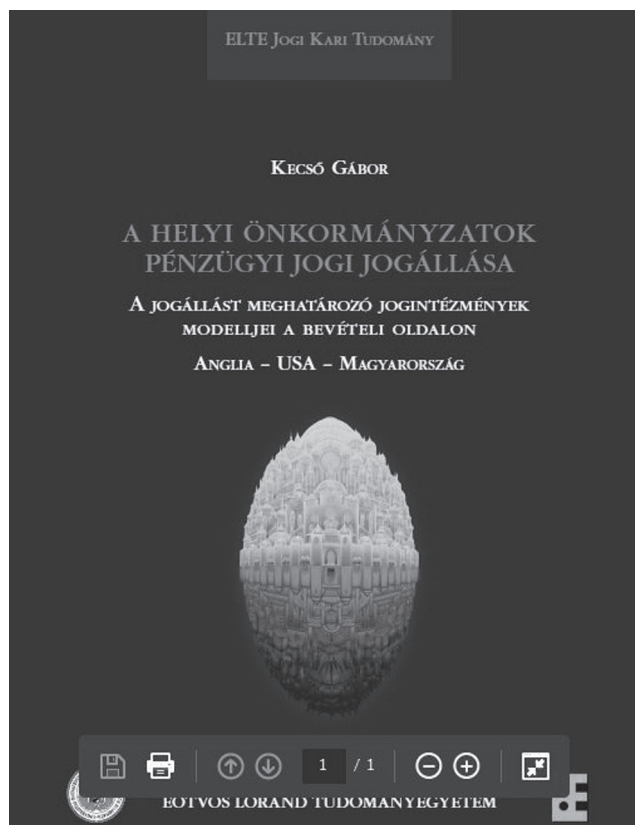
*„A világ, és minden, ami benne foglaltatik,
ellentétben nyilvánul meg (...) a kettő elválaszthatatlanul
összetartozik, mint egy érme két oldala.”²*

„Ellentétben” – Kecső Gábor monográfiájának a borítóján lévő kép címe. Vajon mire utalhat a szerző már a képpel? A jogtudomány számára jelentős hozzáadott értékkel bír, alapvetően elméleti munka elolvasásával választ kaphatunk erre a kérdésre is.

A helyi önkormányzatok finanszírozása egy örökzöld kutatási téma a pénzügyi jogtudomány művelői számára. Hazánkban a 2010. évi országgyűlési és önkormányzati választásokat követően jelentős változások következtek be az államháztartás önkormányzati alrendszerében is. Ez jó apropóként szolgálhatott, hogy a magyar helyi önkormányzatok pénzügyeit monográfia keretében is vizsgálják. Kecső Gábor, aki „A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. Anglia – USA – Magyarország” címmel 2015-ben sikeresen megvédte doktori értekezését, azonos címmel jelentette meg monográfiáját 2016-ban. A szerző kutatásai során azonban több szempontból is rendhagyó módon közelítette meg az önkormányzatok finanszírozásának témakörét. Egyrészt nem azt a jogi értekezések kapcsán gyakran alkalmazott módszert választotta, hogy jogtörténeti vizsgálatok keretében mutatja be és értékeli a magyar önkormányzati rendszer finanszírozásának változásait. Véleményem szerint ez jelentős érdeme a munkának. Másrészt elméleti megalapozásként alapvetően alkotmányjogi, emellett közigazgatási jogi kérdéseket vet fel és válaszol fel. Ez idegen pénzügyi jogi tárgyú értekezésben,

noha teret ad az interdiszciplinaritásnak. Az elméleti rész jelentős terjedelmével akár külön monográfia is lehetett volna, ugyanazon kötetben viszont szélesebb olvasói kör bevonására lehet alkalmas.

Jelen keretek között nem célolok a szerző valamennyi kutatási eredményének bemutatása, inkább azok szubjektív szelekciójaként néhány érdekesség felvetése, értékelése, továbbgondolása. Érdeemes mindenképp tisztázni a szerző



¹ Kecső Gábor: A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. Anglia – USA – Magyarország. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2016. .

² Heike HOYER

által végzett széleskörű kutatómunka kereteit. A munka középpontjában annak a kérdésnek a megválaszolása áll, hogy miként lehet finanszírozni az önkormányzatokat. A szerző arra törekedett, hogy következetes fogalmi rendszer megalkotása mellett feltárja a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyére, különösen azok pénzügyi jogi jogállására vonatkozó elméleteket, továbbá összehasonlító jelleggel három – a brit (különösen az angol), az amerikai (annak tíz tagállamára tekintettel) és a magyar – jogrendszer önkormányzati finanszírozását bemutassa. A bevezetőben meghatározottak szerint a szerző alapvetően a funkcionális jogösszehasonlítás módszerét alkalmazta, tehát tematikusan olyan jogintézményeket vizsgált, amelyek az általa kiválasztott három ország vonatkozásában meghatározóak az önkormányzati finanszírozás tekintetében. Emellett viszont alkalmazza az analitikus elemzés, a jogszabáylelemzés, a teleologikus értelmezés és a jogtörténeti módszereket is. A szerző forrásfelhasználása (már maga az irodalomjegyzék is) alapos, kiterjedt kutatómunkáról tanúskodik. Az elméleti rész tekintetében az eredeti forrásokra támaszkodás, a jogösszehasonlító munka keretében pedig a külföldi szakirodalom és szabályozás, valamint több esetben a kapcsolódó bírói joggyakorlat elemzése is a tudományos munka magas színvonalát, a szerző szakirodalmi jártasságát mutatja.

A kötet jelentős terjedelme ellenére jól kezelhető, ugyanis a szerző egyértelműen utal arra, hogy adott témával részletesebben melyik rész szerkezeti egységében foglalkozik. Hiányérzetem annyiban volt, hogy a nagy ívű munka az egyes részek, azon belül a fejezetek végén általában nem tartalmaz összegző megállapításokat. Csupán a szuverenitásról és az autonómiáról szóló alfejezet végén, valamint a záró gondolatok keretében olvashatunk összefoglalót – utóbbiban kizárólag a helyi adók, a támogatások és a kölcsönfelvétel vonatkozásában, noha egy nagyon informatív, sokkal szélesebb spektrumú kutatás eredményeit tartalmazza a kötet. Emellett az irodalomjegyzékben érdemes lett volna feltüntetni a felhasznált jogszabályokat, elemzett jogeseteket is, a könyv végén egy tárgymutató is hasznos lett volna.

Kérdésként merülhet fel a *témaválasztás* vonatkozásában, hogy a szerző a magyar mellett miért az angol és az amerikai önkormányzati rendszert tette vizsgálat tárgyául. Bár nincs közös történelmi gyökereik, nem e két ország mutat leginkább közös vonásokat a magyar önkormányzati rendszerrel, inkább más kontinentális európai országok, illetve önkormányzati modellek (pl. skandináv, rajnai, mediterrán modellek) képezhetnék vizsgálat alapját, elfogadható a szerző érvelése a téma, illetve az önkormányzati rendszerek választását illetően. (Érvként merül fel az újszerűsége törekvés az angol önkormányzati szabályozás 21. századi reformjának bemutatásával, valamint a kutató kíváncsisága, a nyelvi korlátok.)

A munka szerkezete az alábbi logikát követi. A bevezetőben a kutatás keretei kerülnek meghatározásra: a könyv szerkezete, a kutatás célja, módszere és forrásai, valamint a kutatás tárgya. Az első rész a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyének és szerepének meghatározása céljából vizsgálja egyrészt a szuverén hatalmat és az abba illeszkedő helyi autonómiát, valamint a helyi önkormányzatok hatalommegosztásban elfoglalt helyét. Másrészt bemutatásra kerül a

fenti három országra tekintettel a helyi hatalom megítélése, valamint a helyi önkormányzatok alkotmányjogi jogállása. A második rész a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerét, ezen belül a helyi adók, a költségvetési támogatások és a kölcsönfelvétel szabályait, sajátosságait veszi górcső alá általános jelleggel, majd a kiválasztott három ország vonatkozásában. Végül a záró gondolatok keretében a szerző a helyi adók, a támogatások és a kölcsönfelvétel kapcsán, a magyar jogalkotó számára megfontolásra érdemes javaslatait foglalja össze, valamint hipotetikus önkormányzati modelleket állít fel a pénzügyi autonómia két szélsőséges változataként.

A könyv keretében meghatározott tudományos problémafelvetések, elemzések közül az alábbiakat emelném ki. Már a *bevezetőn* belül, a kutatás tárgyánál a szerző az Egyesült Királyság, az Amerikai Egyesült Államok és Magyarország önkormányzati rendszerét mutatja be, értékes közigazgatási jogi elemzést adva a három ország jelenlegi önkormányzati rendszeréről is (még ha a jogösszehasonlítás nem is azonos időbeli dimenzióban történik). Helyesen mutat rá a szerző az Európai Unióban jellemző rendszerszintű különbségek erodálására is.

Az *első részben* a szerző meghatározza a szuverenitás pénzügyi vetületét: „a szuverén állam hatáskörrel rendelkezik a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok szabályozására és a szabályozás érvényesítésére.”³ Központi kérdés viszont, hogy a pénzügyi szabályozás és az ahhoz kapcsolódó jogalkalmazás hogyan valósul meg. E kapcsán vizsgálja a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját, valamint a Regionális Demokrácia Európai Chartáját, majd kritikai elemzés tárgyát képezik az előbbi Charta alapelveinek érvényesítése érdekében hazánkkal szemben végzett 2013. évi monitoring és annak eredményei. A helyi önkormányzatok hatalommegosztásban elfoglalt helyének kutatása során a szerző amellelt, hogy a vonatkozó klasszikus szakirodalom [pl. a hatalommegosztás tekintetében *Locke, Montesquieu és Rousseau*] sajátos, önkormányzati megközelítésű vizsgálatát is elvégezte, meghatározza és elkülöníti a helyi önkormányzat és a helyi önkormányzás fogalmát, és már itt kitér a részvételi költségvetési eljárásra (II.2.f) szerkezeti egység]. A helyi lakosok önkormányzati költségvetési ügyekbe népszavazás alapján történő bevonását, annak különböző megjelenési formáit az amerikai és angol önkormányzatok pénzügyi jogi jogállásának elemzésekor is vizsgálja majd a szerző.

Számomra érdekes és tanulságos részeknek bizonyultak az új lokalizmus Egyesült Királyságban való felemelkedését és törvényi leképezését bemutató szerkezeti egységek is. A szerző meghatározása alapján az új lokalizmus a helyi önkormányzatok jogállásának átalakítására vonatkozó kortárs angol stratégia, amely lehetővé teszi a központi célok kiegészítését és az eddiginél nagyobb teret enged a helyi lakosok igényeihez alkalmazkodó végrehajtásnak. Mindamellelt – egyetértve a szerzővel – túlzónak tekinthető a tendencia alkotmányos forradalomként való titulálása. A lokalizmusról szóló 2011. évi törvény bevezette az általános feladat- és hatásköri felhatalmazást 2012. február 18-i hatálybalépéssel – az eredetihez képest hamarabb, egy bírósági döntés (Bide-

³ Kecső, i. m., 63. old.

ford város ügye)⁴ következtében. A szabályozást, a vonatkozó angol szakirodalmat, a bírói joggyakorlatot és a legújabb felmérések eredményeit elemezve a szerző jól rámutat a feladat-, hatásköri változás előzményeire (a kiegészítő, majd a jóléti hatáskör megjelenésére), valamint arra, hogy a gyakorlatban miért nem érvényesült az autonómia korábbi kiszélesítése.

A szerző az értekezés elején egyértelműen meghatározza, hogy milyen célból, milyen szempontok alapján vizsgálja az alkotmányjogi, közigazgatási jogi alapokat. Ezek kifejtése a fentiek alapján nem vitatható, inkább a rövidebb terjedelmet, valamint a különböző elméletek arányosítását, a közpénzügyi elméletek bővítése mellett az alkotmányjogi és közigazgatási jogi rész terjedelmének szűkítését láttam volna indokoltnak az önkormányzatok pénzügyi jogi jogállását, finanszírozási rendszerét középpontba állító munka keretében. Mindemellett számtalan értékes információt, tudományos problémafelvetést és ezekre reflektáló következtetést olvashatunk az alapvetően elméleti, de emellett jogtörténeti és tételes jogi elemzéseket tartalmazó első részben is.

A második rész I.1.1. szerkezeti egysége a pénzügyi jog mint önálló jogág vizsgálatát helyezi a középpontba. Érdemes lenne a pénzügyi jog önállóságára és sajátosságaira vonatkozó szakirodalom vizsgálatát kiterjeszteni az 1936 utáni időszakra vonatkozóan is, hiszen ezen dinamikusan fejlődő jogág jogrendszerbeli helye, elemei és azok kapcsolatai mindmáig élénk vita tárgyát képezik a pénzügyi jog oktatói, kutatói között. Bár a második részen belül a pénzügyi föderalizmussal külön szerkezeti egység keretében csak röviden foglalkozik a szerző, ugyanabban a fejezetben azonban többször is érinti, elemzi a pénzügyi föderalizmushoz kapcsolódó kérdéseket. Az I. fejezeten belül kerülnek bemutatásra, elemzésre többek között a helyi adók ismérvei és megállapításuk két fő módszere, a költségvetési támogatások nyújtásának indokai, típusai, a kölcsönfelvétel korlátozásának modelljei, valamint a fizetésképtelen helyzet kezelésének lehetőségei, szabályai. Az első fejezet tehát kizárólag a helyi adókat és a költségvetési támogatásokat vizsgálja a kölcsönfelvételre és az eladósodásra vonatkozó korlátok mellett. Álláspontom szerint érdemes lett volna külön szerkezeti egység keretében vizsgálni a díjpolitikát, kitérve annak sajátosságaira, a helyi adópolitika és a díjpolitika közötti összefüggésekre is. E kapcsán megjegyezhető, hogy az önkormányzatok saját bevételein belül a közjogi bevételek rendszerezése eltérő a hazai szakirodalomban. Míg egyes szerzők szerint a közbevételeknek három típusát különböztetjük meg, mégpedig az adójellegű, a díj jellegű és a szankciójellegű bevételeket,⁵ addig más szerzők szerint⁶ a közhatalmi bevételeknek két típusa van, a fiskális és a szankciós bevételek. A szerző az utóbbi nézetet képviseli (a fiskális típusú közbevételek – pl. adók, díjak – célja, hogy a közfeladatok ellátásához forrást teremtsenek).⁷ Álláspontom szerint a fiskális bevételeken belül elméleti szinten jelentős

különbség van az adójellegű és a díj jellegű bevételek között (így az adópolitikát és a díjpolitikát is sokszor különböző szempontok mentén kell kialakítani). Bár a könyv címe az önkormányzati bevételekre utal, ami alapján más (pl. magánjogi) bevételek is elemzés tárgyát képezhetnék, a szerző csupán a közbevételekről ír, megindokolva a szűkítés okát (ezek képezik az önkormányzatok legfontosabb bevételeit). Az új tendenciák felvázolása és a széles külföldi szakirodalmi bázis miatt az angol és az amerikai önkormányzati rendszerek pénzügyi jogi jogállásának elemzése is értékes, továbbá hiánypótló. A magyar önkormányzati rendszer vizsgálata terjedelmét tekintve viszonylag szűk, azonban a jogösszehasonlító jelleggel végzett kutatás céljának megfelelően az angol és az amerikai önkormányzatok elemzésével arányos, a változásokat és az aktualitásokat figyelembe véve jól mutatja be a magyar rendszer sajátosságait.

A záró gondolatok keretében először a helyi adók kapcsán tett legfontosabb szerzői megállapításokat olvashatjuk. A vizsgált angolszász országokban még mindig a magánszemélyek ingatlana áll a helyi adóztatás középpontjában. Ezzel ellentétben, hazánkban a helyi lakosok szerény mértékben járulnak hozzá a helyi adóbevételekhez, jöllehet a helyben nyújtott közszolgáltatások túlnyomó többségének hasznait ők élvezik. Az adózás társadalompolitikai elveire rávetítve a szerző megállapításait, a haszonelv is azt a célt fogalmazza meg, hogy a helyi lakosok által fizetett adó álljon arányban az önkormányzat által nyújtott közszolgáltatásokból származó jóléti többlettel.⁸ A helyi pénzügyi autonómia növelése céljából, figyelemmel a könyv keretében vizsgált külföldi modellekre és a magyar sajátosságokra is, a szerző a pótdóztatás bevezetését tartja a legmegfelelőbbnek, mely eredményeként a személyi jövedelemadó a helyi iparüzési adó mellé emelkedne (a központi adók rendszerének egyidejű átgondolásával, hogy az összes adóterhelés ne nőjön). A haszonelv érvényesülése is azt kívánja, hogy a személyi jövedelemadó önkormányzati része az adóalany tartózkodási helye szerint keletkeztesse bevételt. A helyi adók szabályozása kapcsán a szerző a zárt listát tartja jobbnak, részben emiatt is helyezkedik kritikus álláspontra a települési adó kapcsán.

A helyi adóztatás mellett a kölcsönfelvétel szabályozása is meghatározó eleme a pénzügyi autonómiának. A kölcsönfelvétel vonatkozásában a szerző részletesen kifejti a normatív szabályozáson alapuló, passzív kontroll, valamint az egyedi állami jóváhagyástól függő, aktív kölcsönfelvételi korlát előnyeit, hátrányait. A szerző hangsúlyozza, hogy az aktív korlát egyedüli előnye, hogy a korlátozó szabályok betartásának nagyobb a valószínűsége. Fontosnak tartom, hogy ez esetben is pusztán valószínűségről beszélünk. A feltevés pedig a decentralizáció és a szubszidiaritás elvével is ellentétes, hiszen azok kiindulópontja az, hogy helyi ügyekben helyi szinten megfelelőbb döntést lehet hozni. A szerző emellett a következtetések keretében is kitér a közvetlen demokrácián alapuló kontroll jogintézményére, mely értelmében az USA-ban népszavazáson döntenek a kölcsönfelvételről. Bár a szerző rámutat, hogy Angliában is megjelenik a közvetlen

⁴ [2012] EWHC 175 (Admin).

⁵ Erről lásd a BÉNYE-SZABÓ Gábor által írt államháztartás joga című fejezetet az alábbi könyvben: Földes Gábor (szerk.): Pénzügyi jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 101-102. old.

⁶ BÁN Tamás–SIMON István. Erről lásd: Simon István (szerk.): Pénzügyi jog I. Osiris Kiadó, 2007. 124. old.

⁷ KECSŐ, i. m., 232. old.

⁸ NEMEC – WRIGHT (szerk.): Közösségi pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben. Aula Kiadó, Budapest, 2000. 169-171. old.

demokrácia intézménye költségvetéssel kapcsolatos kérdésekben, viszont – egyetértve a szerzővel – Magyarországon nem érett meg a helyzet erre.

A központi költségvetési támogatások tekintetében a szerző felhívja a figyelmet arra, hogy mind Angliában, mind az USA egyes tagállamaiban a decentralizált közfeladatok teljes finanszírozását biztosítják, még ha eltérő módon is, továbbá alkalmazzák a működési költségvetés egyensúlyára és a felhalmozási kiadásokra korlátozottan felvehető éven túli kölcsönökre vonatkozó aranyszabályt. Véleménye szerint hazánkban az Alkotmánybíróság költségvetési támogatásokra vonatkozó megengedő jogértelmezése teret nyitott az alulfinanszírozás lehetőségének, mert nem volt közvetlen következménye egy közfeladat decentralizálásának vagy terheesebbé tételének. Egyetértve az eddigiekkel, fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a helyi önkormányzatok alulfinanszírozásának elmúlt évtizedben erősödő tendenciája alapvetően szabályozási, nem jogértelmezési defektusokból adódott. A szerző hangsúlyozza, hogy a működési költségvetés csak akkor állhat egyensúlyban, ha a finanszírozás teljes értékű. Ez független attól, hogy forrásszabályozás vagy feladatfinanszírozás jellemzi az önkormányzatok finanszírozási rendszerét. Mindamellet a kiegyensúlyozott helyi költségvetés és a helyi önkormányzat forrásszerkezete között összefüggés van.

Összegzésként végül a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájára tekintettel a szerző megalkotja a helyi ön-

kormányzatok jogállásának két szélsőséges változatát, az organikus és a mesterséges önkormányzat modelljét, a könyv keretében vizsgált jogintézmények típusait pedig alapvető tulajdonságaik szerint besorolja az egyik vagy másik modellbe. Ezek értelmében a nyílt listás adóztatás, a szabad felhasználású normatív támogatások és a kölcsönfelvétel piaci korlátja magasabb szintű pénzügyi autonómiát biztosít a helyi önkormányzatoknak, mint ezek ellentétpárja. A modellalkotással a szerző célja, hogy elősegítse az egyes önkormányzati rendszerek belső ellentmondásainak meghatározását, valamint igazodási pontot biztosítson a gyakorlatban működő önkormányzati rendszerek értékeléséhez. Az angol önkormányzati szabályozás például folyamatosan közeledett az inkább pozitivistá, természetjogias felfogást tükröző organikus modellhez, míg a magyar reformok a mesterséges modell irányába mozdultak el. A könyv borítójának az üzenete tehát vélhetően a modellalkotásból adódó ellentétből adódik.

A szerző által végzett kiterjedt kutatómunka azt igazolja, hogy a szerző kiválóan eligazodik a különböző jogágakhoz kapcsolódó elméletek és nézetek terén, azokat alkotó jelleggel adaptálja a kutatás tárgyára. Számos, pénzügyi jog számára is hasznos tudományos megállapítást tett, emellett újabb információkkal gazdagította a helyi önkormányzatokkal, illetve azok pénzügyeivel foglalkozó szakirodalmat, melyek kiváló alapul szolgálhatnak további kutatásokhoz.