

IX. Helyi önkormányzatok támogatásai



Dr. Pintér Sándor
belügyminiszter



Budapest, 2020. május „29.”



Varga Mihály
pénzügyminiszter



Budapest, 2020. május „29.”

Fejezeti indokolás

I. A célok és elvárt eredmények meghatározása, felsorolása, számszerűsítése

A helyi önkormányzatok központi költségvetési támogatási rendszere a 2021. évben is az önkormányzati feladatellátáshoz igazodó, 2013-ban kialakított **feladatalapú támogatási rendszeren alapul**.

A költségvetés fókuszában a koronavírus járvány által nehéz helyzetbe került gazdaság újraindítása és a járványügyi készültség fenntartása áll, de a gazdasági nehézségek ellenére az önkormányzati kötelező feladatok finanszírozása a korábbi szinten történik. Az önkormányzatok finanszírozásában a korábbi évekhez hasonlóan 2021-ben is megjelennek a költségvetési törvényjavaslatban érvényesülő általános alapelvek. Ezek többek között a családok támogatását, valamint a foglalkoztatottság további növelését, egyúttal az életszínvonal emelkedését szolgáló intézkedések, azon belül is kiemelt figyelmet fordítva a szülők munkába állásának segítésére.

A 2020. évben jelentős változást okozott a minimálbér és a garantált bérminimum emeléséből adódó illetménynövekedés a pedagógusok, szociális, gyermekjóléti és kulturális ágazatban dolgozók illetményemelése, a 2021. évi költségvetési törvényjavaslat az ezekhez szükséges fedezetet tartalmazza.

Nagyon fontos, hogy a fiatal generáció megfelelő nevelésben, gondozásban részesüljön, hiszen a sikeres jövőt a következő nemzedék alapozza majd meg. Ennek érdekében kiemelt figyelmet szükséges fordítani, nemcsak a gyermekek étkeztetésére – amely terület eddig is prioritást élvezett – hanem a kisgyermekellátó-rendszer hatékony megszervezésére is.

A Kormány a családvédelmi akcióterv elfogadásával új bölcsődei férőhelyek kialakítását, a bölcsődei humán erőforrás megfelelő anyagi elismerésének biztosítását, a családi bölcsődék és a munkahelyi bölcsődék működtetéséhez a központi költségvetésben biztosított támogatás fajlagos összegének emelését célul tűzte ki. A törvényjavaslat ennek megfelelően – a 2018. évben indult program folytatásaként – a bölcsődei, mini bölcsődei férőhelyek kialakításának támogatására továbbra is tartalmaz 1 500,0 millió forintot a IX. Helyi önkormányzatok támogatásai fejezetben. Az uniós források és az egyéb fejezetekben rendelkezésre álló, ilyen célú források mellett e pályázati keretösszeg biztosítja, hogy minél több településen elérhető legyen a szülők munkavállalását, munkába való visszatérését is elősegítő ellátás. A 2018-tól a **bölcsődei és mini bölcsődei ellátás** esetében is bevezetésre került feladat alapú finanszírozás biztosítja a 2020. évi béremelések fedezetét, egyúttal a bölcsődei üzemeltetési kiadásokhoz is megfelelő hozzájárulást nyújt.

A Kormány kiemelten kezeli az intézményi gyermekétkeztetés és a szünidei étkeztetés biztosításra irányuló feladatokat: e célokra továbbra is jelentős források állnak rendelkezésre, illetve továbbra is biztosítottak az önkormányzati konyhák fejlesztését szolgáló források.

Az önkormányzati hivatalokban foglalkoztatott köztisztviselők tekintetében a költségvetési törvényjavaslat továbbra is biztosítja a törvényjavaslat szerinti 38 650 forint összegű köztisztviselői illetményalap önkormányzati hatáskörben történő emelését. Az önkormányzati hivatalok alaptámogatása a garantált bérminimum 2020. évi emelkedése miatt tovább emelkedett, így az önkormányzatok kiszámítható feltételek mellett dönthetnek a köztisztviselői állomány illetményéről.

A fenti általános elvek mellett az önkormányzati finanszírozás tekintetében a jövő év legfőbb célkitűzése a kiszámíthatóság és a stabilitás megtartása, a működési hiány nélküli gazdálkodás fiskális feltételeinek erősítése.

II. A célok megvalósításához rendelkezésre álló erőforrások 2021-ben

A helyi önkormányzatok 2021-ben – hitelforrások nélkül – várhatóan mintegy **2 994,0 milliárd forinttal** gazdálkodhatnak, melyhez a központi költségvetés a IX. Helyi önkormányzatok támogatásai fejezetben mintegy **857,8 milliárd forintot**, a 2020. évi támogatások 116,1%-át biztosítja.

Az előző évhez képest a 2021. évi keretszámot több mint 10 milliárd forinttal csökkenti egyes beruházási támogatások kifutása és a fejlesztési támogatási előirányzatok csökkentése. Ugyanakkor növeli azt a beszámítás rendszerének kivezetése miatt az általános működési támogatások emelése és a 2020. évi bérintézkedések hatásának beépítése.

A törvényjavaslat alapján a települési önkormányzatokat az alábbi címeken illeti meg támogatás:

Megnevezés	Támogatás
A települési önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatása:	
A települési önkormányzatok működésének általános támogatása	264 705,3
A települési önkormányzatok egyes köznevelési feladatainak támogatása	213 567,6
A települési önkormányzatok egyes szociális és gyermekjóléti feladatainak támogatása	174 015,9
A települési önkormányzatok gyermekétkeztetési feladatainak támogatása	86 157,9
A települési önkormányzatok kulturális feladatainak támogatása	22 379,8
A helyi önkormányzatok működési célú kiegészítő támogatásai	
A helyi önkormányzatok általános feladatainak működési célú támogatása	31 368,1
A települési önkormányzatok egyes szociális és gyermekjóléti feladatainak működési célú támogatása	35 260,6
A települési önkormányzatok kulturális feladatainak működési célú támogatása	12 608,2
A helyi önkormányzatok felhalmozási célú kiegészítő támogatásai	17 753,0
Összesen:	857 816,4

A települési önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatása jogcímenen biztosított támogatásokat az önkormányzatok célhoz kötötten használhatják fel, így biztosított a helyi közszolgáltatások megfelelő színvonalon történő ellátása.

A helyi önkormányzatok működési és felhalmozási célú kiegészítő támogatásai egyrészt speciális költségvetési támogatásokat nyújtanak, ezzel is segítve az önkormányzatok feladatellátását és a kapcsolódó fejlesztési beruházások megvalósítását, másrészt az egyedi problémák kezelése érdekében is tartalmaz forrásokat.

III. A célok elérésének módja az egyes ágazatokban

1) Általános működés, igazgatás

Az önkormányzati feladatok nagyobb részét a klasszikus értelemben vett önkormányzati feladatok (igazgatás, településüzemeltetés, közvilágítás, helyi adóztatás, stb.) teszik ki. E helyi közügyek ellátását 2021-ben is, hasonlóan az előző évekhez egy – a különböző feladatmutatóktól és az önkormányzatok jövedelemtermelő képességétől is függő – *általános jellegű támogatás* szolgálja.

A legfontosabb változás 2021-ben, hogy megszűnik a beszámítás rendszere, helyette a szolidaritási hozzájárulás általános érvénnyel szolgálja a jövedelmi különbségek mérséklését. Ugyanakkor továbbra is biztosított a minden általános működés támogatását szolgáló jogcím tekintetében a kiegészítés az alacsony adóerő-képességgel rendelkező önkormányzatok esetében.

Így az általános működés biztosítását szolgáló támogatások támogatáscsökkentés nélkül megilletik az önkormányzatokat. Az általános támogatáson belül külön jelenik meg az önkormányzati hivatal támogatása, a legtipikusabb településüzemeltetési feladatok, illetve az egyéb kötelező önkormányzati feladatok támogatása.

Az önkormányzati hivatal működési támogatásának megállapítása a 2020. évi alapelv szerint történik: a támogatás kiegészítés előtti összege lakosságarányosan a közös hivatalt fenntartó önkormányzatok között felosztásra kerül, majd a településenkénti részösszeg kiegészítést követően kalkulált összege a közös hivatali székhely önkormányzatot illeti meg. E számítási mód alapján az alacsonyabb adóerő-képességű tagtelepülések után magasabb összegű támogatást biztosít a központi költségvetés.

Szolidaritási hozzájárulás

A 2017. évi költségvetési törvény új elemmel egészítette ki az önkormányzatok finanszírozási rendszerét: bevezette a szolidaritási hozzájárulást, amelyet a magas egy lakosra jutó adóerő-képességgel rendelkező települések egy része teljesít a központi költségvetésnek. A szolidaritási hozzájárulás az esélyegyenlőséget javítja, hiszen annak összege hozzájárul az alacsonyabb jövedelmi helyzetű önkormányzatok finanszírozásának javításához, továbbá más finanszírozási célok teljesítéséhez.

A 2021. évi törvényjavaslat szerint a szolidaritási hozzájárulás alapja az önkormányzatok iparüzési adóerő-képességet meghatározó adóalapja. A mértéke továbbra is függvényyszerűen növekszik az egy lakosra jutó adóerő-képesség emelkedésével. Figyelemmel arra, hogy megszűnik a beszámítás, szolidaritási hozzájárulást a 22 000 forint feletti egy lakosra jutó adóerő-képességgel rendelkező önkormányzatok teljesítik a központi költségvetés felé. A szolidaritási hozzájárulás kumulált összege – a beszámítási rendszer megszűnése és a támogatások ezen okból történő növelése miatt – a 2020. évi előirányzathoz képest 117 431,3 millió forinttal növekszik. A szolidaritási hozzájárulás teljesítése továbbra is a nettó finanszírozás keretében történik.

A 2021. évi költségvetési törvényjavaslat lehetőséget biztosít arra, hogy iparüzési adóerő-képességet meghatározó adóalap és az egy lakosra jutó iparüzési adóerő-képesség ismeretében a pénzügyminiszter az önkormányzatok javára módosítsa a szolidaritási hozzájárulást meghatározó kategóriákat és a szolidaritási hozzájárulási mértékeket.

Egyéb működési célú költségvetési támogatások

Továbbra is az *Önkormányzati elszámolások* előirányzatáról kerül kifizetésre többek között az egyes önkormányzatok által törvény alapján folyósítandó ellátás (pl. lakásfenntartási

támogatás, adósságcsökkentési támogatás stb.) támogatása és a lakossági közműfejlesztési támogatás is.

Az általános működés és igazgatási feladatok támogatásának levezetését az alábbi táblázat szemlélteti:

millió forint

Általános működés, igazgatás	Támogatás
2020. évi előirányzat	209 955,6
<i>Ebből:</i>	
<i>A helyi önkormányzatok működésének általános támogatása</i>	<i>173 601,4</i>
<i>A helyi önkormányzatok működési célú kiegészítő támogatásai – általános feladatokra jutó összeg</i>	<i>36 354,2</i>
Változások:	
Beszámítás megszüntetésével, a szolidaritási hozzájárulás átalakításával és az üdülőhelyi támogatás kivezetésével összefüggésben az általános működési támogatás megemlése	94 892,0
Bérkompenzáció támogatása (2020. évi előirányzat 2 987,0 millió forint) beépül az ágazati támogatásokba, 1 200,0 millió forint az általános működés támogatásába	-1 787,0
A 2020. évi minimálbér és garantált bérminimum hatásának beépítése az általános feladatok támogatásába	500,0
Egyenlegjavító intézkedések keretében egyes támogatások csökkentése, törlése	-5 355,7
Önkormányzati elszámolások csökkentése, figyelemmel arra, hogy az építésügyi feladatok átkerültek a kormányhivatalokhoz	-2 131,5
2021. évi javasolt előirányzat	290 073,4
<i>Ebből:</i>	
<i>A települési önkormányzatok működésének általános támogatása</i>	<i>264 705,3</i>
<i>A települési önkormányzatok általános feladatainak működési célú támogatása</i>	<i>31 368,1</i>

2) Köznevelés

A köznevelés területén a települések fő feladata a 2021. évben is az óvodai ellátás biztosítása.

A pedagógusok nevelőmunkáját közvetlenül segítők átlagbáeralapú támogatása a 2020. évi bérintézkedések miatt jelentősen emelkedett. A minimálbér és garantált bérminimum 2020. évi emelkedésén túl a következő változások történtek. 2020. január 1-jétől a nemzetiségi pótlék mértéke differenciáltan kerül meghatározásra az illetményalap százalékában, alsó határa 10%, felső határa 40%, valamint bővült a pótlékban részesülők köre. 2020. július 1-jétől a pedagógus előmeneteli rendszer hatálya alá tartozó pedagógusok ágazati szakmai pótlékra jogosultak, amely a pótlék és illetményeltérítés nélkül számított illetményük tíz százalékának megfelelő összeg. Emellett a köznevelési intézmények vezetőit az intézmény méretétől függően további bérpótlék illeti meg. Ezen illetményemelések ellentételezése beépült a támogatási rendszerbe.

A köznevelési feladatok támogatásának levezetését az alábbi táblázat szemlélteti:

millió forint

Köznevelés	Támogatás
2020. évi előirányzat	191 479,9
Változások:	
A 2020. évi minimálbér és garantált bérminimum hatásának beépítése - köznevelési feladatok átlagbáeralapú támogatásába	9 000,0
Pedagógusok 2020. évi 10%-os béremelése és az intézményvezetői béremelés hatása	13 100,0
Bérkompenzáció köznevelési feladatok támogatásába épülő része	200,0
Nemzetiségi pótlék differenciált támogatásának többlete	3,7
Az önkormányzatok és önkormányzati körön kívüli fenntartók között történt átadás-átvételek rendezése	-216,0
2021. évi javasolt előirányzat	213 567,6

3) Szociális ágazat

A szociális és gyermekjóléti ellátórendszerben az önkormányzatok szerepe alapvetően továbbra is az alapellátások biztosítása. Fontos kiemelni, hogy a 2020. évi bérintézkedések fedezete beépül a 2021. évi törvényjavaslat szerinti alaptámogatásokba, így azok jelentősen emelkednek.

Kiemelt célkitűzés a versenyképes fizetések elérése, amelynek megvalósítása érdekében az ágazatban számottevő bérnövekedés valósult meg az elmúlt időszakban a szociális ágazati összevont pótlék és egészségügyi pótlékon keresztül. Ennek kifizetéséhez a 2021. évi költségvetési törvényjavaslat a 24 741,1 millió forint összegben nyújt támogatást.

A 2021. évi törvényjavaslat 174 015,9 millió forintot biztosít a települési önkormányzatok egyes szociális és gyermekjóléti feladatainak támogatása érdekében.

Ennek keretében a központi költségvetés *a települési önkormányzatok szociális feladatainak egyéb támogatása* jogcímen továbbra is biztosít támogatást az alacsony jövedelemtermelő képességű települések olyan szociális jellegű kiadásaihoz, amelyek finanszírozása máshonnan nem megoldható. Az előirányzatból továbbra is 35 000 forint egy lakosra jutó adóerő-képességig részesülhetnek az önkormányzatok támogatásban, amelynek mértéke az egy lakosra jutó adóerő-képesség alapján függvényszerűen meghatározott. A támogatás elsősorban a települési támogatások kifizetéséhez biztosít fedezetet, de segítséget nyújt a szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatások ellátásához is.

A bölcsődék, mini bölcsődék finanszírozási rendszere továbbra is a két elemből álló feladatalapú finanszírozásra épül. A finanszírozás egyik elemét a szakmai dolgozók elismert létszámához kapcsolódó bértámogatás, a másik elemét a bölcsődék működésével kapcsolatos üzemeltetési támogatás jelenti.

Az önkormányzatok által ellátható *szociális szakosított ellátások* (idősek, hajléktalanok bentlakásos ellátása), valamint a gyermekek átmeneti gondozásának feladat alapú

finanszírozási rendszere nem változik: az intézmények fenntartásához szükséges önkormányzati hozzájárulás mértéke e támogatási szisztéma mellett drasztikusan lecsökkent.

A települési önkormányzatok gyermekétkeztetési feladatainak támogatása alcímen 86 157,9 millió forint összeg áll rendelkezésre az intézményi gyermekétkeztetés és a szünidei étkeztetés támogatására. A jelenleg is hatékonyan működő rendszer továbbra is eredményesen fogja szolgálni a gyermekek magas színvonalon történő étkeztetését.

A szociális ágazati feladatok támogatásának levezetését – a fentiekben jelzett, fejlesztési célú forrás nélkül – az alábbi táblázat szemlélteti.

millió forint

Szociális ágazat	Támogatás
2020. évi előirányzat:	268 096,1
<i>Ebből:</i>	
<i>A települési önkormányzatok egyes szociális és gyermekjóléti feladatainak támogatása</i>	<i>163 672,8</i>
<i>A települési önkormányzatok gyermekétkeztetési feladatainak támogatása</i>	<i>82 482,2</i>
<i>A települési önkormányzatok egyes szociális és gyermekjóléti feladatainak működési célú támogatása</i>	<i>21 941,1</i>
Változások:	
2020. évi minimálbér és garantált bérminimum hatásának beépítése a szociális és gyermekjóléti feladatok támogatásába	8 000,0
2020. évi minimálbér és garantált bérminimum hatásának beépítése a gyermekétkeztetési feladatok támogatásába	3 000,0
Szociális ágazat 2020. évi 6%-os béremelés a szociális ágazati összevont pótlékon és egészségügyi kiegészítő pótlékon keresztül	7 800,0
Bölcsődei pótlék kiterjesztése és emelése	7 300,0
Bérkompenzáció szociális, gyermekjóléti és gyermekétkeztetési feladatok támogatásába épülő része	1 337,0
Önkormányzati fenntartók körön kívüli feladat-, illetve intézményátadás-átvételéből adódó változás a szociális, gyermekjóléti és gyermekétkeztetési feladatok tekintetében	-98,7
2021. évi javasolt előirányzat:	295 434,4
<i>Ebből:</i>	
<i>A települési önkormányzatok egyes szociális és gyermekjóléti feladatainak támogatása</i>	<i>174 015,9</i>
<i>A települési önkormányzatok gyermekétkeztetési feladatainak támogatása</i>	<i>86 157,9</i>
<i>A települési önkormányzatok egyes szociális és gyermekjóléti feladatainak működési célú támogatása</i>	<i>35 260,6</i>

4) Kulturális ágazat

A települési önkormányzatok kulturális feladatainak támogatásai a 2020. évi minimálbér és garantált bérminimum emelkedése és a 6%-os kulturális illetményemelés miatt emelkedtek.

Az ágazatban a kulturális illetménypótlék megszűnik, összege beépült a kulturális támogatásokba. A színházművészeti szervezetek támogatása 2021. évben a XX. Emberi Erőforrások Minisztériuma fejezet terhére történik.

A kulturális feladatok támogatásának levezetését – fejlesztési célú források nélkül – az alábbi táblázat szemlélteti:

millió forint

Kulturális feladatok	Támogatás
2020. évi előirányzat:	41 412,6
<i>Ebből:</i>	
<i>A települési önkormányzatok kulturális feladatainak támogatása</i>	<i>14 743,1</i>
<i>A települési önkormányzatok kulturális feladatainak működési célú támogatása</i>	<i>26 669,5</i>
Változások:	
2020. évi minimálbér és garantált bérminimum hatásának beépítése a kulturális feladatok támogatásába	400,0
Kulturális területen 6%-os béremelés ellentételezése	3 381,7
Színházművészeti szervezetek támogatása átkerült a XX. Emberi Erőforrások Minisztériuma fejezetbe	-10 306,3
Bérkompenzáció kulturális feladatok támogatásába épülő része	250,0
Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzat kulturális feladatainak támogatása	-150,0
2021. évi javasolt előirányzat:	34 988,0
<i>Ebből:</i>	
<i>A települési önkormányzatok kulturális feladatainak támogatása</i>	<i>22 379,8</i>
<i>A települési önkormányzatok kulturális feladatainak működési célú támogatása</i>	<i>12 608,2</i>

A 2021. évi költségvetési törvényjavaslat általános működési és ágazati támogatásokat tartalmazó 2. és 3. melléklete 2020. október 1-jén fog hatályba lépni. Ezzel biztosítható, hogy a települési önkormányzatokat megillető miniszteri döntést igénylő támogatások meghatározása 2020. év végéig megtörténhessen. Így az önkormányzatok a 2021. évet már minden szükséges információ birtokában kezdenek el.

5) Az önkormányzatok egyéb támogatásai

A 2021. évben az **Önkormányzatok rendkívüli támogatása** a települési önkormányzatok – kizárólag egyedi problémák kezelésére irányuló – kiegészítő jellegű rendkívüli támogatásának forrásául szolgál.

Az **Önkormányzati elszámolások** előirányzata szolgál valamennyi, a települések előző évekről származó működési és fejlesztési támogatásokkal kapcsolatos elszámolásainak rendezésére. Ez szolgál továbbá a pénzbeli szociális ellátások kiegészítése, a Svájci-Magyar Együttműködési Program fejlesztési célú pályázataihoz szükséges saját forrás kiegészítésére a korábbi években megítélt és támogatási szerződésben rögzített fizetési kötelezettségek teljesítésének, a lakossági közműfejlesztés támogatására vonatkozó kifizetések, továbbá a 2020. évi költségvetési törvény 3. melléklet II. pontjában szereplő fejlesztési célú költségvetési támogatások le nem hívott részének, továbbá a bölcsődei fejlesztési program forrásául is.

Az önkormányzatoknak a korábbi években megszokott módon áll rendelkezésükre külön jogcímen az előre nem látott havaria helyzetek kezelésére és védekezésre szolgáló **Vis maior támogatás** is.

A költségvetési törvényjavaslat továbbra is biztosít pályázati forrást az önkormányzati konyhák fejlesztésére, az önkormányzatok kisösszegű, kapacitásbővítéssel nem járó felújítási feladataira, a szilárd burkolatú belterületi útjainak felújítására. (A bölcsődei, mini bölcsődei férőhelyek kialakítására biztosított 1 500,0 millió forint az önkormányzati elszámolások jogcímen áll rendelkezésre).

IV. A középtávú tervezés keretében meghatározott 2021. évi tervszámoktól való eltérés indokolása

A központi költségvetés költségvetési bevételeinek és költségvetési kiadásainak, valamint költségvetési egyenlegének és az államadósságnak a 2020-2022. évekre tervezett összegéről szóló 1761/2019. (XII. 23.) Korm. határozatban megjelent (737 447,6 millió forint) és a Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslatban szereplő (857 816,4 millió forint) IX. Helyi önkormányzatok támogatási fejezet főösszege 120 368,8 millió forinttal tér el egymástól.

Az eltérések egyik oka **az idei év elején kibontakozó koronavírus világjárvány gazdasági hatásainak figyelembevétele a 2021. évi költségvetés tervezetében**. A további főbb változásokat az alábbiakban mutatjuk be:

- beszámítás megszüntetésével, a szolidaritási hozzájárulás átalakításával és az üdülőhelyi támogatás kivezetésével összefüggésben az általános működési támogatás megemlése 94 892,0 millió forint többletet igényelt,
- 2020. év elején eldöntött illetményemelések ellentételezése 16 540,2 millió forint többletet igényelt.