

**Előterjesztés**

**A Képviselő-testület 2025. március 14-i ülésére**

**Tárgy: közfeladatok átszervezése**

**Tisztelt Képviselő-testület!**

Jelenleg 2 darab 100%-os önkormányzati tulajdonban lévő önkormányzati gazdasági társaság működik a városban amelyek városi közfeladatokat is ellátnak. Álláspontom szerint a közfeladatok ellátását sokkal célszerűbb az államháztartáson belüli intézményrendszerrel, vagyis intézményi formában elvégezni. A végső cél, hogy a közfeladatok ellátását 2 db intézmény végezné, a Kalocsai Vagyonhasznosítási és Könyvvezető Nonprofit Kft feladatköréből átvénné a közterületek fenntartási feladatokat, lakás és helyiséggazdálkodást, épületüzemeltetési feladatokat és egyéb az önkormányzat működésével összefüggésben végzett kötelező feladatokat, így a temető üzemeltetés, gyepmesteri feladatok (megállapodás alapján), zöldterület karbantartás, televízió üzemeltetés.

A másik feladatkör a közművelődési feladatok, amelyet jelenleg a Kalocsai Innovációs és Közművelődési Központ Nonprofit Kft végez a városban. Az új intézmény feladatköre lenne a városi kötelező közművelődési feladatok ellátása a kulturális tv. alapján, városi rendezvények szervezése, és javaslom, hogy a városi múzeum tevékenysége is ide kerüljön, mint egy tagintézmény.

A két KFT - megmaradt feladatköreivel - későbbiekben összeolvadna, és ennek a gazdasági társaságnak a fő feladatköre az innováció feladatkör lenne.

Az átalakulás első lépcsőben az új intézmények megalapítása lenne. E szerint a testület kizárólagos jogköre az új intézmények megalapítása, majd vezető kiválasztása pályázat útján, de mindezeket egy véleményezési folyamatnak is meg kell előznie, különösen a közművelődési intézmény esetében, ahol miniszteri vélemény beszerzése is szükséges.

A végső döntés megelőzően munkavállalói érdekképviseleti véleményezésre is sor kerülne, majd valamennyi érintett munkavállalót az átalakulásról értesíteni kell, az új munkaköréről, bérezéséről, tájékoztatni kell, amennyiben alapos okkal nem vállalja az új munkakörét, akkor indokolással a munkavállalói megszüntetheti a jogviszonyát az átalakulást követő 30 napon belül alapos okra hivatkozással.

A képviselő-testület SZMSZ-e tartalmazza, hogy gazdasági társaság alapítása esetén mindig szükséges egy gazdasági elemzést is készíteni - így analógia szerint a megszüntetés, átszervezés esetén is - a gazdasági előnyokról és hátrányokról. A közszférában szintén indokolt időközönként felülvizsgálni, hogy a közfeladatok ellátása milyen formában is indokolt.

**Szakmai indokok** arra vonatkozóan, hogy miért célszerű az olyan önkormányzati közfeladatokat, közszolgáltatásokat intézményi keretek között, költségvetési szervek közreműködésével, közvetlenül az államháztartás önkormányzati alrendszerének tervezési, gazdálkodási, beszámolási rendszerében ellátni, mely közfeladatok, közszolgáltatások, piaci viszonyok közötti természetesen veszteségük okán, részben, vagy egészben közpénzből, közösségi forrásokból finanszírozandók:

Az államháztartásról szóló 2011. CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 3/A. § (2) bekezdése alapján a közfeladatok ellátása költségvetési szervek alapításával és működtetésével vagy az azok ellátásához szükséges pénzügyi fedezet e törvényben meghatározott eszközökkel, részben vagy egészben történő biztosításával valósul meg. A közfeladatok ellátásában államháztartáson kívüli szervezet jogszabályban meghatározott rendben közreműködhet.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 111. §-a alapján a helyi önkormányzat költségvetése az államháztartás része. Az önkormányzati alrendszer költségvetése a központi költségvetéstől elkülönül, ahhoz központi költségvetési támogatásokkal kapcsolódik. **A helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetése. Ebből finanszírozza és látja el törvényben meghatározott kötelező, valamint a kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladatait.**

**Az Áht. 6. § (1) bekezdése alapján a tervezés, gazdálkodás, beszámolás során a bevételi előirányzatokat és a kiadási előirányzatokat azok közgazdasági jellege szerinti közgazdasági és felmerülési helyük szerinti adminisztratív, a bevételeket és kiadásokat közgazdasági, adminisztratív és a kormányzati funkciók szerinti funkcionális osztályozás szerint kell nyilvántartani és bemutatni.**

A költségvetésben szereplő kiemelt előirányzatokat az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I.11) kormányrendeletben (a továbbiakban: Áhsz.) meghatározott részletes közgazdasági jogcímekre (a továbbiakban: rovat) kell bontani. A rovatok **egységes rovatrendet** képeznek.

**Egy adott közfeladathoz kapcsolódó bevételeket, kiadásokat a 15/2019. (XII. 7.) PM rendeletben megszabott kormányzati funkciókon kell elszámolni, mely a központi állami támogatások elszámolásának nélkülözhetetlen alapfeltétele,** tekintettel arra, hogy a központi költségvetésről szóló törvény kizárólagos jelleggel rögzíti, hogy egy adott állami támogatás felhasználásánál, elszámolásánál mely kormányzati funkción, funkciókon elszámolt bevételek és kiadások vehetők figyelembe.

**Áht. 4/A. § (4) alapján a költségvetésben a bevételeket és a kiadásokat pénzforgalmi szemléletben kell számba venni, így az állami támogatások felhasználása, elszámolása is pénzforgalmi szemléletű, azaz kizárólag a ténylegesen teljesített kiadások vehetők figyelembe az állami támogatások ellenében.** (Az államháztartásban az eredményszemléletű számvetési nyilvántartások alapján készülő eredménykimutatás csupán kiegészíti a költségvetési számvetési nyilvántartásokban mutatkozó gazdálkodási adatokat.)

Fentieket összefoglalva megállapítható, hogy az önkormányzat és intézményrendszere gazdálkodásának alapja a pénzforgalmi szemléletű éves költségvetésben meghatározott előirányzatok, a **kiadási előirányzatok teljesítésének lehetősége, a bevételi előirányzatok teljesítésének kötelezettsége.**

A költségvetés végrehajtása, az évközi előirányzatgazdálkodás, valamint a pénzügyi likviditás szempontjából is **kiemelt jelentőségű államháztartási kulcskontroll szerepet tölt be az Áht. 37. § (1) szerinti pénzügyi ellenjegyzés, mint előzetes, azaz a kötelezettségvállalást megelőző pénzügyi kontroll**, melynek végrehajtása során az alábbi követelmények, feltételek teljesülését szükséges vizsgálni:

- A kötelezettségvállalás tárgyával kapcsolatos szabad előirányzat rendelkezésre áll.
- A tervezett kifizetési időpontban, időpontokban a pénzügyi fedezet biztosított.
- A kötelezettségvállalás nem sérti a gazdálkodás rendjére vonatkozó szabályokat.

Az Áht. 37. § (1) szerinti pénzügyi ellenjegyzés, mint előzetes kontroltevékenység tehát lehetőséget ad arra, hogy az olyan kötelezettségvállalás (pl.: szerződés, megállapodás, megrendelés, kinevezési okmány, munkaszerződés stb.), melynek költségvetési, pénzügyi fedezete nem biztosított, még az előtt meghiúsuljon, mielőtt költségvetési, pénzügyi egyensúlyzavart, fizetéseképtelenséget okozna.

**Könnyű belátni, hogy az államháztartáson kívülre, céges keretek közé kiszervezett közfeladat ellátás tervezési, gazdálkodási, beszámolási rendszere szinte semmilyen tekintetben nem felel meg, az eltérő jogi szabályozás nyomán nem is felelhet meg a fentiekben leírt alapvető államháztartási követelményeknek, igen jelentős mértékben kockáztatva ezzel a költségvetési pálya, pénzügyi helyzet nyomon követését, fenntartható pályán tartását, valamint a célhoz kötött állami támogatások szabályszerű felhasználását, elszámolását.**

E hiányosságok, kockázatok egy része felesleges, értelmetlen, a produktív munka kárára végzet adminisztratív többlet terhek árán megszüntethető.

Pl.: A céges számviteli rendszerből származó adathalmaz olyan manuális jellegű összegyűjtése, rendszerezése, államháztartás kompatibilissé tétele, amelyek intézmény és naprakész könyvelés nyomán gombnyomásra generálhatók lennének az önkormányzati ASP Gazdálkodási rendszerből.

**Elháríthatatlan, meg nem szüntethető, kiemelt kockázatot jelent ugyanakkor az, hogy a vállalkozási számvitelben, ellentétben az államháztartási számvittel, az előzetes kötelezettségvállalások nem jelentkeznek a főkönyvi nyilvántartások zárt rendszerében, ezáltal az üzleti tervben elfogadott költség és ráfordítás keretszámok felhasználási szintje, a szabad keretek rendelkezésre állása nem állapítható meg megbízható módon.**

**Ennek következménye, hogy olyan kötelezettségvállalások is megköthetnek, melyek költségvetési, pénzügyi fedezete nem biztosított, így a tulajdonos önkormányzat utólagosan és elkerülhetetlenül, kész tények elé állítva szembesül csupán a cég ezzel kapcsolatos, ebből adódó pótlólagos önkormányzati finanszírozási igényével, ahogy ez jónéhány alkalommal előfordult az elmúlt 10-15 évben.**

Az intézmények az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozó költségvetési szervek, ennek következményeként első negyedév kivételével havonta költségvetési jelentést, negyedévente mérlegjelentést kötelesek szolgáltatni az erre a célra szolgáló **kincstári elektronikus felületen**, kincstári felülvizsgálat, adatgyűjtés, államháztartási adatrendszerezés céljából.

Azaz az intézmények tervezési, gazdálkodási, könyvvezetési, beszámolási feladatai terén **folyamatos külső szakmai kontrol** is biztosított, amellett, hogy az intézmények tervezési, gazdálkodási, könyvvezetési, beszámolási feladatainak ellátásáról a fenntartó önkormányzat eleve központosítva, saját hivatalának (Kalocsai Polgármesteri Hivatal) illetékes szervezeti egységének (Pénzügyi osztály) közreműködésével gondoskodik.

**Az intézményi bér- és humánerőforrás gazdálkodás, számfejtés, az ezekhez közterhek érvényesítése a központi, kincstári KIRA rendszerben,** illetve rendszeren keresztül történik, mely e téren szintén külső szakmai kontrolt jelent.

A szóban forgó évközi államháztartási adatszolgáltatások, illetve a kincstári KIRA rendszer másik jelentős előnye, hogy **a Kincstár folyamatosan vizsgálhatja az állami támogatások felhasználásának évközi adatait, összefüggésesít,** így az állami támogatások évközben ennek függvényében módosulhatnak, biztosítva a szükséges póttámogatások felmérésének lehetőségét, illetve a kamattal növelt visszafizetési kötelezettségek elkerülését.

**A kincstári számfejtési rendszerben (KIRA) lévő önkormányzati intézményi dolgozók munkabéreinek, illetményeinek kifizetéséhez szükséges fedezet állami, kincstári védőhálózattal biztosított.** Ugyanis az Áht. 83. § (3a) bekezdése szerint a helyi önkormányzat kérelme alapján, ha a helyi önkormányzat bizonyítja, hogy az általa fizetendő munkabérek, illetmények és ellátások kifizetésének fedezete nem áll rendelkezésére, a kincstár megállapodást köthet a helyi önkormányzattal, hogy az önkormányzat megbízása alapján a kérelmező helyi önkormányzatnak a nettó finanszírozás keretében járó támogatások, egyéb támogatások, illetve önkormányzati befizetések terhére közvetlenül fizesse ki a megállapodásban meghatározott időszakban a helyi önkormányzat által fizetendő munkabéreket, illetményeket és ellátásokat.

**A rendkívüli állami támogatás igénylésére (REKI) kiírt pályázatnál kiemelt prioritásként kezelt az közüzemi díjtartozásokra igényelhető támogatás.** Ehhez azonban az szükséges, hogy a pályázat benyújtásakor lejárt fizetési határidejű, az önkormányzat, vagy intézményei nevére szóló fizetési kötelezettséget tanúsító okmány (számla) álljon rendelkezésre legalább az e jogcímen pályázni kívánt összeg erejéig. **Önkormányzati cégeket terhelő fizetési kötelezettségre nem igényelhető támogatás.** A jelenlegi feladat ellátási rendszerben a közüzemi díjak jelentős része a Kalocsai Vagyonhasznosítási és Könyvvezető Nonprofit Kft.-nél jelentkezik (a továbbiakban: Vagyon Kft.). **A Vagyon Kft. elmúlt 3 év főkönyvi közüzemi költségadatait tekintve évente átlagosan 226 698 e Ft-tal szűkített volt így a közüzemi díjtartozásokra igényelhető, pályázható összeg elvi lehetősége a rendkívüli állami támogatás pályázatoknál, az intézményi keretek között folytatott közfeladat ellátáshoz képest.**

Az elmúlt 10-15 évben végrehajtott cégalapítások, közfeladatok ellátásának céges keretek közé történő kiszervezése során több alkalommal elhangzott az az akkor is, és most is érthetetlen, szakmai szempontból teljesen megalapozatlan érv, miszerint a gazdasági társaságok kedvezőbb ÁFA levonási, visszaigénylési helyzettel rendelkeznek az intézményekhez képest. **Az ÁFA törvény 120. §-a alapján ugyanis teljesen egyértelmű, nem a szervezeti jogi formától függ a ÁFA levonási, visszaigénylési lehetőség, hanem attól, hogy az előzetesen felszámított áfával terhelt beszerzett terméket, szolgáltatást az adóalany milyen mértékben használja, hasznosítja áfás bevételszerző tevékenységre.**

Míg a gazdasági társaságok természetes közege a piac, céljuk a fogyasztói igények kielégítése nyereség elérése mellett, addig az államháztartás természetes tevékenységi közege a piaci

viszonyok között természetszerűen veszteséges, ugyanakkor a közösség által igényelt, részben, vagy egészben közpénzből, közösségi forrásokból finanszírozandó közjavak, közszolgáltatások biztosítása, a jogszabályokban meghatározott módon, mennyiségben, minőségben, a lehető legalacsonyabb ráfordítással.

Az államháztartás önkormányzati alrendszerének tervezési, gazdálkodási, beszámolási rendszere nem véletlenül jóval kötöttebb, szigorúbb, részletesebb az államháztartáson kívüli szervezetek, köztük gazdasági társaságok tervezési, gazdálkodási, beszámolási rendszerénél, törvények, illetve egyéb központi jogszabályok erejénél fogva. **Ez kötött, szigorú, részletes tervezési, gazdálkodási, beszámolási rendszer hivatott biztosítani a közpénzek takarékos, szigorúan meghatározott célokhoz kötött, átlátható felhasználását.**

A közfeladatok ellátásának céges keretek közé történő kiszervezése nem pótolja, illetve nem teremti meg a magáncégeknek természetesen jelentkező egyéni tulajdonosi nyereség motívumot, a piaci jellegű ösztönző mechanizmusokat, ugyanakkor az érintett közfeladatok ellátása kikerül az államháztartás tervezési, gazdálkodási, beszámolási, feladatfinanszírozási rendszerére jellemző kötöttségek, szigor alól.

Az eddigi tapasztalati adatok, tényszámok mutatják, hogy intézményi keretek között, költségvetési szervek közreműködésével történő közfeladat ellátás alacsonyabb önkormányzati támogatási, finanszírozási igényt keletkeztetett a céges keretek közé kiszervezett közfeladat ellátáshoz képest.

Ez utóbbi állítás alátámasztására, illetve szemléltetésre hivatott az elmúlt 10 évben megvalósult alábbiakban bemutatott témához kapcsolódó 2 eset.

#### **Eset\_1**

Az alábbi táblázat bemutatja, hogy a Kalocsai Közétkeztetési Intézmény 2018-2020. évek (első 3 teljes működési év) átlagában, fogyasztói-árindex alkalmazásával korrigált reálértéken 7,94 %-kal kevesebb önkormányzati támogatási igénnyel látja el ugyanazokat a közfeladatokat (gyermek- és diákétkeztetés) a Kalocsa Menza Kft. 2016. évi (utolsó teljes működési év) adatához viszonyítva.

Közfeladatokat ellátó szervezet megnevezése	Év	Önkormányzati támogatás (e Ft)	fogyasztóiár-index korrekciós osztó	Önkormányzati támogatás reálértéke (e Ft)
Kalocsai Közétkeztetési Intézmény	2020	143 327	1,1244	127 470
	2019	136 952	1,0885	125 817
	2018	132 926	1,0527	126 271
			<b>Átlag</b>	<b>126 519</b>
				<b>-7,94%</b>
Kalocsa Menza Kft.	2016	137 426	1	137 426

## Eset 2

Az alábbi táblázat bemutatja, hogy a Kalocsai Innovációs és Közművelődési Központ Nonprofit Kft. 2022-2024. évek (első 3 teljes működési év, teljes feladathalmazzal) átlagában, fogyasztói-árindex alkalmazásával korrigált reálértéken 53,44 %-kal több önkormányzati támogatási igénnyel látja el ugyanazokat a közfeladatokat (18/2021. (VIII.25.) képviselő-testületi határozattal elfogadott közművelődési megállapodásban foglalt feladatok) a Kalocsai Művelődési Központ és Könyvtár 2019. évi (utolsó teljes, COVID miatti korlátozásokkal nem torzított működési év) adatához viszonyítva.

Közfeladatokat ellátó szervezet megnevezése	Év	Önkormányzati támogatás (e Ft)	fogyasztóiár-index korrekciós osztó	Önkormányzati támogatás reálértéke (e Ft)
Kalocsai Innovációs és Közművelődési Központ Nonprofit Kft.	2022	192 384	1,2431	154 761
	2023	167 365	1,4619	114 485
	2024	187 405	1,516	123 618
			<b>Átlag</b>	<b>130 955</b>
				53,44%
Kalocsai Művelődési Központ és Könyvtár	2019	85 345	1	85 345

A fentiek miatt mindenképpen indokolt egy szoros költségvetési gazdálkodás mellett az intézményi formák alkalmazása a közfeladatok esetében, az egyéb nem közfeladatok során már egy rugalmasabb szervezetben végzett munka előnyt is jelenthet.

Az alábbi határozati javaslatokat terjesztem elő:

### Határozati javaslat

#### Kalocsa Város Önkormányzatának Képviselő-testülete

1. a kizárólagos tulajdonát képező Kalocsai Vagyonhasznosítási és Könyvvezető Nonprofit Kft működési formáját átszervezi és a nonprofit gazdasági társaság forma helyett költségvetési intézményként kívánja tovább működtetni,
2. felkéri a polgármestert, hogy a szükséges véleményeztetések után készítsen előterjesztést az új alapító okiratról, és a vezető pályázat kiírásáról,
3. felkéri a polgármert a szükséges munkajogi intézkedések megszervezésére és megtételére.

## Határozati javaslat

### Kalocsa Város Önkormányzatának Képviselő-testülete

1. a kizárólagos tulajdonát képező Kalocsai Innovációs és Közművelődési Központ Nonprofit Kft működési formáját átszervezi és a nonprofit gazdasági társaság forma helyett költségvetési intézményként kívánja tovább működtetni,
2. felkéri a polgármestert, hogy a szükséges véleményeztetések után készítsen előterjesztést az új alapító okiratról, és a vezető pályázat kiírásáról,
3. felkéri a polgármert a szükséges munkajogi intézkedések megszervezésére és megtételére.

Kalocsa, 2025. 03. 06.

Dr. Bagó Zoltán  
polgármester