

Tartalmi felépítés

I. Bevezető:

- helyzetértékelés
- az önkormányzati rendszer megújításának célrendszere

II. Az önkormányzati - állami feladatok áttekintése, csoportosítása, szétválasztása:

- oktatással kapcsolatos feladatok
- egészségügyi ellátással kapcsolatos feladatok
- államigazgatási ügyek
- szociális ellátással kapcsolatos feladatok
- tűzoltóságokkal kapcsolatos feladatok
- tisztán önkormányzati feladatok
- közfoglalkoztatási feladatok
 - állami feladatcsoportok
 - önkormányzati feladatcsoportok
 - vegyes feladatcsoportok

III. Az önkormányzati rendszer **belső átalakítása**:

- községek
- városok
 - főváros, kerületek
 - megyei jogú város
 - megyeszékhely város
 - járási jogú város (*körzetközponti*)
 - város (*egyéb, általános*)
- megyei önkormányzatok
- területfejlesztési hatáskörök
- társulások

IV. Az önkormányzati **finanszírozási rendszer átalakítása**:

- helyi adók körének újraszabályozása
- kötelező feladatok finanszírozási prioritása,
- önként vállalt feladatok csak saját bevétel terhére
- átengedett bevételek,
- központi források felhasználásának szigorítása

- kiegyenlítő rendszerek

V. Az adósságkezelési és rendezési eljárások újraszabályozása:

- felügyeleti (*jóváhagyás*) rendszer kiépítése, hitelfelvételi és költségvetési korlátok kiépítése,
- szigorítás és szankciórendszer bevezetése
- kétlépcsős adósságkezelési rendszer kiépítése
- adósságrendezés-, átvállalás feltételeinek megteremtése (*pénzintézetek bevonásával*)

VI. Törvényességi felügyeleti és gazdasági ellenőrzés rendszerének kiépítése:

- jogszabályba ütköző, jogellenes önkormányzati működés, vagy döntés kikényszeríthető megváltoztatási lehetőségének megteremtése, elmaradt döntés „kormányzati” pótlása (*aktuspótlás*)

VII. Összeférhetlenségi, jogállási és egyéb kapcsolódó jogszabályok átalakítása.

VIII. Helyi népszavazás, népi kezdeményezés

IX. Összegzés

X. Mellékletek - jogszabályok

I.

Bevezető

Szakmai és politikai síkon is egyértelművé vált a felismerés, hogy **hazánk önkormányzati rendszere átfogó megújításra szorul.**

Az elmúlt húsz év tapasztalatai, az elvégzett helyzetelemzés, a társadalmi és közjogi igények alapján felvázolhatók az átalakítás fő irányai, koncepcionális elemei. Figyelembe kell venni a jelenleg folyó államszervezeti reform hatásait is, különös tekintettel **az állam szerepének átértékelésére, bizonyos területeken feladatvállalásának növekedésére, és az ehhez kapcsoló szervezeti változásokra.** Ezen túl az átalakuló társadalom és gazdaság, valamint az uniós tagságból fakadó új kihívások és lehetőségek is változtatásokat indukálnak.

A koncepció bemutatása során röviden **értékeljük a helyi önkormányzatok helyzetét,** illetve vázlatosan **bemutatjuk a rendszerben fellelhető strukturális, működési és gazdálkodással kapcsolatos ellentmondásokat.** Ezek alapján megjelöljük azokat a célokat, amelyek meghatározzák a megújítás alapvető irányait, valamint a lényeges változtatásra javasolt elemeket, utalva az önkormányzatiság megőrzendő értékeire.

Helyzetértékelés

Az **1990**-ben szabadon megválasztott Országgyűlés első teendői között hajtotta végre a történelmi jelentőségű helyi rendszerváltoztatást. E változás **visszaadta a helyi közösségeknek az önkormányzáshoz való jogait,** lehetővé téve a helyi közhatalom demokratikus és önálló gyakorlását.

Az 1990-es rendszerváltozás során az önkormányzati rendszer kialakításakor a **legnagyobb hangsúlyt** a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia, illetve **a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák** kiépítése kapta. Abban a történelmi korszakban ez teljesen természetes volt, de ennek köszönhetően a **gazdaságossági, hatékonysági, valamint szakmai szempontokat a szükségesnél kisebb mértékben** vették figyelembe. Ez figyelhető meg az önkormányzati rendszerénél is, melyben – lélekszámtól függetlenül – valamennyi település választópolgárai megkapták a helyi önkormányzás jogát (*ma hazánkban 3177 települési és 19 megyei önkormányzat működik*). Egy település-centrikus, nagy autonómiával rendelkező, ugyanakkor széles felelősségi rendszerre épülő rendszer alakult ki, amely már ekkor magában hordozott több olyan ellentmondást (*pl. az elaprózott településszerkezet és a széles feladatrendszer közöttit*), amely később érthető módon működési zavarokhoz vezetett.

A rendszer kiépítése gyors ütemben történt, a polgári közigazgatás kiépítésére nem állt rendelkezésre kellő idő és tapasztalat. A folyamatban törvényszerűen keletkeztek további ellentmondások (*pl. a vagyontelepítés megelőzte a hatáskör-telepítést, a nagy ellátórendszerek átalakításának hiányában az önkormányzatokhoz nem a*

modern követelményeknek megfelelő hatásköröket telepítette a jogalkotó). A rendszer ugyan folyamatosan épült és korszerűsödött, **20 év elteltével mégis szükségszerűen befejezetlen**, mert egyes elemei nem, vagy csak hiányosan alakultak ki (pl. a középszintű önkormányzatok, vagy a törvényességi ellenőrzés/felügyelet, a hatékony gazdasági ellenőrzés).

Az elmúlt **húsz év során folyamatosan szűkült az önkormányzatok mozgástere**, a helyi közszolgáltatások biztosítása **egyre nagyobb erőfeszítéseket igényelt, a finanszírozás elnehezült** a diszfunkcionális elemek egymást erősítő hatására. Ezt a helyzetet álláspontunk szerint alapvetően három tényező eredményezte. Egyrészt az önkormányzati rendszer **belső ellentmondásai, működési zavarai**, másrészt a **nagy ellátórendszerek elmaradt reformjai**, az állam szerepvállalásának tisztázatlansága, **harmadrészt a folyamatosan csökkenő állami támogatások** mértéke, miközben a kötelezően ellátandó feladatok száma jelentős növekedést produkált. A rendszer alulfinanszírozottsága különösen **2002 és 2010 között** volt jelentős. Ez alatt az idő alatt **közel 1000 Mrd forintot vettek ki az előző kormányok** az önkormányzatok zsebéből. Mindezt **nem bírta el** a rendszer, pláne úgy, hogy nem történtek átfogó **átalakítások**.

Véleményünk szerint most pont ezt az átalakítást kell megtenni.

Strukturális problémák:

Elaprózottság - Magyarország köztudottan az elaprózott településszerkezetű országok közé tartozik (*több mint 1700 település lakosságának száma nem éri el az ezer főt*). Az ilyen államok nagy dilemmája, hogy - a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjog sérelme nélkül - miként lehet racionálisan és hatékonyan működtetni az önkormányzati rendszert. Az **európai országokban kétféle** alapmegoldás született: a **településfúziók** megvalósítása, **vagy erős társulási rendszer kialakítása** más, kiegészítő megoldásokkal ötvözve (*strukturált rendszer, differenciált hatáskört-telepítés, stb.*)

Hazánkban sem politikai, sem szakmai szempontok nem indokolják, hogy a települések fúziójában gondolkodjunk, ezért a **társulási rendszer erősítésével** lehet ezen a téren eredményeket elérni. Ez azért is logikus, mert a települési önkormányzatok által ellátandó feladatok nagyrészt a települések lakosságszámától függetlenül terhelik az egyes önkormányzatokat, így azok megfelelő színvonalú és hatékony biztosítása az önkormányzatok egy része számára nehézséget jelent. Az eddig alkalmazott módszer - amely az önkormányzatok önkéntes társulási rendszerének, vagy közös hivatali szervezet működtetésének ösztönzésén alapul - költséges, ráadásul nem hozott komoly, mérhető eredményt. Így nem alakulhatott ki az egyes közszolgáltatások ellátásának optimális működési mérete, illetve az eltérő társulási hajlandóság miatt

vállalhatatlan különbségek alakultak ki az egyes területek szolgáltatási színvonalában.

Ezen a helyzeten javíthattak volna a **többcélú kistérségi társulások**, melyek az önkéntesség elvén, - többségében - pénzügyi ösztönzőkkel működnek. Az önkormányzatokra rákényszerített, majd alulfinanszírozott többcélú társulások **sem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket.**

A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásainak létrejötte és a rendszer fokozatos megszilárdulása számos társadalmi, és szakmai feszültséget generált, miközben nem tudta kellő hatékonysággal növelni az önkormányzati feladatellátást. Szükséges utalni arra is, hogy - az önkéntes jellegből fakadóan - **a többcélú kistérségi társulások rendszere a jelenlegi formájában sem tud megfelelni** hozzájárulni az egyenletes szolgáltatási színvonal kialakulásához.

A rendszerváltozás óta eltelt évek során a korábban egyesített települések döntő többsége (lakosságának ezirányú igénye esetén) visszakapta önállóságát. A lakosság önrendelkezési jogának érvényesítése szempontjából ez valóban támogatható folyamat volt, azonban **további elaprózódást** eredményezett, mert a községgé nyilvánítás feltételeként meghatározott 300 fős lakosságszám következtében **számos olyan község jött létre, amely önállóan nem képes a közszolgáltatások biztosítására, népessége stagnál, vagy fogy.** E kezdeményezések további támogatása indokolatlan. Számolni kell azzal is, hogy a rendkívül alacsony lélekszámú települések (*jelenleg 119, száz lakos alatti községünk van*) egy részén egyre nagyobb gondot jelenthet a képviselő-testület és a polgármester megválasztása, ezáltal a helyi önkormányzathoz kapcsolódó jogok biztosítása. Ezt a problémát **a jelenlegi szabályozás nem kezeli, melyet az állampolgárok jogainak csorbulása nélkül, maradéktalanul biztosítani kell.**

Utolni kell arra is, hogy az **átgondolatlan várossá nyilvánítási gyakorlat** eredményeként számos, ilyen címet elnyerő településünk nem felel meg a modern társadalmakban a várossokkal szemben jogosan támasztott követelményeknek, ezért a hatáskörök differenciált telepítése során csak korlátozottan lehet számítani a rendkívül eltérő adottságokkal rendelkező városokra.

Közismert tény és egyben a magyar önkormányzati rendszer **sajátossága a területi önkormányzat, a megyei önkormányzat relatív erőtlensége és eszköztelensége.** A korábban tradicionálisan erős megyei közigazgatási szint a jelenlegi önkormányzati rendszerben tudatos politikai döntések következtében került az intézményfenntartó súlytalanság állapotába, és mint delegált testülettel működő és saját adókivetési joggal nem rendelkező képződmény még az Európa Tanács Helyi Önkormányzatok Európai Kartájának sem felel meg teljes mértékben.

A nagyszámú, alacsony lakosságszámú települési önkormányzattal rendelkező országokban (ilyen hazánk is) az ésszerű munkamegosztás kialakítása érdekében

fokozott szükség van a települési szint felett lévő olyan szintre, amely képes a kistélepülések számára minőségi közszolgáltatásokat nyújtani.

Nehezíti a hatékony működést a megyei- és a megyei jogú városi önkormányzat viszonyrendszerének tisztázatlansága is. A jelentős gazdasági súllyal rendelkező, a közszolgáltatások biztosításában sok tekintetben meghatározó szereppel rendelkező megyei jogú városok nem illeszkednek harmonikusan a megyébe (*figyelemmel a választási szabályokra is*), a hatáskörök rendezetlensége pedig nem teszi lehetővé az ésszerű munkamegosztást, illetve együttműködést.

A **főváros és kerületeinek közigazgatása**, csakúgy, mint kapcsolódásuk a szomszédos területi önkormányzatokhoz az országok többségében **atipikus** megoldásokat kíván. A fővárosok jogi státuszának kialakítása sosem pusztán önkormányzati kérdés, különösen így van ez hazánkban, amikor Budapesten él az ország lakosságának közel egyötöde. A főváros rendszerének **kialakítása során elsődleges szempontként kell figyelembe venni a városüzemeltetés hatékonyságának, gazdaságosságának kérdését**, ami a jelenlegi rendszerben nyilvánvalóan nem valósul meg. A működés nehézkes, **a főváros és kerületek közötti munkamegosztást nem az ésszerűség vezérli**, sok esetben ellentmondás van az ágazati törvények és az önkormányzati törvény fővárosi fejezete között (*pl. a fővárosra vonatkozó szabályozás a hatályos Ötv.-ben olyan szükségtelen elemeket tartalmaz, amelynek eredményeképpen még az ágazati törvényekben bekövetkezett hatásköri változásokat sem lehetett a 2/3-os többséget igénylő Ötv.-ben átvezetni*).

Működési nehézségek:

A rendszerváltó országok, így Magyarország esetében is az önkormányzati feladat- és hatáskörök kialakulása nem egy hosszantartó, szerves fejlődés eredményeként, hanem időben koncentráltan következett be.

Ebben a folyamatban az ágazati jogalkotás az önkormányzati rendszert eszközként használta fel az állami feladatellátás újrászervezésében, hiszen **a helyi önkormányzatok kötelező feladatai az állami feladatok sajátos típusát képviselik.** A hatáskörök telepítését az önkormányzati rendszer 1990-ben történt létrejötté után folyamatosan az ágazati törvények végzik. Egy-egy társadalmi viszony átfogó szabályozásának részeként e törvények alapvetően azokat a feladat- és hatásköröket minősítették (*minősíthették volna*) önkormányzati feladattá, melyek a lakosság széles körének közszükségleteit elégítik ki, és amelyek biztosításában nem szükséges országosan egységes megoldás, továbbá erős a helyi érdekeltségi elem, azaz a választópolgárok közössége a helyi szükségletekhez igazodva határozhatja meg a feladatellátás módját. **Fontos tényező ugyanakkor az egyes települések eltérő adottsága, teljesítőképesége**, amelyre tekintettel az

önkormányzati törvény alapján eltérő kötelezettségek is megállapíthatók az egyes önkormányzatok számára.

A **feladattelepítés alapvető elvei az egyes ágazatokban igen eltérően érvényesültek**, a feladatok ellátásához **szükséges források biztosítása gyakran elmaradt**, vagy csak részben valósult meg, a differenciált telepítés lehetőségével pedig kevesen éltek. Az elmúlt években elhatározott korrekciók is rendre kudarcot vallottak, alapvetően azért, mert **a nagy ellátórendszerek átfogó megújítása helyett az önkormányzati feladatok felülvizsgálatát célozták**. Ez pedig értelmezhetetlen az állami szerepvállalás, illetve az adott társadalmi viszony más szereplőire háruló jogok és kötelezettségek újradefiniálása nélkül.

A fentiek mára azt eredményezték, hogy **az önkormányzati feladat- és hatáskörök szinte áttekinthetetlen rendszere alakult ki** az önkormányzati törvényben és az egyes ágazati törvényekben (*mintegy 4500 képviselő-testületi feladat-és hatáskört határoz meg közel 300 törvény*). Az alulfinanszírozás miatt - az önkormányzatok erőfeszítései ellenére - az egyes közszolgáltatások biztosítása szinte ellehetetlenült. Ez legsúlyosabban az alacsony lélekszámú településeket, valamint a megyei önkormányzatokat érintette, de valamilyen módon szinte minden önkormányzat működése elnehezült.

Külön **indokolt foglalkozni az államigazgatási feladatok ellátásával** is. A polgárok közeli közigazgatás szellemében az önkormányzati szervezetrendszeren belül a hatósági hatásköröket jellemzően a jegyző látja el.

A több mint **4000, jegyzők által gyakorolt államigazgatási hatáskör** előfordulása, az intézéséhez szükséges szakmai, személyi és infrastrukturális feltételek egymástól igen eltérőek. Az **összes ügy kétharmada helyi adó, szociális és gyám, építésügyi és okmányirodai ügy**. A magyarországi kistelepüléssel szerkezetben nyilvánvaló, hogy a kevesebb lakosságú és teljesítő képességű települési önkormányzatok igazgatási kapacitása szerény. E problémát **a hivatali kapacitás koncentrációját célzó igazgatástechnikai megoldásokkal**, így a körjegyzőségekkel, egyes jegyzői államigazgatási feladatok körzeti illetékességgel történő ellátásával stb. próbálja kezelni hatályos rendszerünk, alacsony hatékonysággal.

Ezen túlmenően vannak olyan, az önkormányzati testületekkel, a tisztségviselők jogállásával, a hivatali feladatok ellátásával kapcsolatos kérdések, amelyek **további nehézségeket okoznak** az önkormányzati működésben. Különösen fontos változtatni:

- A **polgármester** közvetlen választása révén magas legitimitással rendelkezik, ugyanakkor **saját jogán alig rendelkezik hatáskörökkel**. Ezért

programjának megvalósítása *(amely alapján a választópolgárok megválasztották)*, különösen olyan testületben, amelyben nincs többsége, igencsak nehézkes.

- Az önkormányzati rendszerünkben, a jelentősebb számban létező alacsony lélekszámú településeken feltétlenül felvetődik a korlátozott források hatékony felhasználása érdekében a **polgármesteri tisztség főállásban történő betöltésének újragondolása, az önálló hivatal működtetésének kérdése**, illetve a **tiszteletdíjak, a költségtérítés nagyságrendje**. A jelenlegi liberális szabályozásból következően csak az önmérséklet szabhat gátat az ésszerűtlen döntéseknek, kevés a törvényi korlát.
- A közös polgármesteri hivataloként működő körjegyzőségek száma a pozitív ösztönzőknek köszönhetően folyamatosan bővült, de a továbbiakban számolni kell azzal, hogy az önkormányzati rendszer megújításának eredményeképpen csökkenni fog a kötelező önkormányzati és jegyzői államigazgatási feladatok száma. Ezért **a körjegyzőségek (közös önkormányzati hivatalok) kialakítására a jövőben jóval nagyobb hangsúlyt kell helyezni**, leginkább az optimális igazgatási „üzemméret” megtalálásával.

Indokolt hangsúlyosan kitérni a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének anomáliáira is.

Az önkormányzatok gazdálkodási problémái:

A helyi önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó szabályozás nagymértékben szerteágazó. Az önkormányzati gazdálkodás alapjait **az önkormányzati törvény foglalja keretbe** azáltal, hogy rendelkezik a települési és területi önkormányzatok által ellátandó feladatokról, szabályozza a tervezéssel, végrehajtással és ellenőrzéssel összefüggő alapvető kérdéseket, valamint tartalmazza a vagyon feletti gazdálkodás elveit és az önkormányzatok költségvetésére és zárszámadására vonatkozó rendelkezéseket.

A **mindenkori éves központi költségvetési törvény határozza meg** az önkormányzati feladatok ellátásához biztosított tárgyévi költségvetési forrásokat és azok igénybevételének feltételeit. Így többek között az általános – feladatellátáshoz nem kötött támogatásokat –, a feladatellátáshoz kötött támogatásokat, a kormányzati elképzelésekhez igazodó fejlesztési támogatásokat, a társult feladatellátást szolgáló támogatásokat, a működőképesség megőrzéséhez szükséges támogatásokat, a hivatásos önkormányzati tüzoltóságok támogatásait.

A mai normatív támogatási rendszer több szempontból is bonyolult, elavult, igazságtalan rendszer.

A jogalkotó olyan forrásorientált *(tehát nem feladat-finanszírozó)* szabályozási rendszert alakított ki, amely **megosztja a szükségletek kielégítésének felelősségét az állam és a helyi önkormányzatok között**. Ugyanakkor megteremti a bevételi érdekeltséget, ami által a helyi bevételek növekedése nem a központi támogatást csökkenti, hanem lehetővé teszi a kiadások növelését. A kialakított szabályozás azonban kevésbé volt figyelemmel az önkormányzatok eltérő földrajzi és gazdasági adottságaira, vagy a jövedelemtermelő képességére.

Több az európai gyakorlatban szereplő finanszírozási struktúrától eltérően a **magyar önkormányzati finanszírozási rendszer kisebbik hányadát jelentik a helyi adóbevételek (18%)**. A helyi adóbevételen belül legjelentősebb mind összegében, mind előfordulásában a vállalkozásokat terhelő iparüzési adó, valamint az építményadó.

A **helyi iparüzési adó szolgáltatja jelenleg az egyetlen valódi önállóságot jelentő önkormányzati gazdasági alapot**, ezért ennek **megtartása és közvetlen beszedése a jövőben is szükséges**.

Az önkormányzatok jelenlegi gazdasági helyzetét **negatívan befolyásolja eladósodottságuk** is, amely egyrészt a hiányzó állami források hitelből történő pótlásából fakad, másrészt a nem kellően megfontolt gazdasági döntésekből *(hitelfelvétel, kötvénykibocsátás, szükségtelen, vagy nem fenntartható fejlesztések)*, az önként vállalt feladatok ellátásából és a nem racionális intézményrendszer fenntartásából adódik. Az **elmúlt években jelentősen szűkültek** a helyi önkormányzatok **hazai forrású fejlesztési** lehetőségei is. Persze sok esetben pótolni lehet ezeket a forrásokat közösségi pályázati forrásokkal, de azok bonyolult szabályrendszerének és egyéb speciális tudást igénylő adminisztrációjának köszönhetően számos településnek nem jelent valós fejlesztési alternatívát.

Az önkormányzatok kötelezettségvállalásának megfélemezése érdekében szükséges látni, hogy **az adósságrendezési eljárásról szóló törvény** az önkormányzatok már meglévő **gazdasági helyzetét (csődhelyzetét) kezeli**, rögzíti az eljárás lefolytatásával kapcsolatos szabályokat, **de nem szolgálja a megelőzést**, illetve **hiányoznak belőle a felelősségre és az ellenőrzésre vonatkozó szabályok**.

Jelenleg a helyi önkormányzatok **gazdálkodásának ellenőrzése a hatályos jogszabályok alapján több szerv bevonásával történik**, melyek közül kiemelkedő az **Állami Számvevőszék**, valamint az **Államkincstár** szerepe. Az állami szervek ellenőrzése azonban nem érint valamennyi önkormányzatot, éves ütemterv szerint jellemzően cél-, téma- és **utóvizsgálatot folytatnak**. Az önkormányzatok könyvvizsgálata is csak azt hivatott biztosítani, hogy a beszámoló a jogszabályi előírásoknak megfelel-e, valós képet ad-e az önkormányzat vagyoni és pénzügyi helyzetéről. **A kialakított ellenőrzési rendszer nem teljes, nem átfogó és**

szankciók nélkül nem képes kellő hatékonysággal *(előre)* megakadályozni a felelőtlen, vagy a szakszerűtlen gazdálkodást.

Az önkormányzati rendszer megújításának célrendszere

A cél egy olyan **modern, költségtakarékos, feladatorientált** önkormányzati rendszer kiépítése, amely lehetőséget biztosít a **demokratikus és hatékony működésre**, ugyanakkor – a választópolgárok önkormányzáshoz való kollektív jogait érvényre juttató és védendő módon - **szigorúbb keretek között szabályozza** az önkormányzatok önállóságát.

Hangsúlyozni kell ugyanakkor azt is, hogy az önkormányzati rendszer kereteinek megváltoztatása – **az ágazati rendszerek reformja nélkül** – önmagában **csak rész megoldást** jelent, az eddiginél valóban hatékonyabban, rugalmasabban működő struktúra kialakítását eredményezheti. A reformtörekvéseknek **egy átfogó államreform szerves részét kel képezze az új önkormányzati törvény**. A feladat tehát az, hogy az önkormányzati rendszert alkalmassá tegyük a megújult struktúrák befogadására, működtetésére. Ez a megoldás biztosítja hosszabb távon is a stabilitás és a rugalmasság kívánatos egyensúlyát, megőrizve és megerősítve az önkormányzatiság alapértékeit, kiküszöbölve a rendszerben tapasztalható strukturális és működési problémákat, korszerűbbé, ésszerűbbé, hatékonyabbá, gazdaságosabbá téve a helyi önkormányzati rendszert. Ennek egyik leglényegesebb eleme az állam és az önkormányzatok közötti feladatelosztás újragondolása, valamint a feladatellátáshoz alkalmazkodó rugalmas finanszírozás kialakítása.

A határozott, ugyanakkor megfontolt megújítás lehetővé teszi az olyan társadalmi szintű feladatok kezelését, amelyek például az uniós tagságból, a kibontakozó globalizáció hatásainak, a gazdasági-társadalmi folyamatoknak a változásaiból következnek.

Az állam közjogi szerepének átértékelése folyamatában szükséges az önkormányzati rendszer és az új Alaptörvény elfogadása után átalakuló közjogi környezet összehangolása. Ezért következetesen alkalmazni kell a többszintű szabályozást *(Alkotmány, önkormányzati törvény, 2/3-os törvények, „feles” törvények)*.

Kiemelt cél az önkormányzati feladatok jelenleginél pontosabb, egyértelműbb, differenciáltabb meghatározása, valamint az állami és önkormányzati *(jellemzően jegyzői feladat- és hatáskörök)* átrendezésével az államigazgatási feladatok közcélú fenntarthatóságának biztosítása. A **közigazgatás szolgáltatási színvonalának emelése** érdekében szükség van a térségi összefogás kiteljesítésére, a választópolgárok érdekeinek és igényeinek megfelelő – akár kötelezően előírt - társulási rendszer kialakítására.

Szükséges az önkormányzatok **pénzügyi-gazdasági helyzetének megszilárdítása**, biztosabb alapokra helyezése, a normatív támogatási rendszer helyett egy új feladatfinanszírozó rendszer kiépítése – kötött finanszírozási módusokkal –, az önkormányzatok adósságállományának radikális csökkentése, valamint a gazdálkodás folyamatok ellenőrzésének szigorítása.

Az elmúlt évek tapasztalatai alapján *(valamint a nemzetközi példák hatására)* közvetlenebb – felügyeleti típusú – eszközöket kell alkalmazni az önkormányzatok döntéseinek felülvizsgálata során. A választópolgárok jogainak védelmében meg kell teremteni az önkormányzatok – mint helyi hatalmat, jogalkotói és gazdálkodási önállóságot gyakorló hatalom-koncentrátumok – döntéseinek hatékony ellensúlyát, kormányzati és bírósági felülvizsgálatának lehetőségét.

A célhoz vezető út:

1. új Alkotmány
2. új Ötv megalkotása
3. kapcsolódó ágazati törvények átalakítása
4. tartós, kiszámítható jogszabályalkotás

II.

Az önkormányzati és állami feladatok áttekintése, csoportosítása, szétválasztása

Szükségessé vált az állami és önkormányzati feladatok szétválasztása.

A **közfeladatok újraértelmezése és újratelepítése** nélkülözhetetlen eleme az önkormányzati rendszer megújulásának.

A modern országokban a közfeladatok ellátásának **két meghatározó szereplője** van: egyrészt a klasszikus **állami szervek**, másrészt a **helyi önkormányzatok** (*természetesen változó mértékben a karitatív és civil szervezetek is részt vállalnak az ellátásban*).

Az elmúlt évek tapasztalatai világosan mutatják, hogy az állami szervek szerepvállalása a közfeladatok megoldásában a szükségesnél kisebb mértékű volt. Gyakran **az önkormányzatok olyan feladatokat is elláttak, melyekben kevesebb volt a helyi érdekeltségi elem**, a településhez való kötődés. Így sok szakterületen nem tudott érvényesülni országosan egységes koncepció, feladatellátás (*pl. szakképzés*), mely hozzájárult az elfogadhatatlan ellátási különbségek kialakulásához.

Ezért az átalakítás alapvető eleme, hogy **a közfeladatok ellátásában az állami szervek nagyobb szerepet vállaljanak**.

A **helyi önkormányzatok** csupán azokat a feladatokat lássák el, melyek a **lakosság széles körének közszükségleteit** elégítik ki a helyi sajátosságok figyelembevételével. **Helyi szinten hatékonyan**, színvonalasan lehet megszervezni.

Az önkormányzati feladatokat az önkormányzatok **teljesítőképességéhez igazodva, differenciált módon kell újratelepíteni**. Vannak olyan **alapszolgáltatások, melyeket a legkisebb településeken is biztosítani kell**. E körön felül az ágazati követelmények meghatározásával lehet előírni, hogy pontosan milyen feltételek esetén teljesíthető a feladat önállóan, ennek hiányában pedig miként lehet/kell társulás útján gondoskodni róluk.

A differenciált feladatellátásban **jelentős szerepet tudnak vállalni a járási jogú városok**, illetve a gazdaságilag **erős megyei jogú városok**, melyek képesek területi szintű ellátást nyújtani (*pl. középiskolák, kollégiumok, szakosított szociális intézmények, hajléktalan ellátás*).

A feladatokat az alábbi csoportosítás szerint tekintettük át:

1. oktatással kapcsolatos feladatok
2. egészségügyi ellátással kapcsolatos feladatok
3. államigazgatási ügyek
4. szociális ellátással kapcsolatos feladatok
5. tűzoltóságokkal kapcsolatos feladatok

6. tisztán önkormányzati feladatok
7. közfoglalkoztatási feladatok

Oktatással kapcsolatos feladatok:

Az oktatással kapcsolatos feladatok körében indokolt **az állam és az önkormányzatok közös feladatellátása**, világos egyértelmű munkamegosztás alapján (*erre a legjobb példa a közoktatás területe*).

Az egységes színvonalú oktatás megköveteli, hogy ne a források hiánya legyen akadálya a megfelelő szakképzettségű és megfelelő számú pedagógus foglalkoztatásának, ezért indokolt, hogy a **pedagógusok bérét az állami szervek finanszírozzák**, az **önkormányzat** pedig az oktatási épületek fenntartását végezze. Miközben az állam (*az oktatási ágazat*) határozza meg az alapvető szakmai követelményeket, szükségesnek tartjuk a **pedagógiai programok kialakításába az önkormányzatok minél szélesebb hatáskörben történő bevonását**. A helyi specialitások ugyanis csak így tudnak megjelenni mind az alapfokú, mind a középfokú oktatásban, mind pedig a szakképzésben.

Egészségügyi ellátással kapcsolatos feladatok

Az **alapellátások, illetve a járó-betegellátás tekintetében** egyet értünk a formálódó egészségügyi koncepcióval, mely szerint ezek **önkormányzati fenntartás** alatt tudnak a jövőben is üzemelni.

Fontos kihangsúlyozni, hogy a **fekvőbeteg ellátás** terén nem tartjuk indokoltnak az önkormányzati szerepvállalást, azt **kifejezetten állami feladatnak** tekintjük.

Államigazgatási ügyek:

A feladat-átrendezés során szükséges az **államigazgatási hatósági ügyek** döntő többségének **állami szervekhez történő telepítése** is (*megyei kormányhivatalok, járási hivatalok*). A klasszikusan állami feladatoknak a jó része **jelentős technikai háttérrel, szakmai felkészültséget igényel**, melyet minden településen nem lehet biztosítani (*pl. építéshatóság, gyámügy, okmányiroda*), az állami szervek hatékonyabban tudják biztosítani ezek ellátását. Ezen igazgatási alapszolgáltatásokat is egységes módon, azonos színvonalon kell biztosítani, amely az önkormányzati autonómia keretei között nehezen megoldható.

Szociális ellátással kapcsolatos feladatok:

A szociális ellátást két részre javasoljuk osztani:

1. **pénzbeli ellátás** – itt javasoljuk, hogy az **állam közvetlenül** a jogosult számlájára utaljon, az **önkormányzat a jogosultak körének meghatározását** végezze. (*egyedi/méltányossági döntések meghozatalára legyen jogosult*)
2. **természetbeli ellátás** – itt úgy gondoljuk, hogy nincs szerepe az államnak, ez **kifejezetten önkormányzati feladat**

Tűzoltóságokkal kapcsolatos feladatok:

Egyet értünk a katasztrófavédelmi törvény koncepciójában foglaltakkal, mely szerint az állam központosítva, közvetlenül látja el ezt a feladatot.

Megmaradó tisztán önkormányzati feladatcsoportok:

Az új rendszerben valóban csak azok a **helyi közügyek maradnak az önkormányzatoknál, melyek kizárólag helyben oldhatóak meg gazdaságosan és melyek ellátása biztonsággal finanszírozható.**

Ide sorolhatóak például:

- településüzemeltetés *(közvilágítás, köztemető, közutak, parkolás, közparkok fenntartása, stb.),*
- településrendezés *(közterek-, parkok-, utak elnevezése - kialakítása, övezeti besorolások meghatározása, stb.),*
- településfejlesztés,
- helyi adó ügyek – helyi gazdaság szervezés,
- helyi szociális ügyek – közfoglalkoztatás,
- helyi sport és kulturális ügyek.

Közfoglalkoztatási feladatok:

Az oktatáshoz hasonló terület a **közfoglalkoztatás is, melynek nélkülözhetetlen helyi szereplői az önkormányzatok.**

Javasoljuk, hogy **kiemelt önálló, kötelezően ellátandó önkormányzati feladat** legyen a közfoglalkoztatás megszervezése.

Természetesen szükséges egy országos, az állam által biztosított program beindítása is, melynek szerves része az önkormányzati közfoglalkoztatási program.

Az **országos közmunka megszervezésében** elengedhetetlenül szükség van **a helyi igények felmérésére, az önkormányzatoknál meglévő információk hasznosítására, az irányító – szervező tevékenységére.**

III.

Az önkormányzati rendszer belső átalakítása

Az önkormányzati rendszer **belső átalakítása** mára mind a feladatok, mind pedig a finanszírozás szempontjából is **elengedhetetlenné** vált (*fenntarthatatlan, ésszerűtlen*). Az alapvető struktúra **1990 óta változatlan**, míg a finanszírozás jelentősen átalakult. Miközben folyamatosan változnak – **bővülnek az önkormányzatok feladatai**, addig a **finanszírozás csökkent** – az utóbbi 10 évben közel 1000 Mrd forinttal –, ráadásul a feladatok sokszor **értelmetlen, párhuzamosságokkal telített** működéshez vezettek.

Lehetőségként merülhet fel az önkormányzati finanszírozásból hiányzó pénzeszközök visszapótlása, de ez a jelenlegi költségvetési helyzetben lehetetlen, ráadásul nem is jelentene igazi megoldást, hiszen a feladatok rossz rendszeréhez nem nyúlna.

Ezért tartjuk szükségesnek a működés alább részletezettek szerinti átalakítását, melynek eredményeként finanszírozhatóvá lehet tenni az önkormányzati szektort, miközben megoldjuk azon problémátömeget is, ami a feladatvégzésekkel kapcsolatos.

Fő iránynak a főváros, a megyei önkormányzat és a kistéleplési önkormányzatok átalakítása tekinthető, míg a városok és megyei jogú városok esetében kisebb volumenű változásokat javasolunk.

Célunk, hogy az **önkormányzatok valóban a helyi specifikus ügyekkel** tudjanak foglalkozni, olyan helyi érdekek mentén, amihez a **kellő finanszírozás is biztosított**.

Értelmetlennek, szükségtelennek és pazarlónak tartjuk, hogy egymás mellett lévő kifejezetten **alacsony lélekszámú önkormányzatok** ugyanazon feladatokat – ráadásul alacsony ügyszám mellett – lássanak el.

Változások településtípusonként:

Községek

Meg kell teremteni a községi önkormányzatok számára a racionális működés feltételeit. Megkerülhetetlen a hatékonyság és költségtakarékosság jegyében az **önkormányzati működés szabályainak újradefiniálása**. (*itt is hangsúlyozzuk, hogy ez nem érinti a „minden településen működőik helyi önkormányzat” elvét*)

A magyar önkormányzatiság alapjaihoz, valamint az európai elvárásokhoz is illeszkedik a már említett **feladatátcsoportosítás**, de emellett szabályoznunk kell a kistéleplések hagyományos önkormányzati működésének alapfeltételeit is.

A cél, hogy **megtaláljuk azt az optimális szervezeti méretet** (*melynek egyfajta logikai „előfutára” a mai körjegyzőség*), ami még a közigazgatási reform által lecsökkentett feladatmennyiséggel is optimális működést tud eredményezni. (*letisztult kötelező*)

feladatok meghatározása, vagyis csak a tényleges helyi ügyek ellátása marad helyben: településüzemeltetés – fejlesztés - rendezés, adóügyek, stb.)

E gondolatkörben merül fel a **meghatározott lélekszámot meg nem haladó települések** polgármesteri hivatalainak **egy közös hivatalba, az önkormányzatok egyesített hivatalába való tömörítése.**

Az önkormányzatok egyesített hivatala a **körjegyzőségekhez hasonlóan több község önkormányzatának közös hivatala** lenne. Az új struktúra támaszkodna a körjegyzőségi rendszer működésének, a gazdaságosabb, szakszerűbb működtetést, **jó szervezést és munkamegosztást** szolgáló pozitív tapasztalataira, viszont igyekezne kiküszöbölni a működési tapasztalatokból fakadó disszonáns elemeket (pl. „megkettőzött” munkaszervezet - önálló polgármesteri hivatalként működnek tovább mindegyik önkormányzatnál a korábbi hivatalok, amelyeket csak a körjegyző személye köt össze, nem elsősorban a társulási szándék köti össze a településeket, hanem az állami támogatás megszerzésének igénye, stb.).

A **2000 fő lélekszámot meg nem haladó településeken** (nyilván egyéb mutatószámokat is figyelembe véve) **az önálló polgármesteri hivatal megszűnne**, ezen önkormányzatok működését közös hivatal, az önkormányzatok **egyesített hivatala** biztosítaná.

Azon településeken, ahol a polgármesteri hivatalok egyesítésre kerülnek, **az ügyintézés a testület mellett működő (a testület méretével arányos, párfős) iroda közvetítésével, valamint a helyben működő informatikai hálózaton keresztül történne** (ügyintéző, aki egy zárt informatikai rendszeren keresztül tud mindent továbbítani a megfelelő helyre)

Az új rendszerben csupán a **2000 főt meghaladó** lélekszámú települések önkormányzatai **rendelkezhetnének önálló** hivattal.

Az önkormányzatok **egyesített hivatala kialakításának feltételei** lehetnének, hogy

- egyazon **járáson belül** (járási központban mindenképen),
- a **települések** lélekszáma **egyenként nem éri el a 2000 főt** (plusz egyéb szempontok),
- vezetője a jegyző, akit az érintett települések testületei választanak és tisztán önkormányzati feladatokat lát el (amennyiben meghatározott idő alatt nem tudják megválasztani, úgy a megyei kormányhivatal vezetője ideiglenes hatállyal jelöli ki).

Azon települések, **amelyek lélekszáma meghaladja a 2000 főt**, ott továbbra is **önálló polgármesteri hivatal** működhet (de saját mérlegelése esetén csatlakozhat).

Fontos **meghatározni** azon települések működési rendjét is, **amelyek nem képesek az önálló önkormányzásra**, mert vagy „kihálnak”, vagy nem tudnak képviselőket, polgármestert választani. *(jellemzően a 100 fő alatti települések kerülhetnek ilyen helyzetbe).* Az ilyen „önkormányzat nélkül maradó” településeken élők választójogának érvényesülése kétféleképpen képzelhető el:

1. **vagy csatlakozó községként** részönkormányzatot alapítva funkcionálnak tovább, vagy
2. **átmeneti időszakra a megyei kormányhivatal vezetője által kinevezett vezetővel működnek** tovább, amíg nem tudnak választani.

Mindezek mellett **szigorítani kell az új község alakításának feltételeit** a további elaprózódás elkerülése érdekében. Csak kivételesen és csak az alapellátás önálló biztosítására képes településrészek önálló községgé nyilvánítását lehet támogatni. **Javasoljuk** az egységesítést és a különös tartalommal nem járó titulusok korlátozását *(pl.: nagyközségi státusz megszüntetése).*

Városok

Főváros és kerületek

A főváros státuszának kialakítása **sosem pusztán önkormányzati kérdés**, mindig felvet – többek között - **választási és politikai kérdéseket** is *(Budapesten él az ország lakosságának közel egyötöde).* A főváros rendszerének kialakítása során elsődleges szempontként kell figyelembe venni a **városüzemeltetés gazdaságosságának** kérdését *(ami a jelenlegi rendszerben nyilvánvalóan nem valósul meg)*, valamint azt a tényt, hogy az optimális működés „megtalálása” komolyan növelheti a források felhasználásának hatékonyságát. Jelenleg azonban a működés nehézkes, a főváros és kerületek közötti munkamegosztást nem az ésszerűség vezérli, sok esetben ellentmondás van az ágazati törvények és az önkormányzati törvény fővárosi fejezete között.

Az **irracionális működés** alapvető oka a fővárosi és a kerületi önkormányzatok feladat- és hatásköreinek széttagoltsága. A nemzetközi összehasonlításban is ritkán alkalmazott rendszer eredményeként nem tud a centrális irányítás hatékony lenni a kerületek túlzott ellensúly-lehetősége miatt. A **fővárosi önkormányzati rendszer reformjával kapcsolatban az alábbi alternatívák** merülnek fel:

„A” variáció: az egypólusú/egységes fővárosi önkormányzati rendszer:

- „A1” variáció: teljesen **egységes fővárosi önkormányzati rendszer**,
- „A2” variáció: **erős fővárosi önkormányzat mellett, kerületi elöljáróságok** felállításával működő fővárosi önkormányzati rendszer,

Az „A1” változata egy teljesen egységes egypólusú/egyszintű fővárosi önkormányzati modell kialakítását jelentené, melyben a főváros az önkormányzati feladatok teljes vertikumát egyedül látja el. Ebben a rendszerben a **kerületi önkormányzatok megszüntetésével csak „megfelelő üzemméretű” ún. igazgatási kirendeltségek** működnének, a fővárosi önkormányzatnak alárendelve.

Az „A2” variáció eredményeként a **főpolgármester által irányított, erős fővárosi önkormányzat** jönne létre, melyben a főváros szintén teljesen lefedné az önkormányzati feladatokat, míg a **kerületekben ún. elöljáróságok** működnének. Ezek jellemzően szűk – a főváros által meghatározott – feladatkörrel, leginkább **érdekközvetítő, összehangoló, bizonyos körben véleményező vagy javaslattevő szerepet** tölthetnének be. A kerületi elöljáróságok vezetője a kerületi elöljáró lenne, akinek a munkáját minimális létszámú hivatal segítené.

„B” variáció: a jelenlegi kétszintű fővárosi önkormányzati rendszer megtartása a főváros és a kerületek közötti munkamegosztás újrastrukturálásával

A „B” variáció lényegében a jelenlegi kétszintű fővárosi önkormányzati rendszer megtartását jelentené, de **a főváros és a kerületek közötti feladatmegosztás átalakulna**. A hatékony működés és ésszerűbb munkamegosztás elveinek figyelembe vételével a **főváros végezné az összes műszaki, infrastrukturális feladatot, fejlesztést, közlekedést**, míg a **kerületeknél elsődlegesen a humánszolgáltatásokkal kapcsolatos feladatok, továbbá a lakásgazdálkodás, vagy egyes kulturális és sport feladatok** maradnának.

„C” variáció: az ún. „city” koncepció, mely valamilyen logika alapján szűkíti a kerületek számát:

- „C1” variáció: egy belső városmag (ún. „city”) és az ehhez csatlakozó több külső kerületi egység,
- „C2” variáció: egy belső városmag és a „city”-n kívüli, a jelenlegi kerületek összevonásával létrejövő egy külső kerület,
- „C3” variáció: három részből álló főváros: egy belső „city”-vel és a Duna mentén megosztott két nagy önálló kerülettel (pest-buda).

A „C1” változat lényege, hogy a fővároson belül létre kellene hozni egy lehatárolt belső városmagot, **egy belső övezetet**, ez az ún. „city” és ehhez csatlakozna **több külső kerületi egység**.

A „C2” variáció alapján szintén létrejönne **egy lehatárolt belső városmag**, és – a jelenlegi kerületek összevonásával **létrejövő egy külső kerület**,

A „C3” variáns a city-koncepció egyik változataként, a három részből álló főváros, az **egy „city”-vel és a Duna mentén megosztott két nagy önálló egységgel**.

A fővárossal kapcsolatos általános szabályokat feltétlenül az új Ötv-nek kellene tartalmaznia. A fentiek függvényében **eldöntendő kérdés**, hogy a részletszabályokat egy **önálló fővárosi törvényben**, vagy szintén az Ötv.-ben, külön fejezet tartalmazza.

Megyeszékhely - megyei jogú városok

Javasoljuk **kiemelni** a megyei jogú városok közül azokat, aki egyben **megyeszékhelyként is szolgálnak**, tekintettel arra, hogy a nem megyeszékhelyként funkcionáló megyei jogú városok (*Érd, Hódmezővásárhely, Nagykanizsa, Sopron*) korántsem rendelkeznek olyan gazdasági és társadalmi pozícióval, mint a megyeszékhely városok.

Mindazonáltal a megyei jogú városok rendelkeznek - Budapest után - a **legnagyobb saját adóbevétellel**, ezekben a városokban a **legnagyobb a gazdasági prosperitás**, ők jelentik az egyes térségek **oktatási, társadalmi, kulturális és sport központjait**. Ez a 23 település **az ország lakosságának 1/5-ét öleli fel**, valamint ezek a települések képesek valóban komoly gazdasági háttér meglétével önálló gazdálkodásra (*ők értelmezhetőek - Budapest után - egyedülként európai nagyvárosi mértékkel is*). A megyei jogú városok a **megyei kormányhivatalok székhelyei is egyben**, valamint **járási központként is fognak működni** (*mint ahogy most is betöltenek kistérségi központi szerepet*).

Ezen városok **döntési kompetenciájában lehet adni az egészségügyi, és szociális feladatokat ellátó intézmények fenntartási lehetőségét** (*azzal, hogy a későbbiekben ezen döntésüknek megfelelő állapotok kerülnek rögzítésre*), valamint a jelenleg meglévő feladataik nagy részét. Így a megyei jogú városok önkormányzati feladatai alapvetően nem változnak, sőt javasoljuk az általuk betöltött térségi központi szerepük további erősítését (*a megyék működésénél részletezettek szerint, további megyei intézmények fenntartását - működtetését vállalhatják*)

Járási jogú (körzetközponti) városok

Célszerű kiemelni azon városokat - a többi város közül - melyek **térségi központi szerepet töltenek be**, vagy a jövőben kialakítandó járási rendszerben központi szerepet fognak betölteni (*várhatóan nagyságrendileg 200 db*). **Ők fogják ellátni** mindazon feladatokat, melyeket **nem célszerű megyei szinten vagy megyei jogú városi szinten, de felesleges településenként** elvégezni. Nevükben is benne van (*és ma is többnyire ilyen status quo-val rendelkeznek*), hogy ezek lényegében körzetközponti kisvárosok, melyeknél javasoljuk, hogy egyben a járási kormányhivatalok székhelyei is legyenek.

A közigazgatás átalakítása során célszerűnek mutatkozik ezen városok **járási központként történő kialakítása** (*számukat tekintve összhangban a járások számának*

tervezetével). Itt mindenképp működne legalább egy, a járáshoz tartozó önkormányzatok egyesített hivatala.

Ezekon a településeken működnek a „körzetközponti” oktatási, egészségügyi ellátó intézmények, az önkormányzatokhoz kapcsolódó közfeladatokat ellátó szervek (pl. rendőrség, okmányiroda, tűzoltóság, építésügyi hatóság, gyámhatóság). Ezen közfeladatokat ellátó szervek illetékességi területe célszerű, ha egybeesik a járási hivatalok illetékességi területével.

Egyéb városok

Mindazon jogok megilletik, mint a járási jogú várost, kivéve a járási központi státusból eredő feladatokat.

Megye

Az önkormányzati rendszer sajátossága a területi (megyei) önkormányzat jelenlegi erőtlensége és eszköztelensége. Az állami feladatok újragondolásának eredményként egyértelművé vált, hogy a **megyei feladatokat is át kell strukturálni**. Az ésszerű munkamegosztás érdekében (nagy számú, alacsony lakosság számú települési önkormányzattal rendelkező rendszerben) ez kétféleképpen képzelhető el:

- A. megerősítjük a megyei önkormányzatok szerepét, melynek során a **jelenlegi intézményfenntartó feladatai helyett egy átfogó területfejlesztési feladatot** kapnak,
- B. **sajátos intézményfenntartó feladatok mellett** láthatnak el átfogó **területfejlesztési feladatokat**,
- C. a megyéknél jelenleg meglévő feladatokat részben a megyei kormányhivatalokhoz-, részben a megyei jogú városokhoz rendeljük, így **csak reprezentatív, koordinatív feladatok, valamint kisebb jelentőségű intézményfenntartó feladatok** maradnának.

„A” variáció:

- o megerősítjük a megyei önkormányzatokat,
- o a megyei önkormányzat hatáskörébe utaljuk a jelenleg regionális **területfejlesztés szervezését** (így különösen a közúti-, gazdasági- és egyéb infrastrukturális fejlesztését),
- o a **határmenti (ETT) együttműködések szervezését**,
- o az **épített környezet védelmét** (esetleg bizonyos környezetvédelmi-igazgatási, műemlékvédelmi feladatokat),
- o részt vállalnának a **kisebbségekkel kapcsolatos feladatokból** valamint a **természetvédelmi feladatokból, hulladékgyűjtési feladatokból**,
- o szervezik a **megye sporttal kapcsolatos feladatait**, diákolimpiai és szövetségi versenyrendszert működtetnek,

A megye **jelenlegi intézményfenntartó** feladatainak nagy része (*oktatás, egészségügy, szociális ellátás, stb.*) így **átkerül a megyei kormányhivatalokhoz** vagy a megyei jogú városokhoz. (*a megyei önkormányzatok mellett működő hivatalok létszámát csökkentjük*)

„B” variáció:

- a megyei önkormányzat feladata lenne a jelenlegi megyei könyvtárak, múzeumok, levéltárak működtetése,
- ellátná a megyei területfejlesztési feladatokat,

Ebben az esetben sem lát el oktatási, szociális és egészségügyi intézményfenntartást.

„C” variáció:

- a megye jelenlegi **intézményfenntartó feladatainak nagy része** (*oktatás, egészségügy, szociális ellátás, stb.*) **átkerül a megyei kormányhivatalokhoz** vagy a megyei jogú városokhoz,
- **újabb feladatokat nem telepítünk** a megyei önkormányzatokhoz,
- szerepük így csak jelképesen marad, koordináció, illetve érdekegyeztetést végeznének,
- létszáma kizárólag a megyei közgyűlésekhez kapcsolódó feladatokat végzéshez szükséges személyi állományt tartalmazza.

Szeretnénk jelezni, hogy mindhárom esetben át kell tekinteni az önkormányzati képviselők választásával kapcsolatos szabályokat, különös tekintettel a megyei jogú városok lakosainak (*A-B variáció esetén*) megyei önkormányzatokban történő megjelenítésére.

Területfejlesztési hatáskörök

Át kell gondolni a területfejlesztés szervezésének rendszerét, illetve működési rendjét. Javasoljuk, hogy az **önkormányzatok kötelesek legyenek saját adóbevételeik egy részének megyei szinten történő fejlesztési hasznosítására**. Ehhez azonban **nagyobb szerepet kell biztosítani számukra a döntésekben**. Ennek érdekében javasoljuk, hogy a **regionális fejlesztési tanács szerepét a megyei fejlesztési tanácsok vegyék át**.

A döntéshez szükséges annak **elemzése, hogy az EU-s fejlesztési források hozzáférhetőségét érinti-e** a változtatás. (*tekintettel a kormányzati munkamegosztásra a nemzeti fejlesztési miniszter álláspontjának ismerete elengedhetetlen.*)

Ha a területfejlesztési források bővülnek a helyi adók meghatározott hányadával, akkor mind a megyei fejlesztési **tanács tagjainak meghatározása, mind pedig a szavazati jog meghatározása korrekcióra szorul**. Indokolt, hogy a befizető önkormányzatok (*pl. megyei jogú városok*) képvisellete is biztosítva legyen, valamint, hogy **a szavazati jog tükrözze a forrásokhoz való hozzájárulás arányát is**.

Ugyanakkor a részletes szabályok kidolgozásához – különösen, ha a regionális fejlesztési tanácsok megszüntetéséről születik döntés - szükséges annak **eldöntése**, hogy a megyei fejlesztési tanácsban az önkormányzatok, vagy **az állam szerepe legyen-e hangsúlyosabb.**

A helyi önkormányzatok társulásai

Az önkormányzati reform – az új Ötv – célja, hogy az önkormányzatok feladatait átlátható, jól megszervezett módon biztosítsa.

A **társulás az önkormányzati feladat és hatáskörbe tartozó ügyeknek, illetve ügycsoportoknak a törvény által meghatározott, illetve saját döntéssel alapuló együttes ellátása, amely jogszabályban rögzített tartalmú megállapodáson alapul az erőforrások közös felhasználása céljából.**

Az új **Alaptörvényben** meghatározottak szerint:

„a helyi önkormányzat helyi közügyek intézése körében törvény keretei között szabadon társulhat más helyi önkormányzattal...”, illetve

„törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását”

Mindezek szerint **biztosítva van az önkormányzatok szabad** társulása, ugyanakkor **lehetőség van a kötelező társulások** létrehozására is.

A kistérségi (járási) társulások jövője:

Az önkormányzati feladatok átstrukturálásának következtében a jövőben sok olyan feladat lesz, melyeket **hatékonyan és gazdaságosan csak közösen, társulás keretében tudnak majd ellátni**, illetve kell megszervezniük (pl. településüzemeltetés, közfoglalkoztatás, térségi fejlesztések, stb.).

A települési önkormányzatoknak, amennyiben az adott feladat ellátását biztosítani kívánják, járáson (térségen) belül, **kötelezően megalakított többcélú társulást** kell létrehozni.

A társulás munkaszervezete az egyesített hivatal részeként fog működni.

A társulások szerepének átértékelése:

Alternatívák:

1. az önkormányzati feladatellátás területén **kötelezővé tenni a társulást minden olyan feladatra**, amelyek a munkaköri elemzések és a tárgyi feltételek szükségességének vizsgálata során **egy önkormányzatnál nem végezhetők gazdaságosan vagy hatékonyan.**
2. a települési önkormányzatok **szabadon dönthetnek** minden olyan társulás létrehozásában, **amely nem tartoznak a kötelező feladatok körébe.**

Az önkormányzati és államigazgatási hatáskörök megosztásánál külön figyelemmel kell lenni a jelenlegi kistérségi, a jövőbeni járási határokra, azaz **törekedni kell „járási társulások” hatékony kialakítására.**

A kötelező többcélú társulás törvényi szabályozásának célja:

Kell legyen egy olyan szervezet térségi szinten, amely ellátja valamennyi, a térséghez tartozó település meghatározott feladatait, mind a kötelezően ellátandó, mind az ezen kívüli feladatok tekintetében.

A társult formában működtetett, kötelező önkormányzati feladatot ellátó intézmények **legkiterjedtebb területe a közoktatási intézmények közös fenntartása**, ahol társult formában minden önkormányzat biztosítani tudja a települése számára a **bölcsődei szolgáltatást**, a **halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek fejlesztését**, a **gyerekek felzárkóztatását**, valamint az **iskolai- és az utánpótlás sport infrastrukturális részét** (*sportpálya, tornaterem, tanuszoda, stb.*) Ugyancsak a kötelező, többcélú társulás láthatná el a pl. **belső ellenőrzési, a sürgősségi orvosi ellátási, -ügyeleti stb.** (*mára bevált*) feladatokat.

A kötelező önkormányzati feladatot ellátó többcélú kistérségi társulások **előnyösebb feltételek mellett tudnak pályázni EU-s forrásokra is.**

A helyi önkormányzatok társulásának típusai:

- **kötelező többcélú társulás**
- **önkéntes egycélú társulás**

A társulások létrehozására, működtetésére vonatkozó **alapvető szabályokat** - figyelemmel a széleskörű szabályozási igényekre - **célszerű külön törvényben rögzíteni.**

A kötelező, többcélú társulások megalakítására vonatkozó szabályok meghatározása során **ki kell mondani, hogy az állam által ellátott feladatok esetén** (*pl. alapfokú oktatás*) **társulás nem hozható létre.**

A **nem kötelező önkormányzati feladatok** körébe tartozó feladatra az **önkormányzatok egycélú, önkéntes társulást hozhatnak létre.**

A járásek és a kistérségi társulások viszonya:

Egyik lehetséges formája **egy járás - egy többcélú kötelező társulás.** A kötelező, többcélú társulásnak **le kell fednie a járást.**

Az új Ötv-ben tervezett **megyei területfejlesztési tanácsok** és a **többcélú társulások fejlesztésekre vonatkozó jogköre** és döntéshozatali mechanizmusa a vonatkozó jogszabályok **jogharmonizációját igényli.**

A társulások finanszírozásának kérdéseit az önkormányzatok finanszírozása fejezetben tárgyaljuk.

IV.

Az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakítása

Az önkormányzati rendszer átalakításának egyik **legfontosabb eleme** a jelenlegi finanszírozási rendszer átalakítása.

Az önkormányzati finanszírozási rendszer újragondolásához a jelenlegi rendszer főbb jellemzőit, hiányosságait elemeztük (*forrásalapú, alulfinanszírozott, egyenlőtlen, ellenőrizetlen, stb.*). Ezen elemzések, háttéranyagok ismertetésére a Konceptióban nem kerül sor, csak a változtatások irányát jelöltük meg.

Az önkormányzati működés finanszírozásában felmerült súlyos zavarok egyik oka, hogy az állam, az államigazgatási feladatokat (*építésügy, önkormányiroda, szabálysértés, stb.*) az önkormányzatokra bízta, de nem biztosított hozzá központi forrást.

Ezért a rendszer megújítása során **a finanszírozást a feladatellátáshoz kell igazítani**. Az új szemléletű, a források hatékonyabb elosztását és felhasználását biztosító, az önkormányzatokat valódi, felelősségteljes gazdálkodásra ösztönző finanszírozási rendszert kell kialakítani, melynek eredményként **megszűnik a rendszer napi hiánytermelése**.

Célkitűzésünk, hogy az önkormányzatok **normatív támogatási rendszere szűnjön meg, helyébe feladatfinanszírozás lépjen**. A támogatások bürokratikus, szétaprózódott jellege szűnjön meg, a bevételek az önkormányzatok számára kötelezően ellátandó, illetve az önként vállalt feladatok ellátásában hasznosuljanak. Ennek alapján **felül kell vizsgálni a normatív támogatási rendszer forrásait, az SZJA elosztását, és a helyi adók rendszerét is**.

A feladatellátás új struktúrájának kialakítását követően kell megvizsgálni az ahhoz szükséges vagyonelemeket, és az állami és önkormányzati feladatmegosztás függvényében szükséges az azt szolgáló vagyon feletti tulajdonosi, rendelkezési jogok szabályainak újrendezése.

A fenti célok megvalósítása, továbbá **a hiány újratermelésének megakadályozása érdekében** a következő **alapelveket** kell rögzíteni:

1. ki kell mondani a **kötelező feladatok finanszírozási prioritását**, melyhez az államnak valóban **arányos forrásokat** kell biztosítania (*önkormányzati típusonként meghatározva a kötelező feladatokat*),

2. át kell **strukturálni az állami támogatások, más átengedett bevételek, és helyi adók rendszerét,**
3. az eddigi forráselosztás elvén működő rendszer helyett **feladatfinanszírozási rendszert kell építeni,** párhuzamosan **megszüntetve a kötöttség nélkül** felhasználható költségvetési támogatások lehetőségét *(képtelenség legyen másra használni a pénzt, mint amire adja az állam, illetve azt az önkormányzat által megjelölt feladatokhoz kell rendelni),*
4. a **központi források felhasználásának szigorítása** *(kötött finanszírozási rendszer)* és **annak megsértése esetén a jogkövetkezmények megfogalmazása,**
5. ki kell mondani, hogy **önként vállalt feladatokat csak a saját bevételek terhére** lehet finanszírozni
6. tisztázni kell az **önkormányzati vagyona** vonatkozó **elidegenítési és megterhelhetőségi szabályokat**

Kötelező feladatok finanszírozásának prioritása:

Az önkormányzatok finanszírozását az **új feladat- és hatásköri rendszerhez kell igazítani.**

Az önkormányzatok finanszírozásának **jelenlegi rendszere** helyett - mely a **forrásmegosztás** elvén nyugszik, vagyis egyes támogatások *(normatívák)* feladathoz kapcsolódóan, de felhasználási kötöttség nélkül illetik meg az önkormányzatokat - a **feladatfinanszírozási rendszer** kerülne bevezetésre, ezzel **megszűnne a kötöttség nélkül** felhasználható költségvetési támogatás és a **kapott normatívákat az adott önkormányzati kötelező feladat ellátására kell fordítani.**

A kötelező feladatokhoz kapcsolódó, központi költségvetésből történő támogatást törvényi szinten biztosítani szükséges, melynek összege a költségvetési év során a továbbiakban nem mérsékelhető.

A törvény szabályozásában egyértelművé kell tenni, hogy a helyi önkormányzat **mindaddig, amíg a kötelező feladatainak finanszírozását nem biztosította,** további feladat ellátására **nem vállalkozhat, fejlesztéseket, beruházásokat** nem realizálhat. *(ezzel összhangba javasolt a jelenlegi adósságrendezési szabályok átalakítása is – ld. 1996. évi XXV.tv.)*

Megfontolandó az önkormányzati **településüzemeltetési feladatok** külön keretjogszabályban – kódex-szerűen – rögzített módon való ellátásához igazodó **alanyi jogú támogatások** hozzárendelése.

Ugyanilyen szempont szerint kell kötelező önkormányzati feladatnak minősíteni a **közfoglalkoztatással összefüggő feladatokat** – azok törvényben való rögzítése mellett – és a **támogatási rendszerben** azt is **kiemelten** kell kezelni.

Állami támogatások, más átengedett bevételek, helyi adók körének újraszabályozása:

A helyi önkormányzatok számára feladataik ellátásához, a közszolgáltatások nyújtásához az állami **támogatás** mellett az **átengedett bevételek** és a **helyi adóbevételeik** is **elengedhetetlenek**.

Az egyes települési szinteken kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok és közszolgáltatások meghatározásával párhuzamosan kell döntést hozni a feladatok **ellátását biztosító források szerkezetéről, arányáról**. *(legyen egyértelmű, hol végződik az állam, illetve hol kezdődik az önkormányzat finanszírozási kötelezettsége).*

Az állami támogatások, az önkormányzatoknak átengedett központi bevételek körének újragondolása a feladat- és hatáskör telepítéssel összhangban kell legyen, annak körét és mértékét pedig pontosan kell meghatározni.

Jelenleg az átengedett **SZJA** bevétel szolgál a helyi önkormányzatok között **jövedelemkülönbség mérséklésére**, amely segítséget nyújt a kedvezőtlenebb jövedelmi háttérrel rendelkező önkormányzatok számára, kiegészítve ezzel az állami támogatások normatív rendszerét. Azon önkormányzatok bevételei kerülnek kiegészítésre, melyek a településtípusra *(lakosság szám szerint differenciált)* meghatározott értékhatár alatti bevételekkel rendelkeznek és azoktól von el, akik jóval az értékhatár feletti bevétel elérésére képesek.

A nemzetközi gyakorlatban is meglévő, a magyar gyakorlathoz hasonló **kiegyenlítő rendszer fenntartása** továbbra is **indokolt**. Az önkormányzati törvényben keretszabályozás jelleggel szükséges egyrészt rögzíteni egyfajta – **alanyi jogon járó** – támogatás lehetőséget, másrészt biztosítani a minél jobb **átláthatóságot**.

Az önkormányzati finanszírozás reformja kapcsán a helyi adók – és ezen belül különösen az **iparúzési adó** – **szerepét újra kell gondolni**. Az iparúzési adó – a települések legnagyobb sajátbevétele, bár az adóalapok eltérő nagysága miatt – ugyanis mind abszolút összegében, mind az egy főre vetített összegében – jelentősen különbségek vannak az egyes települések között.

A **cél, hogy az iparúzési adó önkormányzati fennhatóság alatt maradjon**. Javasoljuk azonban, hogy **meghatározott mértéket meghaladó iparúzési adót realizáló önkormányzatok** esetében **kötelezően járuljanak hozzá a megyén belüli területfejlesztési célok megvalósításához**.

Az új szemléletű rendszer kialakítása során **fontos szempont az önkormányzatok helyi adóbevételeinek figyelembe vétele**, hiszen az átlagnál nagyobb saját bevétellel rendelkező településekkel szemben elvárás, hogy nagyobb részt vállaljanak a közös terhekből.

A hatályos Alaptörvény szerint a helyi önkormányzatok törvényi keretek között megállapíthatják a **helyi adók** fajtáját és mértékét. Ennek alapján a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény rögzíti a helyi önkormányzatok által kivethető helyi adókat.

Az önkormányzatok kivethetnek vagyoni típusú adókat, ide tartozik az építményadó és a telekadó. A kommunális jellegű adók közé sorolható a magánszemélyek kommunális adója, az idegenforgalmi adó (*mely épület és tartózkodás után fizetendő*).

A helyi önkormányzatok a területükön állandó, vagy ideiglenes jelleggel végzett vállalkozói tevékenység után **helyi iparűzési adót** vethetnek ki. A kivethető adónemek közül továbbra is a **helyi iparűzési adóból származik a legnagyobb összegű saját bevétele** az önkormányzatoknak, továbbá a **vagyon típusú adók** fenntartása is indokolt az abból származó bevétel nagysága miatt.

Az **iparűzési adó** esetében **sem politikailag** (2010-ben az új Országgyűlés egyik első intézkedése volt, hogy az iparűzési adó beszedését az APEH-től visszatelepítette a települési önkormányzatokhoz), **sem szakmailag nem merül fel annak lehetősége, hogy az központi adó legyen.** Ennek alapvető oka, hogy ezen adóbevétel elengedhetetlenül fontos az önkormányzatok működéséhez, vagy a fejlesztéseikhez biztosítandó önerő megteremtéséhez. Ennek **elvétele olyan zavart okozna a gazdasági egyensúlyukban, mely sok-százmilliárdos központi kiadásnövekedést eredményezne.**

Javasoljuk azonban, hogy az iparűzési adó **szabad felhasználását részben kötötté tegyék.** Önkormányzati hatáskörben marad, de nem teljes mértékben lenne szabadon felhasználható.

A finanszírozási rendszer újragondolása során javasolt megvizsgálni olyan lehetőségeket is, amelyek az önkormányzatokat **helyi adó bevezetésére ösztönzik, kötelezik.** Jelenleg a helyi adó kivetésének részletszabályait külön törvény rögzíti, amelynek felülvizsgálata az önkormányzati finanszírozási rendszer megújításának részét kell, hogy képezze. Ennek keretében azonban **figyelemmel kell lenni a lakosság terhelhetőségére,** ezért biztosítani **szükséges a teljes adórendszerrel való összhangot is.**

A helyi adókivetés jogát és külön törvényi szabályozását fenn kell tartani. A kivethető adók körét, mértékét (*alsó-felső határ, esetleg kötelező minimumok megállapítása*), valamint a kedvezményeket, mentességeket a jelenlegi szabályozást

alapul véve kell áttekinteni. A kivethető adók körének meghatározása során **vizsgálandó egyes új adófajták bevezetésének** lehetősége, köztük annak lehetősége, hogy az önkormányzatok a területfejlesztési elképzeléseik megvalósítása érdekében **területfejlesztési alapot hozhassanak létre.**

A feladatfinanszírozási rendszerre való áttérés:

Továbbra is érvényesítendő elv, hogy az önkormányzatok számára **feladatot, csak törvényben lehet meghatározni** és a törvényalkotónak minden esetben kötelessége az adott feladathoz szükséges forrást megjelölni, meghatározni, illetve biztosítani.

Ennek kapcsán az **állam meghatározhatja** az Ötv.-ben vagy az egyéb törvényekben, hogy **mely feladatokhoz biztosít támogatást**, átengedett **bevételeket** a feladatellátást fedezetére (*prioritás*), és melyekhez írja elő, hogy az kizárólag a saját bevételből, vagyonból és más fedezetből biztosítandó.

A feladatfinanszírozási rendszerre való áttérés a központi források felhasználásának szigorítását is jelenti, az önkormányzatok ugyanis a jövőben **nem mérlegelhetik**, hogy a kapott támogatást **mely feladat** finanszírozására fordítják.

Ugyanakkor **biztosított** lesz az, hogy a feladatellátáshoz szükséges támogatás rendelkezésre álljon **a központi költségvetésben** (*pl. ezt a célt szolgálná az a megoldás, hogy a helyi önkormányzatnál állományban lévő foglalkoztatottak esetében a Magyar Államkincstár bonyolítaná közvetlenül a bérfizetést, továbbá a szociális segélyek kifizetése sem önkormányzati szinten történne*) **az egyes települési szinteken meghatározott kötelező önkormányzati feladatok ellátására.**

A jelenlegi normatívák rendszere több szempontból is bonyolult és elavult, egyszerűsítése, valamint a normatívák számának csökkentése időszerűvé vált. **Döntést igényel**, hogy az egyes önkormányzati feladatok tekintetében, a támogatás alapját képező **mutatószámokat ki(k) határozza(k) meg**, ki hagyja jóvá, kinek a felelőssége és milyen jogalkotási szintet igényel (*tv., Korm.rend., miniszteri rendelet stb.*)

Továbbra is a **törvényben** szükséges rögzíteni az önkormányzatok **kötelező feladatellátását** szolgáló költségvetési **támogatásokat**, az önkormányzati kötelező feladatellátáshoz a forrásokat **biztosítani kell** (*kiszámítható bevétel*).

Rögzíteni szükséges az önkormányzati törvényben azt is, hogy a kötelező feladatellátáshoz kapcsolódó központi **költségvetési támogatások** összege a költségvetési év során **nem mérsékelhető.**

A feladatellátáshoz kapcsolódó általános szabályokon túl külön szabályok szükségesek a szociális ellátórendszer, illetve a közoktatási rendszer az állami és

önkormányzati feladatmegosztására figyelemmel. Ezek az elképzelések az új törvény Konceptiójában nem jelennek meg, figyelemmel mindkét ágazat átfogó reformjának jelenleg folyamatban lévő munkáira.

A feladat- és hatáskör megosztásának szabályozásakor, illetve a finanszírozási rendszer átalakításának meghatározásakor abból indultunk ki, hogy bármely, jelenleg a helyi önkormányzatok feladatába tartozó hatáskör kikerülésével az arra jutó támogatásnak nincs létjogosultsága.

A feladatfinanszírozás során külön foglalkozni kell a **fejlesztésekhez** kapcsolódó finanszírozásról.

Az uniós források növekedésével és az elmúlt évek költségvetési megszorításainak eredményeként szinte megszűnt a **hazai fejlesztési támogatások** rendszere, melynek **visszaállítása szükséges**. A Kormány fejlesztéspolitikai célkitűzéseinek megvalósítása érdekében, ugyanakkor a decentralizált fejlesztési források visszaállítása is indokolt, hiszen a helyben keletkező fejlesztési igényeket legfeljebb a megyei szinten lehet hatékonyan kezelni. Megfontolandó annak a lehetősége, hogy a **települések** helyben képződő bevételeik egy részének **befizetésével** hozzájáruljanak a helyi **területfejlesztési** célok megvalósításához. *(lásd. területfejlesztési rész).*

Fejlesztést, beruházást az önkormányzat csak akkor határozhat el, ha biztosítani tudja a fejlesztéssel létrehozott beruházás fenntartását, illetve biztosítani tudja a megvalósítás meghatározott idejű megtérülését. Meg nem térülő beruházásra csak kormányzati engedéllyel kerülhet sor. A megtérülésekre vonatkozó szabályokat az államháztartásról szóló törvénybe lehet beépíteni. Fejlesztési célú hitelfelvétel, illetve kötvénykibocsátás, valamint garanciavállalás az önkormányzat saját vagyona terhére történhet, a mértéke legfeljebb a saját költségvetési főösszege 50%-ig terjedhet.

A jogszabályban kell rögzíteni a kötelező önkormányzati feladatellátáson túl az **önként vállalt feladatok forrását is.**

A központi források felhasználásának szigorítása és jogkövetkezményei:

A feladatfinanszírozási rendszerre való áttérés **könnyebbé és átláthatóbbá** teszi a központi források felhasználásának ellenőrzését. Ugyanakkor a következetes szabályozás során **biztosítani kell a jogszerűtlen felhasználás következményeit.** Így törvényi szinten kell kimondani, hogy az adott feladathoz az állam által biztosított források, vagy az önkormányzatok által meghatározott feladatokhoz rendelt vagyoni eszközök, bevételek más célú felhasználása büntetőjogi következményekkel jár.

Ugyancsak a feladat ellátási rendszer célszerűbb működtetésének körébe tartozhat annak kimondása, hogy egyes feladattípusok esetén *(pl. szociális segélyezés)* a döntés

végrehajtása (*pénzügyi rendezése*) nem az önkormányzati hivatal feladata, hanem azt a Magyar Államkincstár közvetlenül végzi (*lásd korábban*).

Önként vállalt feladatok:

A jelenlegi szabályozási körben értelmezett **önként vállalt feladatok** körét településszintek szerint, **differenciáltan** kell meghatározni. Nyilván más jelent pl. sport vagy kulturális feladat ellátása – és így a kapcsolódó finanszírozás – községi vagy megyei jogú városi szinten.

Döntést igényel, hogy a saját bevételekből milyen feladatokat/kiadásokat finanszírozhat az önkormányzat:

- „A” variáció: **önként vállalt feladatok forrása** csak saját bevétel lenne, a költségvetési támogatás csak kötelező feladatok ellátására szolgálna,
- „B” variáció: **az önként vállalt feladatokat** elsősorban a saját bevétel terhére lehet finanszírozni, de egyes, az állam által prioritásként kezelt feladatokhoz **meghatározott mértékben költségvetési támogatás is járulhat.**

A differenciálásnak **ki kell terjednie a területi, földrajzi, kulturális, környezeti és gazdasági adottságokból** adódóan felmerülő feladatokra is, mind az önként vállalt, mind a kapcsolódó finanszírozás tekintetében. (*pl. adott település magas iparüzési adóbevétele jelentős környezeti terheléssel jár és ennek kiküszöbölésére fordított, a helybeliek életminőségét javító feladatok ellátását, szolgáltatásokat a kötelező feladatokkal egyenrangúként kellene elismerni*).

Önkormányzati vagyonállomány, „vagyonmozgás”:

A feladatellátás új struktúrájának kialakítását követően **meg kell vizsgálni az ahhoz szükséges vagyonelemeket.** Ehhez elengedhetetlen, hogy az önkormányzatok a valóságnak megfelelően, az egyes feladatokhoz kapcsolódóan aktuális **„vagyoneleltárt”** készítsenek a tulajdonukban, vagy tartós használatukban lévő vagyonelemekről.

A **vagyonnyilvántartás** kötelezettségét már eddig is számos jogszabály rögzítette, azonban szankció és ellenőrzés híján az előírások betartása nem egyenletes szinten teljesült a helyi önkormányzatok körében.

A vagyonnyilvántartás naprakész állapotban tartására ösztönözhet pl., ha az önkormányzati hitelfelvételt, kötvénykibocsátást, vagy annak korlátozását a nyilvántartott vagyon értékéhez kapcsoljuk.

Ezáltal reális képet kaphatunk arról is, hogy a feladatellátáshoz milyen mértékben állnak rendelkezésre a szükséges tárgyi feltételek.

A jelenlegi önkormányzati feladatok körének módosulása esetén több kérdés **vizsgálandó a feladat-, illetve vagyonmozgással** kapcsolatban.

Kiindulási alapként rögzíthető, hogy a **kötelező önkormányzati feladatok ellátásához szükséges vagyont, bevételt, fedezetet biztosítani kell** a feladatellátó önkormányzatok számára.

Fontos szempont, hogy a **meglévő önkormányzati vagyonállomány ne csökkenjen oly módon, hogy közben jelentősen csorbul a helyhatóságok jelenlegi „pozíciója”** (gondoljunk csak az elmúlt években jelentős önkormányzati saját erővállalással megvalósult fejlesztések eredményeként létrejött vagyonra).

Fontos figyelembe venni azt is, ha a feladatellátás felelőse nem a helyi önkormányzat, úgy nem érdekelt a „jó gazda gondosságával” való vagyongazdálkodásban, fejlesztésekben.

Új önkormányzati feladatok meghatározása esetén **vizsgálni szükséges a feladatellátást biztosító vagyon önkormányzati tulajdonba kerülésének lehetőségeit, feltételeit**. A vizsgálatnak ki kell terjednie arra is, hogy a feladatellátáshoz szükséges-e „tulajdonlás”, vagy a tartós vagyonhasználat egyéb formái is elégségesek.

Döntést igényel az új önkormányzati feladatellátást szolgáló vagyon helyzetének rendezése (**önkormányzati feladat állami szintre emelése esetén hogyan változik a tulajdon**). Kiindulási pont, hogy a vagyonelem a feladattal együtt mozogjon:

- „A1” variáció: a vagyon a feladat állami szintre helyezésével ingyenesen állami tulajdonba kerül,
- „A2” variáció: a feladathoz kapcsolódó vagyonelem helyett másik vagyonelemet kap az önkormányzat (*csere*), vagy
- „A3” variáció: a vagyon maradjon az önkormányzat tulajdonában, de annak hasznosításával kapcsolatban az államnak előre meghatározott jogosítványai legyenek.

A feladat- és vagyonmozgások szabályozásához elengedhetetlen a **vagyontörvény felülvizsgálata** is (az egyes állami tulajdonban lévő vagyon önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény).

A vagyonértékelés és vagyonyilvántartás részletszabályait továbbra is külön jogszabályban tartjuk indokoltnak rögzíteni. Ehhez szükséges a 147/1992. (XI. 6.) **Korm. rendelet** felülvizsgálata.

A finanszírozási rendszer átalakításakor figyelembe kell venni a **társulások** megváltozott szerepét és a rájuk vonatkozó támogatási rendszert külön kell szabályozni. Amennyiben a törvény bevezeti az egy járáson belüli **kötelező**

többcélú társulást, a társulás által ellátott feladatra ugyanúgy a feladatfinanszírozás elvén megállapított források (támogatások, juttatások stb.) lesznek érvényesek.

Az új finanszírozási rendszer legkorábban **2013-tól léphetne hatályba**, azonban 2012-től már ezen új szemlélet alapján történhetne az önkormányzatok pénzellátása.

V.

Az adósságkezelési és rendezési eljárások újraszabályozása

Az államadósság szerkezetében a központi kormányzati eladósodás a meghatározó, ugyanakkor az önkormányzatok a 2000-es évek közepétől egyre nagyobb arányt képviselnek a maastrichti értelemben vett államadósságból.

A helyi önkormányzatok adósságállománya a hitelfelvétellel és kötvénykibocsátásokkal együtt 2011-re *(összesen, szállítókkal együtt)* 1 383,498 milliárd forintot érte el, ami a teljes állami adósság 5%-a. *(házánk az uniós tagállamok rangsorában a középmezőnyben helyezkedik el)*

1995 évben fordult elő először, hogy néhány önkormányzat kellően át nem gondolt gazdálkodása – pl. megalapozatlan kötelezettségvállalás, veszteséges vállalkozási tevékenység *(pl. kistelepiüléseken cipőgyár, panzió fenntartása)* – miatt tartósan fizetéképtelen helyzetbe került, és a kötelező önkormányzati feladatok ellátását minimális szinten sem tudta biztosítani. A helyzet rendezésére született meg a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény, melynek célja az önkormányzatok fizetőképességének helyreállítása, hitelezők kifizetése a kötelező feladatok ellátásának biztosítása mellett.

A szabályozás egyes elemeiről elmondható, hogy azok mára már felülvizsgálatra szorulnak, illetve az adósságrendezési törvény kiegészítése szükséges a felelősség és a kontroll körében.

Az új Ötv-hez kapcsolódó elképzelések:

Az önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó szemléletmód javítása, a felelősségteljes, költséghatékonyságot szem előtt tartó helyi döntések meghozatalának elősegítése érdekében a jelenlegi **kötelezettségvállalási, gazdálkodási, ellenőrzési szabályok változtatása, szigorítása szükséges.**

Az új önkormányzati törvényben kell lefektetni az adósságkezelés általános szabályait, az önkormányzatok **likviditását segítő szabályrendszert**, és egy **új adósságkezelési törvény** megalkotását tartjuk szükségesnek, amely tartalmazza az önkormányzatok **adósságrendezési eljárásának** szabályait.

Szigorítás és szankciórendszer bevezetése:

Az önkormányzati törvény **rögzítené** - az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtásaként is - helyhatóságok eladósodásának megakadályozására vonatkozóan a helyi önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó alapvető **jogokat és kötelezettségeket, felelősségi köröket/felelősök** megnevezését, valamint az önkormányzati **működési/fejlesztési célú hitelfelvétel, kötvénykibocsátás korlátozásának** szabályait.

A polgármesterre, képviselő-testületre vonatkozó felelősségi szabályok konkretizálása, szigorítása indokolt, a gazdálkodásra vonatkozó törvénysértések szankciójaként, pl. **adósságrendezési eljáráshoz vezető adósság keletkeztetésének (döntés meghozatala) időpontjában hivatalban lévő polgármester, képviselő-testületi tag nem indulhat a következő két általános helyhatósági választáson, (lásd az összeférhetlenségi szabályoknál)** vagy külön törvényekben való szankcionálási lehetőségek biztosítása (Btk., Ptk. módosítás) szükséges.

A jelenlegi adóssághelyzet megismétlődésének elkerülésére ki kell mondani a veszteséges gazdálkodással kapcsolatos felelősséget (pl. az önkormányzat teljesítőképességét meghaladó kötelezettségvállalásból, beruházásból eredő adósság esetén az államnak nincs helytállási kötelezettsége) és a jogkövetkezményekre vonatkozóan más törvényi vagy rendeleti szabályozáshoz felhatalmazást kell adni.

A hitelfelvétel és kötvénykibocsátás feltételeinek szigorítása:

Az Alaptörvény rögzíti, hogy a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében az önkormányzati kötelezettségvállalás feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához köthető.

Az önkormányzati **hitelfelvétel, kötvény- és váltókibocsátás** szigorítása keretében eldöntendő ki kell mondani, hogy **csak fejlesztési célokra** lehet kötelezettséget vállalni, **működésre nem**.

Döntés igényel a hitelfelvétel, kötvény- és váltókibocsátás korlátozásának módja:

„**A1**” variáció: a hitelfelvételi korlát a működési kiadások **meghatározott hányada**, a nyilvántartott vagyon meghatározott % stb.

„**A2**” variáció: a hatályos szabályozás szerinti **hitelfelvételi korlát** (korrigált saját bevétel) felső határának csökkentése (70% helyett 50%). Ebben az esetben a korrigált saját bevétel fogalmának módosítása szükséges.

„**B**” variáció: a kötelezettségvállalás korlátozásának alapja, hogy az önkormányzat **adósságállománya az új kötelezettségvállalással nem emelkedhet**.

Kétlépcsős adósságkezelési rendszer kiépítése:

Egy újrafogalmazott adósságkezelési törvényben szükséges rendelkezni többek között a már adósságrendezés alatt álló települések pénzügyi kezeléséről és a jövőben kialakuló adósságrendezési eljárás szabályairól, folyamatáról. A jelenlegi törvényi szabályozás az önkormányzatok már meglévő gazdasági helyzetét (csődhelyzetét) kezeli, azonban a döntéshez vezető okok vizsgálata is feladata kell, hogy legyen. Az adósságrendezés újraszabályozása kapcsán **a cél egy szigorúbb rendszer kiépítése, szankciókkal**.

Az eljárás lényegében két szakaszból állna:

Az un. **első szakasz**, amikor még **külső segítséggel visszafordítható/ orvosolható** a probléma, és ha ez nem vezetne eredményre, akkor következne a **tényleges**

adósságrendezés, melynek keretében a polgármester és a képviselő-testület nem láthatná el feladat és hatáskörét, helyette egy felszámolóhoz hasonló jogkörrel rendelkező személy látná el feladatait,

Megfontolandó tehát az első szakaszban a költségvetési biztosokhoz hasonló „**önkormányzati biztos**” intézményének bevezetése, amelynek feladata az adósságrendezési eljárás elkerülése érdekében, megelőző intézkedésekkel az önkormányzat gazdasági helyzetének stabilizálása. Az önkormányzati biztost a helyi önkormányzatokért felelő miniszter jelöli ki.

Második szakasz, az **adósságrendezési eljárás** megindulása, a jelenleg hatályos vonatkozó szabályok szigorítása mellett. Pénzügyi gondnok csak költségvetési minősítésű könyvvizsgáló lehessen, pénzügyi gondnok jelentési kötelezettségének előírása a helyi önkormányzatokért felelős minisztérium felé, a helyi önkormányzatokért felelős miniszter kezdeményezési jogosultsággal rendelkezzen, hatásköre a felügyeletre is kiterjedjen.

Az adósságrendezés-, átvállalás feltételeinek megteremtése:

Az önkormányzatok működésének fenntartása érdekében a jelenlegi hitelpiacon kínáltaknál **kedvezőbb konstrukciókkal** kell segíteni központi szinten az érintetteket.

Ennek kezelésére nyújthat megoldást az **Államadósság Kezelő Központ (ÁKK) beavatkozása, az önkormányzati hitel-és kötvényállomány központi kezelése.**

Az adósságállomány egységes kezelése érdekében felmerül annak a lehetősége, hogy az ÁKK jogszabályi felhatalmazás alapján aktív szerepet vállaljon az önkormányzati adósságállomány-kezelés vonatkozásában.

VI.

Törvényességi felügyeleti és gazdasági ellenőrzési rendszer kiépítése

Törvényességi felügyelet

A koncepció egyik eleme a helyi önkormányzatok törvényes működésének biztosítását szolgáló **hatékony kontroll-mechanizmus** kialakítása. Továbbra is lehetőséget kell biztosítani a **helyi önkormányzatok demokratikus és hatékony működésére**, ugyanakkor – az adott település (*megye*) választópolgárainak önkormányzathoz való jogait érvényre juttató és védendő módon – **szigorúbb kereteket kell szabni** a jelenleg európai viszonylatban is kiemelkedően széleskörű önkormányzati autonómiának.

Fontos leszögezni, hogy **továbbra is csak a jogszabályba ütköző önkormányzati döntést**, vagy éppen a döntés elmaradásából keletkező jogellenességet kívánjuk a jövőben orvosolni. Változás, hogy míg eddig csak utólag lehetett egy-egy önkormányzati döntést ellenőriznie az államnak, addig **a felügyelet bevezetésétől kezdve előre is lesz lehetősége megakadályozni a jogellenes döntés hatálybalépését**, sőt adott esetben az **elmaradt döntés „kormányzati” pótlását**. (*aktuspótlás*)

Jelenlegi helyzet:

1. A helyi önkormányzatok döntéseinek jogszerűségét létrejöttük (1990) óta a törvényességi ellenőrzés jogintézménye biztosította, az ellenőrzést a Kormány irányításával előbb a köztársasági megbízott, majd a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal végezte. Az ellenőrzés regionális szintű megszervezésének kudarcát követően **2010. szeptemberétől** a törvényességi ellenőrzést **a Kormány a Közigazgatási és Igazságügyi Miniszter közreműködésével a fővárosi és megyei kormányhivatalok útján** biztosítja.

2. A kormányhivatal által végzett törvényességi ellenőrzés **alapvetően a helyi önkormányzati szervek** (*képviselő-testület, bizottság, részönkormányzat, polgármester, társulás*) **döntéseinek** (*rendeletek, határozatok*) **vizsgálatára**, az önkormányzati szervezet, működés és döntéshozatali eljárás **jogszabályoknak való megfelelésére** terjed ki. Kivételt képeznek azok a határozatok, amelyek ellen más hatósági, vagy bírósági jogorvoslatot lehet a külön jogszabályok alapján igénybe venni.

A kormányhivatal, amennyiben **ellenőrzése során rendellenességet tapasztal** az önkormányzat gazdálkodásában, **vizsgálat lefolytatását kezdeményezheti az Állami Számvevőszéknél**.

3. Az **ellenőrzés alapvető jellemzője tehát, hogy utólagos**: a kormányhivatal a már meghozott döntést követően hívhatja fel az érintettet a törvényt sértés megszüntetésére, és – amennyiben az nem intézkedik – csak **ezt követően**

fordulhat az Alkotmánybírósághoz (AB), illetve a bírósághoz a törvénysértő rendelet, határozat orvoslása végett. A gyakorlatban **ez azt eredményezheti, hogy a törvénysértő döntés hatályba léphet**, annak alapján különböző jogviszonyok jöhetnek létre, amelyek így - olykor helyrehozhatatlan - hátrányt okozhatnak a jogalanyoknak.

Az a rendelkezés, amely szerint **a kormányhivatal a feladatkörébe tartozó ügyben az önkormányzat kérésére köteles segítséget nyújtani** - habár a megfogalmazás szerint vélhetően előzetes egyeztetést feltételez - csak esetleges lehetőséget nyújt a törvénysértés megelőzésére.

Az önkormányzatok feletti állami/kormányzati törvényességi felügyelet lehetséges eszközszerző az új önkormányzati törvényben:

Több európai ország szabályozási megoldása használja a kormányzati, törvényességi felügyeleti eszközszerzőt.

Ennek kettős funkciója:

1. amennyiben **jogellenes, vagy jogszabályba ütköző döntést hoz egy önkormányzat, akkor ezen döntés hatályba lépését a kormányhivatal felfüggesztheti** ezáltal mindaddig **nem lép hatályba, amíg az arra illetékességgel rendelkező bíróság nem hozott jogerős döntést.**
2. amennyiben egy önkormányzat nem hozza meg a számára kötelező *(törvényileg elírt)* döntést, és **döntési kötelezettségének még a bíróság által megállapított határidőig sem tesz eleget, úgy a bíróság a kormányhivatal kezdeményezésére elrendelheti, a döntés kormányhivatal vezetője általi megalkotását.** Megfontolásra érdemes lehet, hogy ilyen esetben - a törvényesség és az állampolgárok jogai védelmében - jogosult legyen-e a kormányhivatal ideiglenes intézkedések bevezetésére mindaddig, amíg a végleges döntés nem születik meg.

Mindkét esetben célszerű az illetékes bíróság bevonásáról is rendelkeznie az új szabályozásnak, ezzel biztosítva a függetlenséget.

Amennyiben pedig az önkormányzat **a szükséges egyedi döntést nem hozza meg** *(pl. nem nevez ki jegyzőt, esetleg más intézményvezetőt)*, akkor **a kormányhivatalnak lehetősége lenne ideiglenes jelleggel az általa kiválasztott személyt a végleges önkormányzati döntés meghozataláig megbízni az adott feladat ellátásával.**

Gazdasági ellenőrzés

Jelenleg az önkormányzatok gazdasági ellenőrzése rendkívül megosztott az állami ellenőrző rendszerekben *(ÁSZ, Államkincstár, független könyvvizsgáló, KEHI)*. Az ellenőrzések utólagosak, szankció nélküliek, ennek egyik következménye az önkormányzati adósságállomány jelenlegi magas szintje.

A túlzott önkormányzati eladósodottság megakadályozására és a megalapozatlan döntések miatt keletkező működésképtelenség megelőzésére az alábbi lépéseket javasoljuk:

- meg kell alkotni az önkormányzatok hitelfelvételének korlátozására vonatkozó szabályokat (*Alaptörvény szerint*),
- meg kell szüntetni az ellenőrzések megosztottságát,
- célszerű lenne az ellenőrzést egységes irányítás alá vonni (*önkormányzatokért felelős miniszter hatásköre*)
- célszerű megteremteni az előzetes gazdasági ellenőrzés feltételeit és az ehhez tartozó monitoring rendszert,
- valamint rendelkezni kell az ellenőrzés során feltárt szabálytalanságok valós szankcionálásáról

VII.

**Összeférhetlenségi, jogállási és egyéb kapcsolódó jogszabályok
megváltoztatása, szigorítása.**

Jelenlegi szabályok:

A hatályos Ötv. 33/A.§-a szabályozza a polgármesteri tisztséggel kapcsolatos összeférhetlenségi eseteket.

A szabályozás lényege **egyrészt az államhatalmi ágak elválasztásának** érvényesítése, a tisztség **támadhatatlanságának**, működése törvényességének biztosítása, **másrészt a gazdasági tevékenység vonatkozásában** határozza meg az összeférhetlenségi esetköröket.

Az összeférhetlenségi szabályok egy része minden polgármesterre vonatkozik, míg más részük csak a főállású polgármesterre jelentett összeférhetlenséget.

Mind a főállású mind a társadalmi megbízatású polgármesterekre irányadóak az **első esetkörbe** tartozó összeférhetlenségi esetek, amelyek lényegében **konkrét tisztségek betöltését tiltják.**

Például: köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság tagja, országgyűlési biztos, Állami Számvevőszék elnöke, jegyző (*főjegyző, körjegyző*), aljegyző, a képviselő-testület hivatalának köztisztviselője stb.

A második esetkörbe tartozóan ugyancsak **érvényes minden polgármesterre**, hogy nem lehet például: a képviselő-testület által alapított költségvetési szerv vezetője, továbbá olyan közalkalmazott, aki kinevezését, megbízását a képviselő-testülettől kapja, a képviselő-testület által alapított önkormányzati vállalat vezérigazgatója, stb. *(Az ún. gazdasági összeférhetlenségi szabályok nemcsak a polgármesterre, hanem hozzátartozójára is vonatkoztak.)*

A főállású polgármesterre a fentieknél **még szigorúbb szabályok** vonatkoznak, mivel a főállású polgármester a tudományos, oktatói, lektori, szerkesztői, művészeti és jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység kivételével egyéb, munkavégzésre irányuló jogviszonyt - az országgyűlési képviselői megbízatás kivételével (*jelenleg*) - nem létesíthet, néhány esetben pedig csak a képviselő-testület hozzájárulásával vállalhat egyéb tisztséget

Az Ötv. **2010. decemberi módosításával új összeférhetlenségi** esetkör került a törvénybe. A 33/A.§ új (2a) bekezdése szerint összeférhetlenség miatt meg kell szüntetni annak a polgármesternek a megbízatását,

- a) akit a közügyek gyakorlásától jogerősen eltiltottak,
- b) akit büntett miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték,

- c) akinek az állammal szemben - a lehetséges jogorvoslati eljárások kimerítését követően - köztartozása áll fenn, és azt az erről szóló értesítés kézhezvételétől számított hatvan napon belül - részletfizetés vagy fizetési halasztás esetén az ezt engedélyező határozat rendelkezéseinek megfelelően - nem rendezi,
- d) akinek kényszergyógykezelését a bíróság jogerősen elrendelte.

(ez a szabályozás egyébként szó szerint megismétli az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 17.§-ában foglaltakat, mintegy ún. „méltánytalansági” összeférhetlenségi esetköröt konstruálva)

Az eddigiek megtartása mellett javasoljuk a további szigorítást. Ennek a társadalmi elváráson és a kormányprogram szellemén túl lényeges értelme, hogy a **közélet tisztaságának fokát tovább tudjuk javítani.** Olyan emberek kerülhessen csak az önkormányzatok élére, akik valóban kiérdemelték és méltóak egy-egy közösség vezetésére. Tisztában vagyunk vele, hogy **a választójogi korlátok erősítése komoly jogi és politikai vitát nyit meg,** de úgy gondoljuk ezt vállalva, az alábbi szigorításokat kell még megtenni:

- **országgyűlési képviselő nem lehet polgármester**
- **nem lehet polgármester, ögy.- és helyi/megyei képviselő, jegyző, akit élet/személy elleni, állam elleni bűncselekmény vagy gazdasági bűncselekmény szándékos elkövetése miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték, ezekben az esetekben elévülési időre tekintet nélkül,**
- **meghatározott lélekszám alatti településen (javasoljuk minimum 1000 főnél meghúzni a határt) nem lehet főállású polgármester,**
- **az enyhébb (gondatlan) bűncselekmények elkövetése esetén az elévülési időre tekintettel,**
- **amennyiben adósságrendezési eljárás indul egy önkormányzat ellen, úgy az eljárás megindulásakor hivatalban lévő képviselők, polgármester, külsős alpolgármester elveszíti választhatóságát a soron következő két általános helyhatósági választáson**

Szükségesnek tartjuk továbbá, hogy mind a főállású, mind a társadalmi megbízatásban dolgozó **polgármester tiszteletdíjának, költségtérítésének megállapítási rendszerét a lehető legjobban egységesítsük, további szigorításokat alkalmazva.**

VIII.

Helyi népszavazás és népi kezdeményezés

Szándékunk, hogy **ezen jogintézményt tovább erősítsük**. Meggyőződésünk, hogy a **svájci modell példaértékű**. Természetesen tisztában vagyunk azzal, hogy Svájcban egy hosszú demokratizáló folyamat után, lassan évszázados hagyományokra tekint vissza a helyi népszavazás intézménye. Olyan témaköröket is magában foglalva, mint adó és egyéb járulékok, díjtételek megállapítása.

Úgy gondoljuk, hogy ha ezekre még nem is lehet kiterjeszteni teljes körűen a helyi választópolgárok közvetlen joggyakorlását, de **azokban a kérdésekben, melyek a helyi közélettel kapcsolatos és sok esetben ma is a közmeghallgatások kiemelt témái érdemes lenne szélesíteni a népszavazás körét**. Különös jelentőséggel bírhat ez a kistelepülések életében.

Reméljük, hogy a koncepció társadalmi vitájában pozitív előrelépésként fogják értékelni az önkormányzatok ezen szándékot és közösen pontosan megtudjuk határozni azokat az esetköröket, ahol a népszavazás intézményét tovább tudjuk szélesíteni.

IX. Összegzés

Az önkormányzati működés átalakításának célja, egy demokratikus elven működő, **szabályozott, költségtakarékos és feladatorientált** önkormányzati rendszer megvalósítása. Ennek érdekében a jelenlegi széles feladat- és hatáskörrel rendelkező, de nem gazdaságos, kevésbé hatékony önkormányzati feladatellátást felváltaná a **kötelező önkormányzati feladatok pontos, - önkormányzati szintenként (község, város, megye) differenciált meghatározására** épülő rendszere.

Az **állami és önkormányzati feladatok szétválasztásával** biztosítható, hogy az önkormányzatok valóban a helyi közügyeket intézzék. Ehhez szükség van arra, hogy a jelenlegi, a **jegyzők által ellátott államigazgatási feladatok átkerüljenek a létrehozandó járási kormányhivatalokhoz**. Az önkormányzati működést demokratikus elven, de az állam által erőteljesen szabályozott és a helyi választó polgárok, valamint a **kialakítandó törvényességi felügyeletet** ellátó szervezetrendszer által átlátható és ellenőrizhető módon, a jogok és a kötelezettségek összességére vonatkozóan kell biztosítani. **Ne fordulhasson elő**, hogy a választott képviselő testületek nem végzik el feladataikat, **felelősség nélkül** kezelik a helyi közösség közfeladatok ellátására biztosított vagyonát.

Az önkormányzati rendszer pénzügyi-gazdasági stabilitása érdekében a **finanszírozási rendszer** olyan átalakítása szükséges, hogy a jelenlegi forrásszabályozást, **az önkormányzatok által kötelezően ellátandó feladatok feladat finanszírozása váltsa fel**. Az önkormányzatok az adott feladatra kapott **pénzt csak az adott feladatra fordíthatják** és önként vállalt feladatokat jellemzően csak az ún. saját bevételeik terhére vállalhatnak.

Az önkormányzatok **adósságállományának hatékony kezelése, a túlzott mértékű eladósodás megakadályozása** érdekében gátat kell szabni az önkormányzati kötelezettségvállalások (*hitelfelvétel, kötvénykibocsátás*) lehetőségének. Korlátok előírására és a kötelezettségvállalás állami jóváhagyására van szükség.

Az önkormányzati törvényben szükséges rendezni azt a kérdést, hogy amennyiben az önkormányzati feladatot az állam veszi át, úgy az annak ellátásához szükséges vagyontárgyakat az állam részére térítésmentesen kell átadni.

A gazdálkodás biztonsága érdekében – a felelősségteljes, költséghatékonyságot is szem előtt tartó helyi döntések elősegítésére – **szükséges az állam ellenőrző szerepének erősítése**.

A **helyi adóztatási jog átalakul, bővül**, ugyanakkor a települések **egyes saját bevételeik meghatározott részét szabályozott célokra kell fordítsák** (*iparűzési adóbevételeikből fejlesztéseket végezzenek, hozzájáruljanak területi szinten is a fejlesztések megvalósulásához*).

A polgármesterekre és az önkormányzati képviselőkre vonatkozó **összeférhetetlenségi szabályok szigorításával** is elő kell segíteni a minél felelősségteljesebb településvezetői magatartást.

Mindezek érdekében a minden önkormányzat esetében érvényesülő, általános előírásokon túl az egyes önkormányzati típusok vonatkozásában speciális intézkedésekre is szükség van.

Így a *községekben* meghatározott lélekszám alatt megszűnne a **főállású polgármesteri státusz** és meghatározott lélekszám alatt az önkormányzat nem működtethetne **önálló hivatalt**. Ilyen esetben a községi igazgatási feladatokat (*pl. helyi adóügy*) a járási székhelyen működő összevont (*egyesített*) önkormányzati hivatal látja el.

Egyes **kötelezően ellátandó feladatokra kötelező társulási rendszer** előírása, az **önként vállalt feladatellátások** vonatkozásában az **önkéntes társulás** elve érvényesülne.

A *megyei önkormányzatok* szerepének újra gondolása indokolt. Döntési alternatíva, hogy a megyék **kapjanak-e területfejlesztési funkciót** (*azaz szerepük erősödjék*), emellett meg kell határozni, hogy **milyen intézményfenntartói szerepük** legyen. A megye szerepe **a megye és a megyei jogú város viszonyrendszerében** is szabályozandó.

A **főváros** helyzetét a főváros és a kerületek viszonyrendszere határozza meg.

E tekintetben alapvetően három elképzelés körvonalazható.

- 1) **egypólusú/egységes fővárosi önkormányzati rendszer,**
- 2) **jelenlegi kétszintű önkormányzati rendszer megtartása a fővárosi és a kerületi önkormányzatok közötti munkamegosztás átstrukturálásával.**
- 3) „city” koncepció. Ennek is több változata lehet, attól függően, hogy a **belső városmag** a „city” mellett, **hány külső kerület van.** (*pl. egy budai és egy pesti, avagy 8-10 kerület működne*).

Mindezek értelmében, olyan önkormányzati rendszer jöhet létre, amely képes lesz a helyi lakosság szükségleteinek és igényeinek biztosítására, valamint hosszú távon nyújt kiszámítható gazdasági alapot.

X. Mellékletek – jogszabályok

Egyéb jogszabályok, melyek a koncepció elfogadása esetén - a vázoltak szerint - változásra szorúlnak:

- 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
- 2000. évi XCVI. törvény a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről
- 1994. évi LXIV. törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról
- 1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről
- 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról
- 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről
- 1994. évi XLIII. törvény Budapest főváros közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról
- 1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről
- a helyi önkormányzatok és szerveik feladatait meghatározó ágazati jogszabályok
- 1999. évi XLI. törvény a területszervezési eljárásról
- az egyes állami tulajdonban lévő vagyon önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény
- 1996. évi XXV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról
- 95/1996. (VII.4.) Korm. rendelet a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi törvény végrehajtásának egyes kérdéseiről
- 147/1992. (XI.6.) Korm. rendelet az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről
- 1996. évi CXII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról
- 1990. évi C. törvény a helyi adókról

Budapest, 2011. május „ „