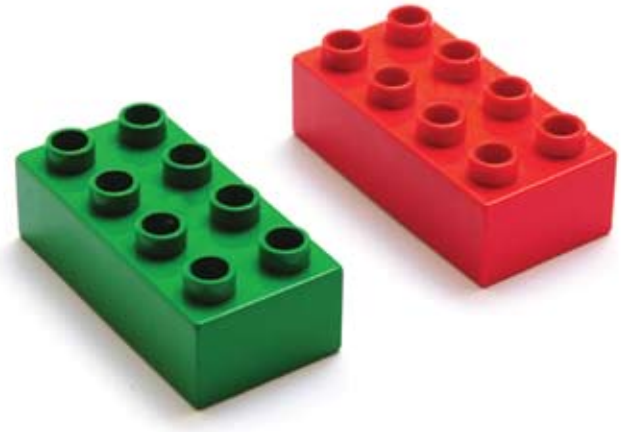
AZ LMP ÖNKORMÁNYZATI KONCEPCIÓJA



TARTALOM

ELŐSZÓ 5

ALAPELVEINK 6

A JELENLEGI RENDSZER LÉTREJÖTTE, PROBLÉMATÉRKÉP 9
- Az önkormányzatok gazdálkodása és finanszírozása 10
- Az önkormányzatok és a fejlesztéspolitika 10
- Az önkormányzás demokratizmusa 10
- Közszolgáltatások szervezése 12
- Az önkormányzati rendszer megújításának szükségessége 15

RÉSZLETES JAVASLATOK 18

A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS ÁLTALÁNOS SZABÁLYAI, AZ ÖNKORMÁNYZATI JOGOK 18
- Feladatok és hatáskörök 19

A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZAT, FELADATA, HATÁSKÖRE, SZERVEI 21
- A képviselő-testület működése 22
- A települési képviselő 23
- A polgármester, az alpolgármester, a jegyző 24

A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK TÁRSULÁSAI 26

HELYI NÉPSZAVAZÁS, NÉPI KEZDEMÉNYEZÉS 27

A KÖZSÉG, A VÁROS ÉS TERÜLETÜK, A MEGYEI JOGÚ VÁROS, A FŐVÁROS 28

A MEGYEI ÖNKORMÁNYZAT helyett REGIONÁLIS ÖNKORMÁNYZAT 31

AZ ÖNKORMÁNYZATOK GAZDASÁGI ALAPJAI 32

Alapfeltevések, amelyek meghatározták az önkormányzati finanszírozási koncepció kialakítását 32

Pénzügyi fenntarthatóság

Az „Adósságbomba" okai, előzményei 33

Gazdasági autonómia – finanszírozás fenntarthatósága 39

Részvétel 48

Hatékonyság 51

Átláthatóság 53

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A KÖZPONTI ÁLLAMI SZERVEK, AZ ÖNKORMÁNYZATI JOGOK VÉDELME 54

ELŐSZÓ

Az LMP megalakulásának legfontosabb célja jelenlegi demokráciánk megújítása volt. A jövő Magyarországáról alkotott víziónkban egy igazságos, társadalmi, gazdasági és környezeti szempontból is fenntarthatóan, széles társadalmi részvétellel működő rendszer szerepel. A részvételi elv megvalósítása szempontjából kiemelt szerepe van önkormányzati rendszerünk szabályozásának. Alapelveinkből az önkormányzati autonómia megtartása, erősítése, a szubszidiaritás elvének következetes végig vitele, a széles társadalmi részvétel intézményrendszerének megvalósítása következik. Jelen koncepciónk fókuszában is ezek az alapelvek állnak, célunk tehát egy olyan önkormányzati rendszer kialakítása, amelyben a települési önkormányzatok tényleges cselekvési szabadsággal rendelkező - a központi kormányzattal megosztott hatalomból részesülő - hatalmi tényezők, a helyi hatalomgyakorlás olyan fórumai, amelyben a lakosok nagy számban és aktívan közreműködnek.

Meggyőződésünk, hogy az önkormányzásban, a demokratikus részvételi eleven működő hatalomgyakorlásban, a kisebb közösségek saját társadalmi és természeti környezetükért érzett felelősségében és tenni akarásában, rendkívül sok eddig kiaknázatlan erőforrás lelhető föl, amelyek hasznosítása a szabályozás kialakításánál elsődleges érdek, egyben közös politikai felelősségünk.

A koncepció keretében elképzeléseinket az általunk ideálisnak tartott önkormányzati rendszer megalkotásának céljával fogalmaztuk meg, amely nincs tekintettel a jelenlegi politikai-hatalmi viszonyok közötti megvalósíthatóság szempontjára, de aktuális gazdasági-társadalmi viszonyainkra igen. Erre tekintettel, bár a 2/3-os kormánytöbbség elfogadta Magyarország új alaptörvényét, és annak megváltoztatására jelenleg nem adottak a feltételek, jelen koncepció megalkotásánál az LMP-nek az alkotmányozáshoz elkészített javaslatait is alapul vettük.

ALAPELVEINK

Az LMP alkotmánykoncepciója az önkormányzati rendszer változtatásának irányait, a megőrzendő értékeket és az LMP számára fontos új értékeket elvi alapvetésként már tartalmazza, fontosnak tartjuk ezekre itt is felhívni a figyelmet:

Az önkormányzati rendszer továbbfejlesztése szempontjából már alkotmányi szabályozás szintjén is kiemelt jelentőségűnek tartottuk volna

- az állampolgári részvétel erősítését,
- a helyi „hűbéri" viszonyok megszüntetését,
- a helyi közösségek önrendelkezési szabadságának megvalósítását.

Mindezeket az LMP három fő alapelvének az igazságosság, a fenntarthatóság és a részvétel elvének következetes érvényesítésével látjuk megvalósíthatónak:

Fenntarthatóság:

A helyi önkormányzatok működésük során mindig legyenek kötelesek figyelembe venni a jövő generációinak érdekét, a településfejlesztés során csak a fenntarthatóság elvének megfelelő beruházásokat támogathassanak.

Igazságosság:

Az egyetemes közszolgáltatásokhoz és az emberi méltóság megtartásához szükséges közszolgáltatásokhoz biztosítani kell az egyenlő esélyű hozzáférést.

Részvétel:

Az állampolgári részvétel a közösséget érintő döntésekben alkotmányos alapjog kell legyen. Rögzíteni kell, hogy a közvetlen és közvetett hatalomgyakorlás mellérendelt formái a demokratikus hatalomgyakorlásnak.

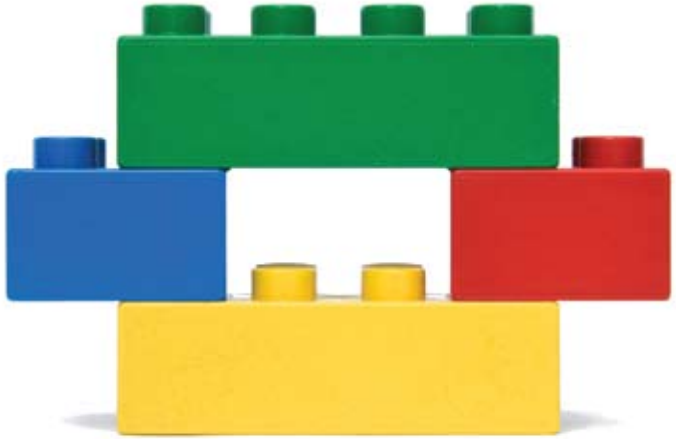
Fontos a szubszidiaritás: a helyi önkormányzati rendszer kialakítása, illetve a hatáskörök és feladatok telepítése során törekedni kell arra, hogy a leginkább érintett, önkormányzatisággal felruházott közösségek hozhassák meg a döntéseket. Az LMP ebből kiindulva javasolta, hogy az új alaptörvény teremtse meg a részönkormányzatiság (város-, településrészi önkormányzatok) alkotmányos alapjait is. A feladatok területi elven történő megszervezésére legyen biztosítva a települési önkormányzatok társulási szabadsága kistérségek létrehozására.

A települési önkormányzat a helyben élők közvetlen részvételét – a népszavazáson, népi kezdeményezésen kívül – más formában is teremtse meg. A kötelező helyi népszavazási tárgykörök bővítését javasoljuk az önkormányzati törzsvagyon, a közszolgáltatások magánkézbe adása, a költségvetés meghatározott hányadát elérő fejlesztési programok kérdésében való döntésekben. Valósuljon meg az önkormányzati rendeletek társadalmi egyeztetésének szabályozása. Növeljük a közpénzügyek átláthatóságát a költségvetési folyamat szabályozásával,
a közvetlen részvétel megvalósításával a
költségvetés elfogadásában.

Átláthatóság:

A sajtószabadság helyi érvényesülése tekintetében a helyi önkormányzatot terhelje intézményvédelmi kötelezettség. A képviselő-testületi ülések nyilvánosságát a közpénzekkel, közvagyonnal történő gazdálkodással összefüggő okból korlátozni ne lehessen. A helyi önkormányzatnak legyen kötelessége, hogy szabad és könnyen áttekinthető hozzáférést biztosítson a helyi rendeletekhez és képviselő-testületi határozatokhoz.

Az országgyűlési képviselői és a polgármesteri (megyei közgyűlési elnöki) megbízatások legyenek összeférhetetlenek. A városi, megyei önkormányzatok esetében a polgármesteri, alpolgármesteri, elnöki és alelnöki tisztségeket csak törvényben meghatározott számú, egymást követő ciklusban lehessen betölteni. A közigazgatás pártatlan működése érdekében a kormánymegbízottak tekintetében ki kell mondani az összeférhetetlenséget a képviselői megbízatással.



A JELENLEGI RENDSZER LÉTREJÖTTE, PROBLÉMATÉRKÉP

A jelenlegi szabályozás megértéséhez fontos ismertetni keletkezésének körülményeit, az önkormányzatiság rendszerváltás utáni történetét. Az önkormányzati rendszer több mint húsz éves Magyarországon. A rendszerváltozás folyamatában meghatározó szerepet töltött be az új Önkormányzati törvény, amely a helyi igazgatás demokratizmusának megteremtésével, a választópolgárok önkormányzáshoz való jogának elismerésével a jogállamiság kiépítésében, megteremtésében történelmi szerepet töltött be.

A rendszerváltozás jogalkotását erős demokratizmus jellemezte, amely érvényesült a magyar önkormányzati rendszerben is. Többek között ennek következményeként is rövid időn belül közel duplájára nőtt az önkormányzatok száma, 1990-ben 1607 város, község, kerületből 3060 település lett, 2007-ben már 3175 település látta el az önkormányzati feladatokat, Európában egyedülállóan széles feladat- és hatáskörrel.

A helyi ügyek teljességét átfogó feladat- és hatáskörű önkormányzati rendszer, az alapjogias szabályozás, az erős alkotmányos védelem, és a közösség jogaként megfogalmazott önkormányzáshoz való alkotmányos jog fontos védendő alapértékek.

Ezzel együtt az elmúlt húsz év az önkormányzati működésben súlyos problémákat is felszínre hozott.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSA ÉS FINANSZÍROZÁSA

Az alapvető ellentmondás az, hogy **a széles feladat- és hatáskör**, az alapjogi védelem és erős autonómia, az önkormányzatok többségénél **gyenge gazdasági erővel** és kiszolgáltatottsággal párosul.

Az önkormányzatok többsége eladósodott, közel 1800 település önhibáján kívül hátrányos helyzetű, az önkormányzatok a vagyonukat felélték, az önkormányzati szektor költségvetési részesedése évről évre csökken, ezért a működési krízis állandósult, ugyanakkor jelentős (elsősorban uniós) fejlesztési forrásokhoz jutnak hozzá, aminek a fenntarthatósága, későbbi működtetése további feszültséget jelent az önkormányzati gazdálkodásban.

A megyei önkormányzatok jelentősen alulfinanszírozottak, kötelező feladataikhoz nem kapcsolódik önálló normatíva, ugyanakkor a megye által fenntartott intézmények, a szakellátás jóval költségesebb, mint a települések feladatkörébe tartozó alapellátás, az intézmények elavultak, fejlesztési forrásokhoz nehezebben jutnak.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A FEJLESZTÉSPOLITIKA

Az önkormányzati feladatok ellátásához szükséges fejlesztési döntések erősen centralizáltak, a döntéshozatalba az önkormányzatok nem kapcsolódhatnak be, csak elszenvedői vagy nyertesei a projekt-világnak. A fejlesztési forrásokhoz döntően azok juthatnak hozzá, akiknek ehhez van önerejük, és kapacitásuk a pályázatok megírásához és menedzseléséhez, ezért ez a fejlesztéspolitika tovább növeli a települések közötti különbségeket, a leszakadást.

AZ ÖNKORMÁNYZÁS DEMOKRATIZMUSA

Az önkormányzáshoz való jog Alaptörvénybe foglalt, közösséget megillető alapjog, a képviseleti demokrácia, annak jelenlegi szabályozása és gyakorlata ugyanakkor kiszorítja a tényleges állampolgári részvételt a helyi ügyek intézéséből, az önkormányzatok jelentős része átpolitizálódott, helyi politika helyett a pártpolitika színterévé vált, melynek egyik oka éppen a gazdasági kiszolgáltatottság.

A képviselő-testületekben kevés a nő és szinte alig van – még a többségében cigányok által lakott településeken is – roma képviselő. Az alkotmányos védelem csak az önkormányzatot védi az állammal szemben, de a lakosságot már kevésbé, hiszen egy-egy alkotmánysértő, törvénysértő önkormányzati rendelet megsemmisítésére sokszor éveket kell várni. Az önkormányzatok elszigetelődnek a civil társadalomtól, mert a nem megfelelő közszolgáltatás-szervezése szembeállítja őket a lakossággal, a fogyasztókkal, megrendelőkkel, s ez gátolja a partneri kapcsolatok kialakítását.

A lakosság döntésekbe való bevonásának nincsenek meg a jogi feltételei, eszközei, formái, nem alakult ki a kultúrája. Azok a konzultatív fórumok, amelyeket a jelenlegi Ötv. tartalmaz, a nyilvánosság erejével együtt sem voltak hatékonyak, különösen azért, mert a helyi társadalom véleményének a döntésekre nincs hatása, ezért az érdeklődés, aktivitás, a részvétel iránti igény is csökken. Az elektronikus közigazgatás feltételei sok településen nem valósultak meg. Ebből a szempontból az egyébként is hátrányos helyzetű térségek még inkább lemaradásban vannak, és még kevésbé áll módjukban kiépíteni a később a részvételi demokrácia hatékony működtetésében is szükséges infrastruktúrát.

KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZERVEZÉSE

Az **elaprózott település-szerkezet** – 2360 településen 2000 fő alatti a lakosságszám, itt él a népesség 17 %-a, – a szolgáltatások racionális megszervezésével és az egyenlő esélyű hozzáféréssel nehezen egyeztethető össze.

1990-ben megszűnt a középszintű területi igazgatási egység (járás) és felbomlottak a községi közös tanácsok, ennek következtében a közép- és alapszintű szolgáltatások dezorganizálódtak, a kis települések nem tudják ellátni a kötelező feladataikat sem, vagy a közszolgáltatás színvonala romlik.

A területi leszakadás egyre erőteljesebb, nő a települési lejtő, a növekvő társadalmi problémák, a menekülő szegénység a kis településeken, elmaradott, válság-területeken koncentrálódnak (1996-ban az országos átlaghoz képest az 1000 fő alatti településeken háromszoros volt a munkanélküliek, segélyezettek száma; 2006-ban ez az arány több mint hétszeresére nőtt). A szegregálódó települések (100 körüli olyan településünk van, amely szegény-cigány gettó településnek minősülnek), csökkenő önkormányzati források, saját bevételek hiánya miatt azok az önkormányzatok, ahol a legnagyobb társadalmi problémák sűrűsödnek össze, egyáltalán nem, vagy csak nagyon rossz minőségben tudják megszervezni az alapvető közszolgáltatásokat.

Az **alapellátás hiányában** a kistelepülések abban érdekeltek, hogy a szakellátás oldja meg a felmerülő szociális problémákat, a hiányzó közszolgáltatásokat, ezzel a szakellátás és alapellátás aránya eltorzul, a drága szakellátás finanszírozása a kisebb településektől viszi el a forrásokat. Az önkormányzatok által nyújtott szolgáltatások minőségének mérésére nincsenek mérőszámaink, összehasonlító adataink.

Az önkormányzatok eltérő minőségű és tartalmú közszolgáltatásokat nyújtanak, sokszor politikai érdekek alapján. Ezt a nem kívánatos sokszínűséget tovább bonyolítja, hogy nemcsak az önkormányzati intézmények, de civil és egyházi fenntartók is átvállalnak közfeladatokat, a finanszírozásuk azonban nem szektor semleges, az egyházi kiegészítő normatíva, az önkormányzati bevételből kipótolt állami normatíva, és a civil szféra által fenntartott intézmények által nyújtott szolgáltatások közötti minőségi különbségeket növeli.

Ágazati közpolitikák, stratégiák hiányában a közszolgáltatások fejlesztése nem függ a valós igényektől, a normatívához való hozzájutás esélyének megtartása határozza meg a fejlesztési igényeket, ami sokszor indokolatlan kapacitásbővülést eredményezett, ezeknek fenntartása az önkormányzati működési krízisekhez vezetett.

Az önkéntes társulás lehetősége a jogi szabályozásban benne van, mégis ez a lehetőség szinte kivételként jelenik meg az önkormányzati működésben, önkéntes társulás helyett funkcionális integráció jellemzi a közszolgáltatás-szervezést. A közszolgáltatások szervezésének felülről irányított formája, a többcélú kistérségi társulás az önkéntes társulásos feladatellátást próbálta meg pótolni. A cél a közigazgatás eredményesebb, hatékonyabb működése, a közszolgáltatásokban a szakértelem, professzionalizmus, az erőforrások koncentrálása, a közjavakkal való takarékosabb gazdálkodás, a kaotikus közszolgáltatási rendszer anomáliáinak kiküszöbölése volt.

A kistérségi társulásnak köszönhetően az ellátáshiány – elsősorban az alapellátások területén – csökkent, lehetővé tette a magasabb színvonal elérését képzettebb szakemberek foglalkoztatásával, a szolgáltatásnyújtás elszakadhatott a helyi politikai érdekektől, ugyanakkor az aprófalvas településeken akár 70 település is beletartozhat egy kistérségbe, ami a fenti előnyöket lerontja. A fentről irányított és pénzügyileg ösztönzött társulások az eltérő érdekviszonyok és gazdasági erő miatt az önkormányzatok között alá-fölérendeltségi kapcsolatokat alakítanak ki, olykor lehetetlenné téve, hogy a kisebb települések érdekei is befolyásolják a szolgáltatás-szervezést.

AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER MEGÚJÍTÁSÁNAK SZÜKSÉGESSÉGE

Önmagában az önkormányzati rendszer, annak működése nem minősíthető. A legdemokratikusabb önkormányzást lehetővé tevő alkotmányos szabályozás, önkormányzati törvény sem jelentheti, hogy a politikai céljának megfelelő demokratikus helyi kormányzás alakul ki. Nem tekinthetünk el attól, hogy az önkormányzati igazgatás a közigazgatás része, a végrehajtó hatalom eleme, ezért csak az egész közjogi rendszer értékelése adhat választ arra, hogy a helyi hatalomgyakorlás, igazgatás struktúrája megfelelő-e.

Ha a jogállami berendezkedés fékek, ellensúlyok rendszere felborulni látszik, akkor az önkormányzati autonómia, a központi kormányzattal szembeni önállósága felértékelődik. Előtérbe kerülnek a politikai szempontok a változtatásnál, ami a racionális igazgatás, az ésszerű, hatékony közszolgáltatás szervezés, ellátás szempontjait háttérbe szoríthatja.

A közigazgatási reformokat (modernizációt, strukturális átalakítást) meghatározó tényezők (politikai, gazdasági, közigazgatás racionalizálás, nemzetközi összefüggések, uniós elvárások) közül egyesek felerősödhetnek, más tényezők rovására, ami a reform végrehajthatatlanságát, kudarcát rejti magában. Önmagában egyik tényező sem alapozza meg az önkormányzati rendszer átalakításának igényét, de a sürgősségét semmiképpen. Önkormányzati rendszert csak a jelenlegi választási ciklus lejárta után lehet(ne) alapjaiban megváltoztatni, és a változtatás semmiképpen sem járhat a megválasztott képviselők mandátumának idő előtti, törvény általi megszüntetésével. Ugyanakkor visszás lenne, ha az önkormányzati rendszert megváltoztató törvények alapjaiban módosítanák a képviseleti jog tartalmát, a képviselő jogait és kötelezettségeit, hiszen a képviselők megválasztásukkor a jelenlegi önkormányzati rendszer ismeretében vállalták közfeladataikat.

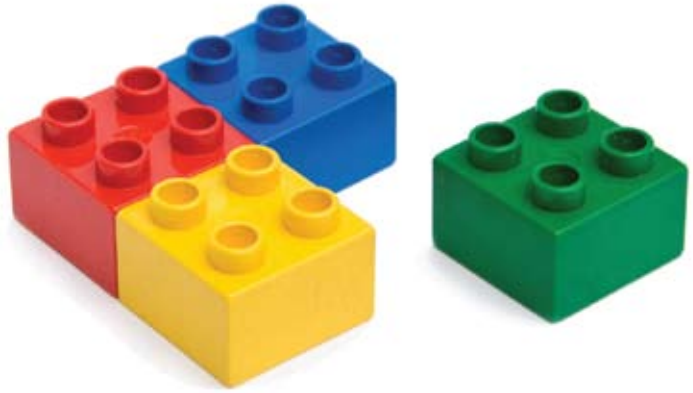
Csak az önkormányzati rendszer megváltoztatása nem járható út. Fontos az alaptörvény és a választási rendszer átgondolása, az önkormányzati rendszer valóban eredményes változtatása csak az államigazgatás és a nagy ellátórendszerek együttes átalakításával lehetséges. A most szokásos lopakodó államigazgatási átszervezések (a kormányhivatalok létrehozása, az, hogy a területi államigazgatási szerv élén politikus is állhat, hogy a jegyzőt indokolás nélkül el lehet mozdítani, stb.), az oktatásról, egészségügyről kiszivárogtatott javaslatok, az alaptörvény önkormányzati szabályai összehangolatlanok, esetlegesek, nem koherensek.

Félő, hogy az önkormányzati rendszerről szóló viták nem politikai, alkotmányos, vagy értékválasztási viták lesznek, hanem a közigazgatás racionalizálásáról szóló technokrata megoldások kerülnek előtérbe, látványos és demagóg érvrendszerrel, hiszen az önkormányzatok működése – az okok vizsgálata nélkül – számos indokot nyújt az autonómia korlátozására. A centralizációs elképzelések az elmúlt időszakban érezhetően erősödtek, az egységes, koherens, egymásra épülő közigazgatási szervezettel, az állampolgárok bevonásával és ellenőrzésével működő közigazgatás koncepciója helyett.

Az előkészítetlen változtatás (reform, átalakítás, struktúraváltás, modernizáció, közigazgatási racionalizáció) nagyon veszélyes. Annál is inkább, mert az önkormányzati rendszerünkre nagyon kevés kutatás, információ-, adatgyűjtés irányult az elmúlt húsz évben. A megalapozott jogalkotáshoz hiányoznak azok az ismeretek, amelyek az önkormányzati rendszer működésére, a testületi munka, vagy a közszolgáltatások minőségére, vagy akár az önkormányzatok közhatalom gyakorlásának demokratizmusára vonatkoznának.

Az új önkormányzati törvénynek választ kell adnia arra, hogyan lesz az önkormányzati – még inkább közigazgatási rendszerünk – alkalmas arra, hogy jó minőségű közszolgáltatásokkal lássa el a lakosságot. Hogyan lesz alkalmas arra, hogy keretet biztosítson a települési struktúrának megfelelő közösségi döntéshozatali szintek és az ezeket a szinteket meghaladó területen jelentkező gazdasági és fejlesztési igények megvalósításához, közösségi kontroll alatt tartásához, hogyan lesz képes a társadalmi problémák kezelésére, az egyenlőtlenségek csökkentésére, a társadalmi kohézió erősítésére, a fenntartható fejlődésre, a közpénzek hatékony elköltésére.

A jelenlegi jogi keretek még lehetőséget biztosítanak a demokratikus működésre, és az önkormányzatok erős autonómiája gátja lehet az erőszakos centralizációs törekvéseknek. Ezért mindenképpen védendő érték az önkormányzati önállóság, a közösség jogaként megfogalmazott önkormányzáshoz való alkotmányos jog, az Önkormányzati törvényben és a még hatályos Alkotmányban rögzített önkormányzati jogok megtartása, az önkormányzati igazgatás demokratizmusa, az állampolgári kontroll az igazgatás működése felett.



RÉSZLETES JAVASLATOK

A koncepció kialakítása során a hatályos – 1990. évi LXV. – az önkormányzatokról szóló – törvény felépítését és számozását követjük.

A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS ÁLTALÁNOS SZABÁLYAI, AZ ÖNKORMÁNYZATI JOGOK

Az LMP egyetért azzal, hogy a helyi önkormányzás alanya a választópolgárok közössége: mindez a helyi érdekű közügyek önálló intézését jelenti. Az önkormányzás lényegi eleme az önállóság, az autonómia, amely feltételezi a közhatalom demokratikus decentralizációját.A helyi önkormányzatok jogilag egyenlőek, valamennyi települést megilleti a helyi közügyek önálló intézésének joga.

Az LMP a gazdasági önállósággal rendelkező, az önkormányzati tulajdonnal és bevételeivel önállóan gazdálkodó, a feladatok ellátására szabadon társult önkormányzatok működését támogatja. Az önkormányzati jogok védelmét elsősorban továbbra is az Alkotmánybíróság feladatának tartjuk, ezek sérelme esetén az önkormányzatoknak vagy érdekszövetségeiknek legyen joga közvetlenül az Alkotmánybírósághoz fordulni. Az LMP elengedhetetlennek tartja a részvételi demok rácia növelését, a nyilvánosság, átláthatóság, ellenőrzés erősítését, az eltérő érdekek egyeztetésének hatékony formáinak kialakítását, a helyi társadalom különböző szervezeteivel való együttműködés javítását.

FELADATOK ÉS HATÁSKÖRÖK

Az Alaptörvényben, de legalább az Önkormányzati törvényben kell pontosan definiálni a helyi közügy fogalmát. Az Önkormányzati törvénynek kell meghatározni azokat az alapvető helyi közügyeket, amelyeket az állam nem vonhat el az önkormányzatok feladat- és hatásköréből. Az LMP ragaszkodik ahhoz, hogy a közszolgáltatásokat helyben kell megszervezni, ezek a feladatok nem vonhatók el az önkormányzatok feladat- és hatásköréből. A helyi közügy fogalmába tartozó feladatok önkormányzati hatáskörben tartása önkormányzati jog, amelyek szintén alkotmányos védelemben részesülnek.

Ugyancsak az Alkotmányban kellene meghatározni a feladat- és hatáskör telepítés elveit.Az alkotmányos szabályozás hiányában az önkormányzati törvénynek kell meghatároznia, hogy a feladatellátása önkormányzati vagy államigazgatási feladat- és hatáskörbe kerüljön-e, mi befolyásolja a feladatellátás hatékonyságát, melyek azok a lokális szempontok, amelyek esetében a helyi igények, erőforrások összeegyeztetésével a feladatok jobban, a helyi társadalom bevonásával és megelégedésével láthatók el. Továbbá meg kell határoznia, milyen mértékben kell, vagy lehet figyelembe venni a térség településszerkezetét, mely településeknek van térségi szerepük, s mi kell ahhoz, hogy egy település térségi feladatok ellátására is alkalmas legyen, mely feladatokat lehet kistérségi szintre telepíteni, s amennyiben nem a települési önkormányzat látja el az önkormányzati feladatot, milyen módon biztosítható beleszólása, ellenőrzése a döntésekbe.

A feladatok megosztásában a szubszidiaritást érvényesítve, nemcsak a közhatalom szintenkénti megosztását, hanem az állam, önkormányzat és a civil társadalom közötti kompetenciákat is tisztázni kell.

A szubszidiaritás nemcsak azt az igényt fejezi ki, hogy a feladatokat az állampolgárokhoz legközelebb lévő közigazgatási szerv valósítsa meg. Azt is vizsgálni kell, hogy a helyi önkormányzat mire képes, a megvalósítás feltételeivel rendelkezik-e. A feladattelepítés függ a feladat természetétől, nagyságától, hatékonysági és gazdaságossági követelményektől.

A differenciált feladattelepítés érdekében minden egyes közszolgáltatás esetében meg kell határozni azt, hogy a méretgazdaságosság, az optimális szolgáltatásszervezés és üzemméret szempontjából mely típusú településnek, milyen szintű önkormányzatnak kell a feladatot ellátnia. A feladattelepítés alapelvei között az egyenlő esélyű hozzáférés alkotmányos jogának érvényesülése érdekében a közszolgáltatások minőségi kritériumainak, indikátorainak meghatározása elengedhetetlen.

Az elvárt és garantált minőségű közszolgáltatás megszervezésére elsősorban a települések szabad társulásait kell alkalmassá tenni, ennek hiányában a területi szintű, vagy térségi feladatot ellátó önkormányzat nemcsak jogosult, de köteles is a feladatot ellátni.

A közszolgáltatások ellátása során az önkormányzati ellenőrzésnek, a politikai számonkérhetőségnek, az átláthatóságnak, az állampolgárok döntésekben való részvételének, az egyenlőség és méltányosság elveinek is érvényesülniük kell.

A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZAT FELADATA, HATÁSKÖRE ÉS SZERVEI

Visszalépésnek tekintenénk, ha a jelenlegi szabályozással ellentétben az önkormányzás joga nem illetne meg minden települést. Minden település jogosult az önkormányzásra, azonban a jövőben az önálló községalapítást szigorúbb feltételekhez kell kötni. Amennyiben a település nem képes az alapvető közszolgáltatások megszervezésére, akkor biztosítani kell azt a jogát, hogy akár a társulásban, akár a feladatellátás más formájában a települési érdekeket képviselni tudja, a döntések előtt véleményét, a lakossági igényeket megismerjék és amennyiben a feladatellátás során a települési érdek sérül, az önkormányzat jogai védelme érdekében a törvényességi ellenőrzési szervhez, vagy a bírósághoz fordulhasson.

Felül kell vizsgálni az önkormányzati kötelező feladatokat és a jövőben szigorítani kell ezek megállapításának feltételeit. Új kötelező feladat megállapításához kötelezően ki kell kérni az önkormányzati érdekképviseletek véleményét, s ezeket a véleményeket a törvénytervezet benyújtásával együtt az Országgyűlés elé kell terjeszteni.

A kötelező feladatok körének csökkentésével biztosítani kell, hogy az önkormányzat nagyobb mértékben tudjon megfelelni a választópolgárok igényeinek, és a kötelező feladatok megfelelő minőségű ellátása esetén, önként vállalt feladatok ellátásával, a lokális szempontok figyelembe vételével ki tudja teljesíteni a helyi demokratikus hatalomgyakorlást.

Mindehhez elengedhetetlen a jelenlegi állapotot tükröző feladatkataszter létrehozása, és ehhez képest egy átláthatóbb, strukturált rendszer létrehozása. Ennek lényege éppen az, hogy a feladatokat egymáshoz képest és önkormányzati igazgatási szempontból is értékelhessük, és az egyes feladatok jobb összehangolásával, ésszerűbb igazgatás-szervezéssel hatékonyabban legyenek elláthatóak. A cél az, hogy a lehető legtöbb közszolgáltatás az állampolgárok számára kényelmesen elérhető legyen, és gazdaságilag fenntartható módon valósuljon meg.

Fontos az is, hogy a rögzült feladatstruktúrán keresztül legfontosabb elveinket – mint az esélyegyenlőség növelését, a fenntarthatósági, részvételi követelményeket – horizontális módon jelenítsük meg és érvényesülésüket komplex módon segítsük elő.

Az önkormányzatok kötelező feladatai közül az egészségügyi szakellátás szervezését kivennénk. Összességében azonban a helyi közszolgáltatások körének szélesítését, és minőségének emelését látjuk kívánatosnak. Az önkormányzati rendszer jövőjét tervezve a legnagyobb kihívás, hogy az önkormányzatiságban meglévő előnyöket, a demokratikus helyi hatalomgyakorlás biztosítékait, a közösségek önrendelkezésének jogát hogyan lehet a minőségi és elérhető, hatékony és gazdaságos közszolgáltatás szervezéssel összhangba hozni.

A KÉPVISELŐ-TESTÜLET MŰKÖDÉSE

A polgármesteri hivatalnak valóban a testületi munka, az egyes képviselők és a polgármester munkáját segítő, előkészítő szervezetté kell válnia. Mindez elsősorban az államigazgatási hatáskörök gyakorlásának a polgármesteri hivataltól történő elválasztásával valósítható meg.

Meg kell erősíteni a képviselő-testület bizottságainak hatásköreit. A bizottságokban tényleges döntés előkészítő munkának kell folynia, amelyet a testület nem hagyhat indokolatlanul figyelmen kívül.

A TELEPÜLÉSI KÉPVISELŐ

Az átláthatóság, ellenőrizhetőség érdekében a képviselő-testület működésének nyilvánosságát erősítve korlátozni kell a zárt ülés tartásának lehetőségét. A személyi ügyeken kívül üzleti érdekből ne lehessen zárt ülést elrendelni, illetve a zárt ülés elrendeléséhez minősített többség, vagy a jelenlévő képviselők kétharmadának döntése legyen szükséges.

A települési képviselő jogállását meg kell erősíteni, jogait ki kell bővíteni és lehetővé kell tenni, hogy valóban képes legyen a település egészéért vállalt felelősséggel képviselni a választóik érdekeit. A települési képviselőt nemcsak az önkormányzati döntésekbe, de a döntések végrehajtásába, a végrehajtás ellenőrzésébe is a jelenleginél jobban be kell vonni. Ennek érdekében meg kell erősíteni a képviselőt az önkormányzat hivatalával való kapcsolatában: a hivatal nem tagadhatja meg a képviselő által kért adatok átadását, felvilágosítást, tájékoztatást. A hivatalnak lehetővé kell tennie, hogy a képviselő valamennyi iratba betekinthessen, ami a feladatai ellátásához szükséges. Lehetővé kell tenni továbbá, hogy a bürokrácia működését is átláthassa, és annak működésére is legyen ráhatása, így ne csak a készen kapott anyagok között választhasson, hanem arra is legyen ráhatása, hogy milyen döntési alternatívák kerülnek szakmai kidolgozásra.

Lehetővé kell tenni, hogy a képviselő-testület ülésén a polgármestertől, jegyzőtől, bizottsági elnöktől önkormányzati ügyekben feltett kérdésekre adott válasz elfogadásáról a képviselő javaslatára a testület döntsön.

A képviselők és tisztségviselők díjazása a település jövedelemtermelő képességétől, az önkormányzat gazdálkodásától függjön.

A POLGÁRMESTER, AZ ALPOLGÁRMESTER, A JEGYZŐ

A polgármester közvetlen választása miatt erős legitimitással rendelkezik. A jelenlegi szabályozás szerint azonban ez az erős legitimitás nem társul erős jogosítványokkal, akár a testület, akár a jegyző, vagy a hivatal irányításában.

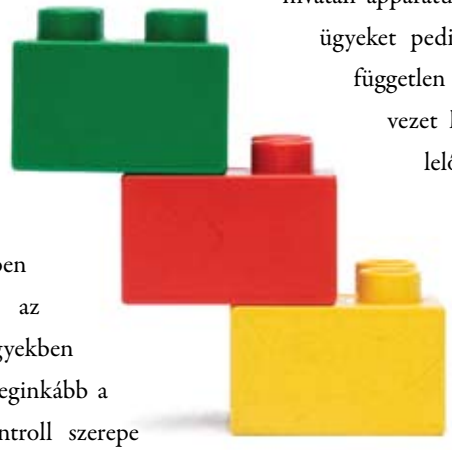
A polgármester jogosítványainak erősítésével a jelenlegi választási rendszernek megfelelően a választópolgárok akaratát jobban képviselő rendszert lehetne kialakítani. A polgármester feladata lenne az egész település érdekeinek képviselete, az érdekek összehangolása, és a képviselő-testület döntéseinek végrehajtása.

Nagyon eltérő a polgármester feladat- és hatásköre, attól függően, hogy mennyire nagy a település, ez meghatározza a döntési lehetőségeit is, hiszen akár vagyoni ügyekben is bizonyos összeghatárig a polgármesternek döntési jogosítványa lehet, ott ahol a testületi működés a döntések folyamatosságát nem biztosítja. (Más egy nagyvárosi polgármester feladat- és hatásköre, és más egy kis településen.)

Álláspontunk szerint az önkormányzati törvénynek szélesebb körben kell kötelező szabályokat tartalmaznia a polgármesteri hatáskörre vonatkozóan, leszűkítve ezzel a polgármester és a testület közötti csatározások lehetőségét, adott esetben a polgármesteri intézmény teljes kiüresítését az SZMSZ módosításával.

A polgármester jogállását a hivatal irányításában is erősíteni kell. Ezt segítené elő a korábban már említett javaslat, amely szerint az államigazgatási feladatok ellátására és a testületi működés ellátására szolgáló szervezetet el kellene különíteni, és a polgármesteri hivatal a polgármester irányítása és vezetése alá kerülne.

Szintén alkalmas lenne ezen érdek megvalósítására, ha például a jegyző kinevezése nem testületi, hanem polgármesteri hatáskör lenne, a hivatal vezetőinek megbízásában pedig kötelező lenne a polgármester véleményét kikérni, továbbá ha ellenőrzési, utasítási jogköre erősebb lenne a testületi döntések végrehajtásában. A jegyző szerepét is érintik azok a célok, melyek a testület és a polgármester hatékonyabb működése kapcsán is előjöttek, vagyis, hogy a képviselők és a polgármester mellett legyen egy csak önkormányzati ügyekkel foglalkozó hivatali apparátus, az államigazgatási ügyeket pedig ettől a hivataltól független professzionális szervezet lássa el, a legmegfelelőbb szinten.



A fentiek értelmében a jegyző szerepét az önkormányzati ügyekben csökkentenénk (leginkább a törvényességi kontroll szerepe maradna meg), a jelenlegi hivatali szervezeten belül kisebb képviselő-testületi – polgármesteri apparátust alakítanánk ki, amelyet elválasztanánk az államigazgatási ügyeket ellátó szervezeti egységtől. Az államigazgatási ügyekben a településen maradó feladatokat a jegyző alá tartozó szervezet látná el, az önkormányzati jellegű (testületi munka segítése, előkészítés, végrehajtás) feladatokat pedig a polgármesteri apparátus.

A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK TÁRSULÁSAI

Az LMP a szabad, önkéntes társulás jogának megerősítését kívánja. Ugyanakkor a társult önkormányzatok működésének szabályait törvényben kell rögzíteni. Törvény szabályozza a társulási szerződés alapvető feltételeit, kötelező tartalmi elemeit, a kisebbségben lévő települések érdekeinek védelmét, a közszolgáltatások után fizetendő hozzájárulás megállapításának mértékét, a szerződéses kötelezettségek be nem tartásának szankcióit.

Az alapelv tehát a szabad társulási lehetőség, azonban célszerű rendezni azt a helyzetet is, ha szabad elhatározásból nem jön létre társulás. Erre az esetre a fokozatosság elvét figyelembe véve elsősorban konzultatív, együttműködést segítő jogintézményeket kellene kialakítani, amely a közös érdekek felismerését és érvényesítését segíti elő, és csak végső esetként, mint egy elkerülendő lehetőségként szabályozni a kötelező társulást.

HELYI NÉPSZAVAZÁS, NÉPI KEZDEMÉNYEZÉS

Az LMP kiemelten fontosnak tartja a választópolgárok közösségének azt a jogát, hogy nemcsak a képviseleti demokrácia alanyaiként, hanem közvetlen módon is részt vesznek a helyi közügyek eldöntésében. Ezért az önkormányzati törvényben kell meghatározni azokat az ügyeket, amelyekről kötelező helyi népszavazást kiírni, vagy amelyekben a képviselő-testület nem dönthet önállóan, csak a lakosság, vagy a lakosságot, választópolgárokat képviselő egyesületek, érdekvédő szervezetek, civil szervezetek véleményének kötelező kikérése után.

Kötelező a helyi népszavazás kiírása az önkormányzati törzsvagyont érintő döntésekben, az önkormányzat gazdálkodása körében a hitel felvétel, kötvénykibocsátás, vállalkozás kérdéseiben, a közszolgáltatások kiszervezése, társulási formában való megszervezése ügyében, az önkormányzat hosszú távú fejlesztési terveinek, gazdasági programjának elfogadása kérdésében.

Ki kell bővíteni a lakosság döntésekbe való bevonásának formáit, jogi feltételeit, garanciáit; biztosítani kell a helyi társadalom beleszólását a település fejlődését meghatározó ügyekbe, ezért biztosítani kell, hogy a helyi közügyekbe való bekapcsolódáshoz szükséges információk eljussanak a választópolgárokhoz, érintettekhez, ne lehessen információkat visszatartani, ne csak a képviselők, de a lakosság is hozzájusson a döntéseket megalapozó hatásvizsgálatokhoz, számításokhoz.

Könnyíteni kell az érvényes és eredményes helyi népszavazás feltételeit, a döntéshozatal centralizmusával szemben erősíteni az állampolgárok részvételén alapuló közösségi tervezés, részvételi költségvetés lehetőségeit.

Ki kell dolgozni a részvételi költségvetés szabályait. A városrészi, településrészi részönkormányzatok (falugyűlés) a főbb kiadások arányainak kialakításában, az önkormányzati beruházások és felújítások prioritásának meghatározásában, a hitelfelvételek, a pályázati kiírások és vagyonelemek értékesítésének véleményezésében kapnának jelentős jogosítványokat a megfelelő eljárási rend és intézmények szabályozásával.

A már jelenleg is működő törvényileg nem szabályozott jó példák elterjedését, mint az abai modell, vagy egyéb széles állampolgári részvételt kialakító modell (pl. Nemzeti Együttműködés Szentkirályon) is elő kell segíteni.

A KÖZSÉG, A VÁROS ÉS TERÜLETÜK, A MEGYEI JOGÚ VÁROS, A FŐVÁROS

A települési önkormányzatok között jelentős különbségek vannak a település nagysága, teherbíró képessége és jogi szabályozása alapján is. A település nagysága miatti jogállásbeli különbséget az LMP csak a nagyvárosok esetében tartja indokoltnak. Az önkormányzatok jogi egyenlőségét továbbra is alapelvként kezeljük.

Ugyanakkor a települések teherbíró képessége szerinti feladattelepítést – a szubszidiaritás elvének kiteljesítése, a jó minőségű közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés alkotmányos elvének érvényesítése érdekében – a jelenleginél differenciáltabban kívánjuk megvalósítani. A teherbíró képesség azonban nemcsak a lakosságszám, hanem a település egyéb adottságainak, lehetőségeinek számba vételét is jelenti (infrastrukturális ellátottság, személyi jövedelemadó termelő képesség, munkanélküliek aránya, időskorú lakosság aránya stb.)

A jelenlegi szabályozással kialakított kétszintű önkormányzati rendszer a fővárosban ma már egyértelműen a fejlődés gátjává vált. A főváros és a 23 kerület feladatai átfedéseket, párhuzamos feladatellátást mutatnak, az egyeztetési fórumok híján koordinálatlan városfejlesztési stratégiák működésképtelenséghez, egyenlőtlenséghez, pazarláshoz vezettek. Hiányzik a koordináció a főváros és az agglomerációs települések között.

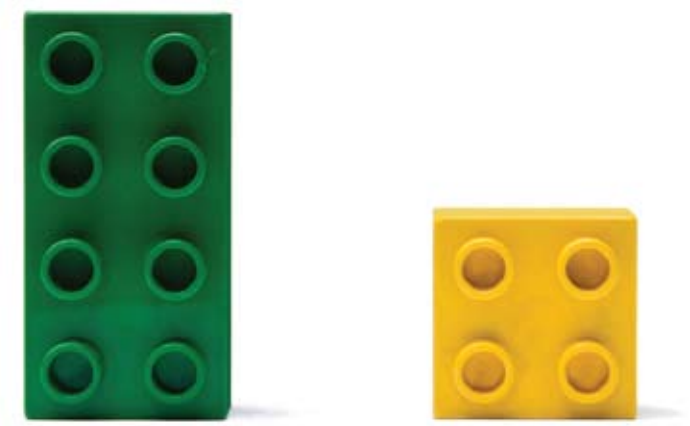
A főváros – akár a többi nagyváros is – egy települési egység, ahol a kerületi önkormányzatokra és a városrészi részönkormányzatokra vonatkozó pontos és garanciákkal övezett szabályozás biztosítaná a kerületek önállóságát az alapfeladatok ellátásának felelősségét és lehetőségét, úgy, hogy az a település egészének működését, céljait, fejlesztési elképzeléseit összehangoltan biztosítsa.

A főváros szerepe elsősorban a stratégiai tervezésre, a konszenzus és párbeszéd létrehozására terjedne ki, míg a végrehajtás a kerületek felelőssége és feladata lenne.

A konkrét megvalósítandó programok a főváros átfogó terveire és a kerületek integrált városfejlesztési stratégiáira épülnének. A programokat részben vagy egészben önkormányzati tulajdonban álló városgazdálkodási társaságok valósítanák meg.

A városrészi részönkormányzati működés lehetővé tenné, hogy a képviselőkön kívül a döntésekbe a választópolgárok, az intézmények vezetői, a különböző társadalmi szervezetek is bekapcsolhatók legyenek, hogy a helyi népszavazáson csak az érintettek dönthessenek az őket érintő kérdésekben.

A fővárosra vonatkozóan – tekintettel arra, hogy speciális kérdésről van szó – külön koncepciót kívánunk kidolgozni.



A MEGYEI ÖNKORMÁNYZAT HELYETT REGIONÁLIS ÖNKORMÁNYZAT

Az LMP a térbeli hatalommegosztás elvét vallja, így kétszintű önkormányzati rendszerben gondolkodunk. A megyei önkormányzat helyett azonban a regionális önkormányzatokat preferáljuk.

A regionális önkormányzat elsősorban a kormányzati feladatok decentralizációját jelenti, és csak kivételesen a települési önkormányzatok feladatainak elvonását.

A térség gazdasági programjának, a terület-, vidékfejlesztésének meghatározása, a környezetvédelem, a regionális államigazgatási szervekkel való együttműködés és ezek feletti közösségi kontroll a regionális önkormányzat feladata.

Régiós szintű döntések az alulról építkező tervezésre épülnének, ezért meg kell erősíteni a települési, kistérségi akciócsoportokat, helyi vidékfejlesztési irodákat, a tervezésbe bevonható civil szervezeteket.

A regionális döntések a települési önkormányzatok, a szabad társulással létrejövő mikro- és kistérségek gazdasági programjaira, fejlesztéseire, igényeire épülve, a régió önkormányzataival együttműködve kerülnének kialakításra, ami lehetővé teszi az átláthatóbb, koordináltabb térségfejlesztést, a leszakadó térségek, települések felzárkóztatásának kiszámítható, demokratikus módját.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK GAZDASÁGI ALAPJAI

ALAPFELTEVÉSEK, AMELYEK MEGHATÁROZTÁK AZ ÖNKORMÁNYZATI FINANSZÍROZÁSI KONCEPCIÓ KIALAKÍTÁSÁT

- A független önkormányzatiság egyik alapköve az autonóm gazdálkodás biztosítása, a mindenkori kormányoktól való, lehetőségekhez képest legnagyobb függetlenség biztosítása.
- A humán szolgáltatásokat biztosító közszolgáltatások színvonalának megőrzése és emelése az infrastrukturális fejlesztésekkel szemben. Részlet az LMP Alapító Nyilatkozatából (8. o.) :"...égető szükség mutatkozik a mára elavult, a fejlesztési forrásokat szinte kizárólag a gazdasági infrastruktúra-fejlesztésre fordító .... társadalompolitika felülvizsgálatára..... azok a társadalmak bizonyulnak leginkább versenyképeseknek, amelyek komoly erőfeszítéseket tesznek a fenntartható gazdaság és humán fejlődés megalapozására...."
- Az önkormányzati feladatellátás körének pontos meghatározása szükséges, amely a kormányzat és az önkormányzati szektor között csak a kapcsolódó finanszírozás biztosításával legyen lehetséges, szem előtt tartva a közszolgálatokhoz való hozzáférés egyenlő esélyére irányuló törekvést.

PÉNZÜGYI FENNTARTHATÓSÁG, AZ „ADÓSSÁGBOMBA" OKAI, ELŐZMÉNYEI

Az önkormányzati szektor jelenlegi gazdálkodásának fenntarthatatlanságát az óriásira duzzadt adósságállomány jelenti. 2010 végén elérte a közel 1400 milliárd Ft-os mértéket, az önkormányzati szektor bevételeinek közel 45%-át. 2005-ben még 286 milliárd Ft volt az állomány mértéke, az évtized második felében gyorsult fel az eladósodás folyamata. Ráadásul az előrejelzések szerint 2011-ben még tovább növekszik az adósságállomány, 370 milliárd Ft-tal megfejelve azt. Míg 2005-ig jellemzően rövid lejáratú bankhitelek képezték az adósság döntő többségét, a radikális emelkedés mögött már kb. 60%-ban az új kötvénykibocsátások álltak. Ezek döntően devizaalapú értékpapírok, amelyek többségükben svájci frankban és euróban lettek lejegyezve. A devizaárfolyam negatív változása miatt a forintban számolt tartozás mintegy 25%-kal emelkedett, előre nem kalkulált többletterhet okozva a kibocsátóknak. Az értékpapírok futamideje cca. 20 év. Az állomány 45%-nak idén kell megkezdenie a tőketörlesztését. A kötvénykibocsátás népszerűségét a hitellel szemben elősegítette a nem egyértelmű törvényi szabályozás is, amely csupán a hitelezésre vonatkozik, azonban kötvénykibocsátásra nem. Jelentősebb adósságállománnyal az önkormányzatok mintegy 11%-a rendelkezik, de gazdasági erejüket tekintve ezek a felső „tized" (megyei jogú városok, megyék, nagyobb városok, fővárosi kerületek).

Az eladósodáshoz vezető okok:

- 2005-ben az akkori kormány **reál- és nominális értékben is jelentős mértékben csökkentette a normatívák**, állami hozzájárulások **mértékét** amelyet az önkormányzatok nem voltak képesek kiadáscsökkentő intézkedésekkel kompenzálni. A telepített feladatok száma is folyamatosan emelkedett..

- Kibontakoztak **a vissza nem térítendő uniós pályázatokból finanszírozott beruházások**, amelyekhez **a településeknek önerővel kellett hozzájárulniuk**. A források csak a beruházások költségeire voltak fordíthatóak, a kapcsolódó fenntartási költségeket már a működési (folyó) kiadásokból kellett fedezni. **Túlnyomórészt pénzügyileg nem önfenntartó beruházások születtek**. Ehhez társult még a mintegy 85 milliárd Ft-nyi saját forrásból megvalósult beruházások terhe is.

- Politikai okokra (mindenkori kormánypárti településvezetők parlamenti lobbiereje) illetve az elégtelen szabályozásra (Ötv, adósságrendezési tv.) is visszavezethető: **„puha" költségvetési korlát, fiskális fegyelem kényszerének hiánya**.

A 2010-es önkormányzati költségvetések hiányának váratlan megugrása miatt nem teljesülhetett a kormány által vállalt 2010-es államháztartási hiánycél (GDP 3,8 %-a helyett 4,2 %). Az önkormányzati adósságállomány **egyre komolyabb kockázatot jelent** mind **a pénzügyi rendszer stabilitására**, mind **az államháztartási rendszerre**.

Adósságkezelési megoldás:

Az eladósodás a 20 és fél éves önkormányzati rendszerünk jelenlegi legnagyobb kihívása. Legpesszimistább forgatókönyv szerint a folyamat sorozatos csődökhöz vezethet. Az államadóssággal ellentétben hazai bankok jegyezték le a kötvényeket, nyújtották a hiteleket.

Megoldási lehetőségek:

- **Alku, közös megegyezés**: Az egyes településeknek együtt, akár a**z önkormányzati érdekképviseleti szövetségeken keresztül, közösen képviselve** a szektor érdekeit **kell tárgyalniuk** az érintett pénzintézetekkel.

- Egy lehetséges megoldás **a tartozás átstrukturálása,** azaz néhány évi fizetési könnyítésben való megegyezés, párhuzamosan futamidő, lejárati idő hosszabbítással vagy az átmeneti idő lejártát követő időszakra „szétterítve" a fennmaradó fizetési kötelezettséget. Akár a finanszírozási költségek csökkentésére is nyílhat lehetőség.

- **Önkormányzati eszközkezelő** felállítása, kockázatközösségi alapon. Az adósság a pénzintézetektől az új intézmény kezelésébe kerülne. A megoldásnak a települések egymás iránti szolidaritásán kell alapulnia, bizonyítva, hogy összefogással, köz-vetlen állami segítség nélkül is kezelhető a helyzet. Előfeltétele, hogy a pénzintézeti szektorral is létrejöjjön a megegyezés. A konstrukció kialakításához nemzetközi példák is alapul vehetők. További előnye, hogy a finanszírozási költségek csökkentését lehetővé tenné a legsúlyosabb helyzetben lévőknek is.

- **Állami segítség:** A legsúlyosabb helyzetű települések hiteleire való **állami kezességvállalás**, elkerülendő az adósságrendezési tv. életbe léptetését. Kockázatot rejt magában a megoldás, **az állami „segítő kéz" bevonása felelőtlen gazdálkodáshoz vezethet** a kevésbé eladósodott települések esetében (moral hazard). A kormányzatnak a települési függetlenség felszámolásához vezető intézkedései számára teremthet hivatkozási alapot. A kezességvállalás ellenére várhatóan **a közszolgáltatások színvonala sínyli meg az adósságtörlesztést**, hiszen a működési (folyó) kiadások megvágásával biztosítható csak a törlesztés.

- Az állam belépése a jelenlegi költségvetési helyzetben nehezen áthidalható problémát jelentene, hiszen ha pl. társfinanszírozóként járul hozzá korlátozott mértékig a törlesztéshez akkor **deficitet növel, ha átvállalja az adósságot** kedvezőbb refinanszírozás szándékával, **akkor államadósságot** (explicit államadósság).

- **Áthidalható** a fenti probléma, **ha állami tulajdonú, de államháztartási körön kívüli pénzintézet** pl. a bankközi pénzpiacról refinanszírozva megvásárolja a kötvényeket, kiváltja a hiteleket és kedvezőbb fizetési kondíciók megállapításával biztosítja az önkormányzatok működőképességét. Ilyen szereplő lehet **az MFB csoport**, kiegészítve a szintén állami tulajdonú Garantiqa Hitelgarancia készfizető kezességvállalásával.

- Implicit módon mégiscsak az állami kötelezettségvállalás mértékét emelné, hiszen „jót kell állnia" a saját pénzintézetéért. A kiváltás devizaneme továbbra is kérdéseket, problémákat vet fel.

Szükséges a politikai felelősség megjelenítése a lakosság számára, egy eladósítással járó döntés politikai kockázataival mindig tisztában kell lennie a település vezetésének. A legsúlyosabb esetben – működésképtelenség esetén – **módosítani szükséges az önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló törvényt,** a képviselő-testület feloszlatásához vezető folyamatból kerüljön ki az Országgyűlés, és az Alkotmánybíróság hozza meg a feloszlatásról szóló döntést.

Eladósodás kialakulásának megelőzése

A hitel- és kötvénybomba hatására előtérbe kerültek az állami függőség erősítését szolgáló megoldások, ami ellentétben áll az önálló, felelős gazdálkodásra vonatkozó elképzelésünkkel. A hitelfelvétel jogának politikai irányítás alatt álló állami szervezethez való telepítése politikai kockázatot jelent, ezért azt nem támogatjuk.

Normatív szabályozási lehetőségek

Kemény költségvetési korlát felállítását, fiskális gazdálkodási fegyelem elősegítését szolgáló szabályozási környezet kialakítása szükséges, elkerülendő az állami segítségben bízó felelőtlen gazdálkodás újbóli kialakulását. Természetesen kivételes helyzetben, olyan rendszerszintű probléma esetén amely teljes összeomlással fenyegethetné a szektort, nem lehet eltekinteni az állam (implicit) mögöttes felelősségétől. Azonban éppen a szigorú gazdálkodást kikényszerítő, körültekintően kialakított normatív alapú szabályozás a záloga annak, hogy az állami „segítő" kéznek ne legyen szerepe.

Az erősebb állami jelenlét követelése az önkormányzatok gazdálkodásában vagy a fiskális fegyelem fellazulásához vezethet vagy az önkormányzati függetlenség elsorvadásához.

Az önkormányzat gazdálkodási méretéhez, a költségvetés nagyságához, az adósságszolgálati képességhez kötődő szabályzók felállításával megfelelő korlátok közé szorítható az eladósodás mérete. Erre a jelenlegi önkormányzati törvényben is történt kísérlet (88.§), amely a korrigált saját bevétel 70%-ban határozza meg az éves adósságszolgálati korlátot. Sajnos számos negatív példa alapján kijelenthető, hogy a felső korlát magas, a bázis (saját bevétel) meghatározása nem elégséges. A működési (folyó) hiány esetében nem csökkenti az egyensúlytalanságot.

Ezért **több szabályzó akár kombinált meghatározása** alkalmas eszköznek bizonyulhat:

- A működési (folyó) korrigált saját bevételi (helyi adóbevétel, átengedett SZJA, osztalék stb.) **felső korlát** meghatározása mint a **kötelezettségvállalás** legmagasabb mértéke (hitel, kötvény, PPP).

- Hitelfelvételre, kötelezettségvállalásra csak **működési eredménnyel** (a működési kiadásokat meghaladó bevétel különbözetével) bíró önkormányzat legyen jogosult, hiszen az eredmény képezi az adósságszolgálat alapját. Amelyik önkormányzat már a működési (folyó) bevételeit és kiadásait sem képes egyensúlyba hozni, nem köthet hosszú távú kötelezettséget keletkeztető szerződést. A tervezett adósságszolgálattal csökkentett működési eredménynek, az úgynevezett **korrigált működési eredménynek pozitív értékűnek kell maradnia** (a mutató némileg hasonlítható a központi költségvetési elsődleges egyenlegéhez.). Visszamenőleg legalább meghatározott időszakra szóló pozitív egyenleggel kelljen rendelkeznie.

Amennyiben egy képviselő-testület ezzel ellentétes döntést hoz, akkor a törvényességi felügyeletet ellátó szervhez lehet fordulni jogorvoslatért, vagy felmerülhet külső független szakértő általi auditálási kötelezettség előírása, kizárólag kötelezettségvállalást keletkeztető döntés esetén. De az ilyen esetek megelőzését szolgálhatja közvetetten a részvételi elv kiterjesztése a költségvetés megalkotására és a nyilvánosság erősítése is.

GAZDASÁGI AUTONÓMIA – FINANSZÍROZÁS FENNTARTHATÓSÁGA

Önkormányzatok bevételei

A finanszírozási függetlenség és a gazdálkodás fenntarthatóságának biztosítéka a mindenkori kormányzattól a kiszámíthatóan érkező, garantált bevételforrások illetve a saját jogú bevételi források.

Az önkormányzati autonóm gazdálkodás nem a központi költségvetéstől való függetlenséget jelenti, mert annak megteremtése nem reális. Azonban a mindenkori kormányzat politikai szándékaitól, a kormányzati függőségtől való megszabadulás jelenleg is reálisan elérhető.

Az idei költségvetési törvény alapján mintegy 3100 milliárd Ft-ból gazdálkodhatnak az önkormányzatok – hitelek, pénzmaradvány nélkül. Utóbbi tételek további közel 500 milliárd Ft-os tételt jelentenek. Ebből a központi költségvetésből származó hozzájárulás mintegy 1100 milliárd Ft [állami hozzájárulások [normatívák], átengedett adók /SZJA/]

A finanszírozási rendszert úgy szeretnénk kialakítani, hogy az önkormányzati autonómia jogi biztosítékai mellett annak gazdasági alapjai is megteremtődjenek. A finanszírozási rendszer kialakítása során az alábbi fő célokat kívánjuk érvényesíteni:

- a területi egyenlőtlenség csökkentése az ország teljes területére kiterjedően (nem csak megyén vagy régión belül), az eddigi helyett egy jól működő kiegyenlítő mechanizmus bevezetésével;

- az esélyteremtés elősegítése, minőségi közszolgáltatások biztosításával és az azokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés javításával;

- az egészséges környezet megőrzésének, kialakításának elősegítése.

Állami hozzájárulások – „ normatívák”

Az idei költségvetési törvény szerint cca. 14%-át jelentik majd az önkormányzatok összbevételeinek.

Céljuk a meghatározott közfeladatok finanszírozása: közoktatás, szociális intézmények, gyermekvédelem, kultúra stb. Kötetlen felhasználású és bizonyos esetekben kötött célú normatívát állapítanak meg.

Jelenleg is működik területi egyenlőtlenséget ellensúlyozó mechanizmus, amely a normatívákra fordított alacsony mértékű költségvetési források miatt elégtelennek bizonyult.

Elképzelésünk szerint a közszolgáltatások finanszírozása esetében továbbra is a normatíva alapú finanszírozás marad, de azt az átlagos 50-60 %-os mértékről 100%-ra egészítené ki a központi költségvetés. Természetesen ehhez szükséges meghatározni egy költségtartományt az egyes közszolgáltatások terén, hiszen például a településméretből is következnek jelentős eltérések a fajlagos költségek meghatározásakor. Ezért az egyes településeknél a közszolgálati feladatok telepítéséhez igazodó **normatíva alapú finanszírozást nyújtana** a központi költségvetés.

A jelenlegi makrogazdasági környezetben a normatíváknak az államháztartás helyzetéhez igazodó, **fokozatos növelésével lenne biztosítható a felzárkózás az elvárt szinthez.** Az egyes településtípusok között a gyengébb gazdasági erővel bíró, az egyéb saját bevételekkel híján lévő **hátrányos helyzetű településeknél jelentősebb mértékű emelés valósulna meg** - „pozitív diszkrimináció”-, rövidebb idő alatt mint a fejlettebb társaiknál.

A normatívaemelés mértékének makroszintű meghatározása az egyes közfeladatok, -szolgáltatások valós költségbecslésén alapuló iterációjával valósítható meg. Forrásának kialakítása a jelenlegi adóbevétel-felhasználások átstrukturálásával illetve az SZJA kulcs emelésével történhetne meg (kettős célt elérve, hiszen az átengedett SZJA is megemelkedne). **Minimum követelményként a 2005-ös mérték reálértékének elérése a cél**.

Az **új önkormányzati törvény megújításának része** kell legyen a **kötelezően biztosítandó közszolgáltatások körének kibővítése** a jelenleg elavult állapothoz képest, és ebben a megnövekedett szabad felhasználású normatívákból származó forrásból és egyéb ilyen jellegű adókból származó forrásból jelentős szerepet kell játszania a környezeti fenntarthatóság megteremtésének, mint közszolgálati feladatnak, a **környezetvagyon fenntartásának, a lakókörnyezet élhetősége javításának.**

Saját bevételek, helyi adók (bevételek 32,6%-a)

Helyi adók körének bővítése a települések számára. Lehetőség szerint az új adónemek jellege kötődjön az adott településhez. Ha az új adónemek bevezetésének jelentős is a politikai kockázata, az iparűzési adó esetleges jövőbeni kivezetésének pótlására is szolgálhatnak. Új helyi adók bevezetésének a sikere attól függ, mekkora más terhelést vált ki, illetve a befolyt bevételt az adófizetők számára jól azonosítható célra fordítják-e. **Megőrzendő a saját adóbeszedés joga**, aminek a bevételét azonban kizárólag helyben használhatnak fel.

Új adónemek:

- ingatlanövezetek átsorolásából következő értéknövekedési adó,
- környezetterheléshez kötődő helyi adók, díjak kibővítése (pl. dugódíj),
- a 2010-es választási programunkban szereplő **értékalapú kommunális** illetve **településfejlesztési adó** mint egységes, kötelező vagyonadó, amely kiváltaná a többféle vagyonhoz, vállalkozáshoz kötődő helyi adókat (építmény-, telekadó, gépjárműadó stb. idegenforgalmi adó – de az iparűzési adó kivételével), összhangban a 2010-es választási programunkkal
- amennyiben **az IPA (iparűzési adó) kivezetésre kerülne a jövőben**, előbbi **kommunális** vagy **településfejlesztési adó adóalapjának** egyik elemét képezhetné **a vállalkozások mérlegfőösszege**, továbbra is fenntartva a vagyoni adó típusú jelleget.

Az **átengedett SZJA arány** (40%) további csökkentése **nem elfogadható.** Amennyiben a normatíva-emelés a kívánt módon megvalósítható, úgy egyelőre vállalható kompromisszum az SZJA mérték szinten tartása. Az átengedett SZJA összegének meghatározására alkalmazott „időben csúsztatott" módja jelentős kihívás elé állítja az önkormányzati rendszert **2013-ban**, a bázis a 2011-es cca. **20%-kal alacsonyabb SZJA bevétel**. Két év múlva a hitel- és kötvényadósság törlesztése is javában zajlik majd, 2012-ben szükségessé válik a potenciális sorozatos csődhelyzetek megelőzésére hatékony intézkedések előkészítése. Amennyiben 2012-re rendszerszinten nem következik be kiszámítható bevétel-növekedés (pl. a javasolt normatíva emelés), akkor **az idei központi költségvetés** stabilizációs alapjának mintájára **céltartalék-képzés indokolt a 2013-as bevételcsökkenés ellensúlyozására.**

A normatívával szemben azért nem az SZJA-emelés mellett tesszük le a voksunkat, mivel az egyik legjelentősebb központi adónem mértékének meghatározása a mindenkori kormány gazdaságpolitikai kompetenciájába tartozik. Ezért hiába lenne garantálható meghatározott átengedett hányad, ha áttételes formában is fennmaradna a kormánytól való szorosabb függőségi viszony.

Az adósságkorlát és hiánykorlát szabályozása normatív alapon történjen meg, biztosítva a fenntartható gazdálkodást és ne kormányzati intézmények döntésétől függjön.

A korlátok felállítása az ország gazdasági erejéhez mérten elasztikus, meghatározott gazdasági, pénzügyi mutatók felállításával valósítható meg.

Az önkormányzati szektor bevételeinek központi költségvetésből történő normatív alapú biztosítására megoldások:

- Működési (és hátrányosabb települések esetében minimumszinten meghatározott felhalmozási-) **bevételek biztosítása a GDP meghatározott mértékéig**.
- Az önkormányzati **bevételek biztosítása az államháztartás egészének meghatározott mértékéig.** Indok: a mindenkori kormány gazdaságpolitikájának kompetenciája, hogy a GDP államháztartáson keresztüli elosztásában milyen mértéket tart kívánatosnak, mekkora mértékű a redisztribúciós (újraelosztási) ráta.
- A központi költségvetésből befolyó bevételek (normatívák, átengedett SZJA) **a központi költségvetés bevételi oldalának meghatározott mértékéig**.

Fenti megoldások egyike vagy ezek kombinációja képezheti a normatív szabályozás alapját. Megszabható továbbá, hogy a mindenkori kormány gazdaságpolitikájából következő önkormányzati bevételekre gyakorolt jelentős változások nem okozhatnak meghatározott mértéknél nagyobb eltérést egymást követő költségvetési években (kivéve súlyos gazdaság válság jelentette „vis maior" helyzetet).

Középszintű önkormányzati rendszer finanszírozása

A jelenlegi **megyei finanszírozási rendszer fenntarthatatlan**, a jelentéktelen vagyon és egyéb saját bevétel melletti intézményfenntartás („drágább" szakellátások, középfokú oktatási intézmények) - és intézmény-átvételi kötelezettsége miatt - tovább nem folytatható függetlenül attól, hogy megyei vagy régiós szinten alakul ki a „második" szint.

(Ennek ékes példáját szolgáltatta Heves megye „bedőlése" és Pest megye csőd széli ingadozása).

Az egészségügyi szakellátás költségei egy jól megszervezett és megfelelően finanszírozott alapellátással csökkenthetőek. A szakellátást a középszintű – koncepciónk szerint regionális – önkormányzatoktól az állam venné át, ezzel a finanszírozás fenntarthatóvá tehető.

Megoldást a nem kötött célú normatíva megemelése jelenthet. Ezzel párhuzamosan **megfontolandó az eladósodásra a településeknél szigorúbb szabályok felállítása**, figyelembe véve bevételi szerkezetük eltérését, jelentős mértékű forgalomképes vagyon hiányát. Azonban nagyobb hangsúlyt kell helyezni középszinten az egyes települések közötti koordinációra, a különböző **társulási formák ösztönzésé**re.

Hátrányos helyzetű telepítések finanszírozása

Az ÖNHIKI (önhibáján kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok támogatása) pályázatos formában elérhető támogatást már mintegy **1800 település** veszi igénybe. Ez a települések mintegy 56 %-át jelenti, gazdasági erejüket tekintve a települések „alsó felét" (faluk, községek, nagyközségek).

Nem hiánypótló, kiegészítő finanszírozási formáról van szó, hanem rendszerszintű probléma jeleként felfogható az ÖNHIKI mérete: a kistelepülések a központi források nélkül saját, helyi bevételekből nem tudják biztosítani sok esetben a közszolgáltatások minimális szintjét sem. Esetükben az átengedett SZJA 40%-ból 32% normatív alapon (lakosságszám-arányosan) kerül felosztásra, az iparűzési adó telephely szerint szétterítve ennek ellenére nem jelent megoldást a kiszámítható, kiegyensúlyozott gazdálkodásra.

A bevételi forrásaikat esetükben az állami hozzájárulások (normatívák), átengedett SZJA (a normatív alapon szétosztott hányad), egyéb állami céltámogatások jelentik. **Érdemi egyéb saját bevételről**, ami nem állami forráshoz kötődik, **jellemzően nem beszélhetünk** – szemben a nagyobb városokkal. A kistelepülések államtól való **kiszolgáltatottsági foka sokkal erősebb**.

Legerősebb „versenyképességi" tényezőjük az iparűzési adómentesség, lokálisan komoly adóversenyt gerjesztve, az összadóbevétel csökkenését okozva.

A közszolgáltatások egyenlő esélyű hozzáférése érdekében a kötelező normatíva-emelés ebben a körben valósuljon meg a leghamarabb és az elérhető legnagyobb mértékig.

Elengedhetetlen a nagy adóerő-képességű települések saját bevételeinek meghatározott hányadának a bevonása **egy igazságosabb újraelosztási, kiegyenlítési mechanizmus**on keresztül.

Egyéb bevételek még az egészségügyi finanszírozás alapját képező OEP ellentételezések az EÜ alapból. Az egyéb céljellegű támogatások, juttatások stb. megállapítása a települések számára sok esetben politikai lobby, pályázat eredményeként,s nem normatív alapon történik. Megoldás az igazságos pályázati rendszer felállítása és középszintre telepítése és/vagy a kötetlen normatívák forrásának megnövelése.

Önkormányzatok kiadási szerkezete:

A kiadások több mint 76%-át képezik a folyó, működési kiadások a fennmaradó felhalmozásival szemben. Ezen belül meghatározó 38% a személyi juttatások + járulékok aránya illetve a dologi kiadások 30%. A társadalom- és szociálpolitikai juttatások csupán alig 5%-át jelentik a kiadásoknak.

Az egyértelmű, világos feladatdelegálást követően tényleges feladat-alapú finanszírozást kell folytatni a jelenlegi intézményfinanszírozással szemben, amely jelenleg konzerválja a kiadási szerkezetet és nem igazodik a valós igényekhez.

RÉSZVÉTEL:

Az önálló önkormányzati tulajdoni forma alkotmányos védelme mellett állunk ki az új alaptörvényben szereplő köztulajdoni formával szemben, hiszen utóbbi esetben elmosódik a határ állam és önkormányzat között. Az önálló tulajdoni forma viszont megköveteli az önálló, felelős gazdálkodást. Tömeges méretben, rendszerszintű probléma esetében amennyiben a szektor összeomlása fenyegetne, szükségszerűen megjelenik az állam mögöttes felelőssége, ezért nem szükséges deklarált formában való hivatkozása.

Önkormányzati közösségi/kommunális pénztár

Az autonóm gazdálkodás esélyét erősíti, ha mint az államháztartás egyik alrendszerét önálló pénzintézeti és államkincstári funkciókat ötvöző szervezet biztosít egyedi, testreszabott szolgáltatásokat.

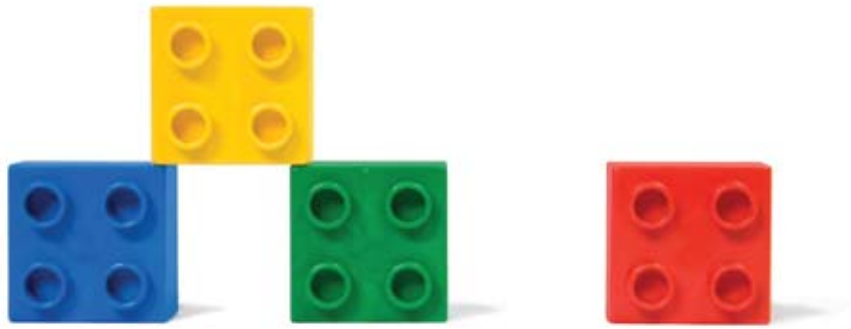
Ennek megoldására nyújt egyedi lehetőséget egy önkormányzati közösségi/kommunális (szövetkezeti elven működő) pénztár megteremtése. A pénztár működése takarékszövetkezeti elven működne. A tulajdonosi jogokkal rendelkező tagok a települési szövetségek, az ügyfelek pedig kizárólag a települések lehetnének. **A pénztár ötvözi a banki előnyöket a hasznos államkincstári funkciókkal.**

Az Államkincstár most is képes számlavezetési szolgáltatások nyújtására, de betéti-, hitelkonstrukciók nyújtására nem. A pénztárban lehetővé válik az államháztartási körön kívüli önkormányzati tulajdonú cégek pénzintézeti kezelése is.

A pénztár a kereskedelmi bankokéhoz hasonló szolgáltatások nyújtására lenne alkalmas, de kedvezőbb kondíciókkal, alacsonyabb költségszint mellett. Ez különösen az alacsonyabb gazdasági erőt képviselő települések számára lenne kiemelten előnyös. Likviditásmenedzsment: a polgármesteri hivatal, az intézményrendszer, önkormányzati cégek számára csoportos banki-pénzügyi szolgáltatások nyújtása (ún. cash-pool szolgáltatás) ami szükségtelenné teszi az áthidaló, likviditást biztosító hitelek felvételét is, kamat- és díjköltséget megtakarítva. Az önkormányzati közösségi pénztár zárt pénzügyi rendszerként, speciális bankközi rész-pénzpiacként is működhet. 2010-ben az önkormányzatok összesített bankbetét-állománya mintegy 336 milliárd Ft. volt. A hitel- és egyéb kötelezettségállomány mintegy 1400 milliárd Ft. .

Jövőbeni adósságprobléma kialakulásának megelőzésére nyújthatna megoldást **egy adósminősítési rendszer bevezetése** a pénztáron belül. Legalább 4 kategória felállításával transzparens módon kifejeződne a gazdálkodás eredményessége legalábbis eladósodási szempontból.

Az említett likviditásmenedzsmenten felül a pénztár a többi pénzintézethez képest szorosabb kapcsolata az Államkincstárral áthidalná a meglévő információs hiányt, „real-time" jelentéstétel valósulhatna meg, megalapozott államháztartási hiánycél lenne prognosztizálható, elkerülve pl. a 2010-es hiánycélbecslés okozta anomáliákat.



Részvételi költségvetés

A részvételi költségvetés a települési költségvetés összetételének, arányainak a meghatározása és működésének ellenőrzése egy minden lakos számára nyitott es átlátható, évente ismétlődő vita- es tervezési folyamaton keresztül. A költségvetési folyamat területi és tematikus szinten zajlik. A lakosok tematikus beszélgetéseket kezdenek egyes kiemelt témakörökben, mint a közlekedés vagy az oktatás, megfogalmazzák a problémákat és a feladatokat. Ezután civil képviselőket választanak egy évre, akik folytatják a további párbeszédet az önkormányzat és a lakosság között, rendszeresen beszámoltatják az önkormányzati képviselőket az elvégzett munkáról, és javaslatokat tesznek a következő éves költségvetési tételekre.

A döntés politikai felelőssége továbbra is a képviselőtestületé marad, de a döntéshozatalban szükséges javaslatuk figyelembevétele. Egyrészt **javaslatokat lehessen megfogalmazni a költségvetés egészére, a főbb kiadási arányok meghatározásár**a (pl. működési kiadások, beruházások, felújítások, vagyonhasznosítás [ingatlan értékesítés vs. bérbeadás stb.]), másrészt egy konkrét kisebb terület, feladat kerüljön meghatározásra, amelyről lakossági bevonás nélkül ne lehessen dönteni.

Az 1% SZJA támogatás mintájára **a költségvetés bevételének meghatározott mértékéig** (pl. 0,1 – 1% vagy konkrét összeg pl. 10 – 100 millió Ft) **felhasználásáról a részvételi költségvetés szabályai alapján lehessen dönteni.**

Hatékonyság

- **Szükségszerű** a bázis-alapú (intézményi) **költségvetési tervezésről való átállás a program-alapú tervezésre**, kiemelten kezelve az adott szakpolitikák céljainak meghatározását és teljesülésük monitorozását. Indokolt **az adott választási ciklus egészére vonatkozó költségvetési modell készítésének** kötelezettsége, az egyes intézkedések kockázatainak elemzése céljából.

- Az Ötv.-ben a ciklus elejére előírt **gazdasági program fontosságának megerősítése** szükséges, kötelező érvényű előírásokkal bírjon a gazdasági, vagyongazdálkodási, költségvetési döntések során a ciklusra vonatkozóan . Jelenleg a gazdasági program a vágyak, álmok listáját foglalja magába, prioritások meghatározása nélkül, mivel a program nem ró semmilyen kötelezettséget a képviselő-testületre.

- Az **államháztartási nyilvántartás** nem ismeri az eszközök, ingatlanok „értékcsökkenését", **nem számol amortizációval**, ezért a szükséges felújítási igényekről, pótlásokról a tervezés szintjén nem rendelkeznek elegendő információval a döntéshozók. Ennek megoldását szolgálhatja egyes **felújítási céltartalék** jellegű költségvetési előirányzatok létrehozása a felújítások fedezésére.

- A szomszédos települések esetében, főleg agglomerációs térségben megvizsgálható az **egyes polgármesteri hivatalok egyes osztályainak összevonása**, a hatékonysági szempontokon túl a **szakmai színvonalban mutatkozó jelentős különbségek kiegyenlítése céljából.**

- Szomszédos illetve agglomerációs térségben lévő települések esetében szükséges kezelni finanszírozási szempontból a lakosság más településen igénybe vett közszolgáltatások megtérítését. A főváros – agglomeráció viszonylatban megjelenik a „potyautas" jelenség.

Létezik „verseny" települések között az adók, közszolgáltatások színvonala terén, amikor a lakosok, vállalkozók pl. az IPA esetében ott telepednek le, ahol preferenciáik alapján a legelőnyösebb feltételekkel jutnak hozzá a szolgáltatásokhoz. Ezek a jelenségek komoly egyenlőtlenséghez, a magas színvonalú közszolgáltatások megnövekedett igénybevétele zsúfoltsághoz, a szolgáltatás színvonalának romlásához vezethet.

Célszerűbb a társulások, funkcionális társulások további erősítése, ösztönzése, a kooperáció eszközeivel áthidalni a kedvezőtlen következményeket.

Átláthatóság

- A költségvetések tárgyalásakor **a mögöttes önkormányzati gazdasági társaságok** a költségvetés bevételi, kiadási oldalára gyakorolt hatásainak, kockázatainak **megjelenítése indokolt**. Létezik mögöttes felelősség az önkormányzat és a társaságok között pl. egy társaság veszteségének finanszírozása esetében. Szükséges megjeleníteni az Áht. körbe tartozó intézmények és az Áht. körön kívüli társaságok viszonyát, pénzügyi kapcsolódásukat. Előfordul, hogy az önkormányzati adósságot a holdingba szervezett társaságokban „rejtik„ el, a költségvetési terv ezáltal nem valós képet mutatja.

- A különböző **korrupciós helyzetek kialakulásának megelőzésére** garanciális elemek, ellenőrző mechanizmusok beépítése pl. a közbeszerzési folyamatokba, hivatali döntéshozatalba (pl. építési engedélyezések). A Transparency International megállapította, hogy sok esetben a döntéshozatali folyamatokban alakulnak ki olyan „szűk keresztmetszetek" amelyeknél a szereplő szándékai ellenére is szükségszerűen megjelenik a fokozott korrupciós kockázat. **Ezért a döntési folyamatok korrupciós kockázati elemzése is indokolt.**

Megfontolandó a számos országban már bevezetett, a korrupcióra utaló belső információk kiadásában eljáró „szivárogtatók" jogi védelmének megoldása. Ma sokan, akik munkájuk során tapasztalnak is korrupciós folyamatokat, nem mernek bejelentést tenni, leginkább a különböző retorzióktól való félelem miatt.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A KÖZPONTI ÁLLAMI SZERVEK, AZ ÖNKORMÁNYZATI JOGOK VÉDELME

A helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés helyett egy szűkített beavatkozási lehetőséget biztosító állami felügyeletet javasolunk. Ez azt jelenti, hogy amennyiben az önkormányzati rendelet törvénysértő, akkor a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős szerv Alkotmánybírósághoz fordulhat, és az önkormányzati rendelet hatályba léptetését felfüggesztheti. A választópolgárok meghatározott hányadának (5 %) kérelmére a vitatott önkormányzati döntést a bíróság, vagy AB döntéséig fel kell függesztenie a törvényességi felügyeletért felelős szervnek.

Az önkormányzatok érdekképviseleti jogát nem lehet korlátozni. Az önkormányzati érdekképviseletek létrehozásának joga az önkormányzatok alapjoga, alkotmányos védelem illeti meg.

Növelni kell azoknak az ügyeknek a számát, amelyekben az érdekképviseletek véleményét kötelesek kikérni, és az önkormányzatokról szóló törvényben kell meghatározni a kormány és az érdekszövetségek egyeztetésének rendjét, eljárási szabályait és azokat az ügyeket, amelyekben a kormány köteles az érdekszövetségekkel egyeztetni.

Készült a Lehet Más a Politika Országgyűlési Képviselőcsoportja megbízásából
Az anyagot összeállította: dr. Szilágyi Péter
Szerkesztette: dr. Kovárik Erzsébet, dr. Lukács Zoltán, Oross Dániel
Grafikai tervezés: Kabai Márton, Lemondzhava Natela
Cím: 1358 Budapest, Széchenyi rkp. 19.
Telefon: 06-1 302 00 22
Fax: 06-1 700 17 49
www.lehetmas.hu