

I. Alapvetés

A helyi autonómiák vezetői egyetértenek azzal, hogy az önkormányzati rendszer átfogó megújulásra szorul. Hiányzik viszont az államszervezeti reform egyértelmű meghatározása, az egyes ágazati átalakítási törekvések sok tekintetben nincsenek egymással összhangban. Különösen szembeötlő a Nemzeti Vidékstratégiai Koncepció-2020. (a vidék felemelkedéséért és fenntartható agrárjövőjéért) és a belügyminisztériumi vitaanyagának megközelítése közötti különbség.

A helyzetértékeléssel alapvetően egyet lehet érteni. A rendszer működési zavarait valóban a feladatok és hatáskörök differenciálatlan telepítése, a szétaprózódott településszerkezet és a nem elég intenzív együttműködési készség, valamint a jelentős alulfinanszírozottság, illetve folyamatos forráskivonás okozta.

Ugyanakkor nem lehet elfogadni a vitaanyag azon megközelítését, amely szerint az önkormányzatok az ország eladósodásának legfőbb okozói, illetve a működési zavarok előidézői. Az elmúlt huszonegy év bizonyította, hogy az ország működőképessége szempontjából kiemelkedő sikereket értek el az önkormányzatok, így egy korrekt elemzésben a pozitív eredményekre való utalás joggal elvárható a kormányzati megközelítésben is.

Nem lehet elfogadni viszont azt az átalakítási szempontot, amely szerint a feladat az, hogy az önkormányzati rendszert alkalmassá tegyünk a megújult struktúrák befogadására. **Ezzel szemben a cél, hogy az önkormányzatok a lehető leghatékonyabban és gazdaságosabban biztosítsák a lakosság számára az önkormányzati közszolgáltatások sokféleségét, vagyis működőképesebbé kell tenni az önkormányzati rendszert és ennek következtében kell átalakítani a struktúrát.** A korábbi kormányzati átalakítási kísérletek kudarcának is az egyik oka az volt, hogy **az új struktúrához (régió – kistérség) akarták igazítani a működést.** A mostani átalakítás szintén a strukturális változtatást (funkciók lakosság számhoz kötése, járás) és nem a működést helyezi központba.

II. Az önkormányzati – állami feladatok áttekintése, csoportosítása, szétválasztása

A vitaanyag egyértelművé teszi, hogy növelni kívánja a közfeladatok területén az állami szerepvállalást, mivel ez eddig a szükségesnél kisebb mértékű volt. Az Európa Tanács ajánlása szerint, - a szubszidiaritás érvényesítésének igényére tekintettel - az állam 30 %-os és az önkormányzati szféra 70%-os szerepvállalása optimális a közfeladatok ellátásában. A jelenlegi magyar helyzet csaknem megfelel ennek az aránynak.

A túlzott állami szerepvállalás jelentős veszélyeket rejt: bürokratizálódás, távoli ellátás, helyi sajátosságok háttérbe szorítása, az új állami szervezet működési többlet költsége. **Az önkormányzati rendszerben a differenciált feladat és hatáskör telepítéssel, mint rendező elvvel alapvetően egyet lehet érteni.**

A vitaanyag egyik jelentős fogyatékosága, hogy az államosítással érintett meghatározó önkormányzati közszolgáltatási feladatok tekintetében túlzottan elnagyolt a meghatározás és még részleteiben sem ismertek a kormányzati szándékok.

- **A közoktatással kapcsolatos feladatok** tekintetében elképzelhető a kettős (állami és önkormányzati) szerepvállalás, viszont számtalan kérdés tisztázatlan. Közoktatás ellátása a jövőben sem fog kevesebbe kerülni, de a rendszert mindenki számára kiszámíthatóvá kell

alakítani. (Meghatározó, hogy az oktatási tárca a kormány jóváhagyásával miként alakítja a közoktatás intézményrendszerét.) A jelentősebb állami szerepvállalás esetén is garantálni kell az érintett települési önkormányzatok befolyását az iskola vezetésének meghatározásában.

- **Az egészségügyi ellátással kapcsolatos feladatok** ügyében támogatható, hogy a fekvőbeteg ellátás legyen teljes egészében állami feladat, mivel így biztosítható – a mentőszolgálat megfelelő fejlesztése esetén – a szükséges területi, szakmai specializáció és differenciált feladatellátás. Az önkormányzatok által továbbiakban is biztosított alap és járó-beteg ellátáshoz is biztosítani kell az megfelelő állami finanszírozást.

- **Az államigazgatási hatósági ügyek** döntő többségének járási hivatalhoz történő telepítése csak megfelelő feltételek teljesülése esetén támogatható, így különösen az e-közigazgatás valóságossá tétele, valamint a megfelelő közösségi közlekedés biztosítása esetén. Garantálni kell, hogy az ügyfél terhei ne növekedjenek, vagyis a helyben megmaradó önkormányzati hivatalok közvetítő szerepét megfelelő módon meg kell szervezni. Ugyancsak garantálni kell, hogy a helyi érdekeltség és kontroll - például az építési engedélyezési eljárás során - érvényesülni tudjon. Törekedni kell arra, hogy a létrejövő járási hivatalok szakmai, személyi és működési feltételei helyett ne a takarékoság szempontja legyen a meghatározó szempont, mert ellenkező esetben a színvonalas, határidőben történő ügyintézés válik lehetetlenné.

- **A szociális ellátással kapcsolatos feladatok** vitaanyagban jelzett elhatárolása és a nemzeti Szociálpolitikai Konceptióban írtak nincsenek összhangban. E tekintetben az önkormányzati kompetenciák széles körének megőrzése támogatható.

- **A tűzoltóságokkal kapcsolatos feladatok** államosítása támogatható, amennyiben az állam garantálja a biztonságos ellátást. Ugyanakkor jelentős feladatot jelent az államosítás esetén az önkormányzati vagyon sorsának rendezése. Az önkormányzati vagyon ingyenes államosítása nem támogatható!

- **A tisztán önkormányzati feladatok** körében felsorolt helyi közügyek további pontosításra és kiegészítésre szorulnak (lakásgazdálkodás, víz és csatorna, köztisztaság, helyi közlekedés stb.). E tekintetben javasoljuk meghatározni az önkormányzati minimum szolgáltatások körét, amelyben tisztázni kell, hogy mely közszolgáltatások azok, amelyeket valamennyi településen önállóan kell biztosítani és milyen minőségben és melyek azok, amelyek társulásban is biztosíthatóak.

- **A közfoglalkoztatási feladatok** önkormányzati feladattá tételével egyet lehet érteni, amennyiben a működés feltételei a jelenleginél jobban biztosítottak. Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül az állami szerepvállalás sem, a nagy országos közmunkák szervezése által.

A koncepció erőteljesen kívánja újrendezni az önkormányzatok és az állam szerepvállalását. A vitaanyagban végig vonul az a vitatható feltételezés, hogy az állam olcsóbban és jobban tud ellátni még közszolgáltatási feladatokat is, mint az önkormányzatok. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy az önkormányzatoktól elvett akár államigazgatási, akár közszolgáltatási feladatok állami adminisztrációja mennyi kapacitást igényel, s azt honnan teremti elő az állam. A komplex és multifunkcionális önkormányzati rendszerből kivéve egyes feladatokat csak drágábban lehet ellátni ágazati adminisztrációval, ha viszont elveszük az önkormányzattól az adminisztratív személyzet és tudás egy részét, akkor kérdéses, hogy működőképeseink maradnak-e az önkormányzatok. Az állami és önkormányzati szerepvállalás

elhatárolása időben is eltérő lehet, mivel például a közoktatás tekintetében más a költségvetési és más a tanév.

III. Az önkormányzati rendszer belső átalakítása

A koncepció különösebb indokolás nélkül kinyilvánítja, hogy a fő iránynak a fővárosi, a megyei és a kistéleplési önkormányzatok átalakítása tekinthető, ezzel szemben a városok, és a megyei jogú városok esetében kisebb volumenű változtatásokat javasol. A nagy önkormányzatokra történő koncentráció végig vonul a vitaanyagon, miközben hangsúlyozza, hogy minden településen működik helyi önkormányzat.

A községek önálló szervezetalakítási jogát korlátozni kívánja az anyag, hatékonysági és költségtakarékossági okokra hivatkozva. Önálló hivatal létrehozatalánál a 2000 fős létszámhatár alapján történő korlátozásával nem értünk egyet. Az önkormányzati minimum tartalmi meghatározása mellett egyértelművé kell tenni, hogy milyen típusú és minőségű közszolgáltatást kell a községeknek biztosítani az ott lakók számára és amennyiben ezt egyedül nem képesek teljesíteni, akkor kerül sor a társulásra meghatározott szempontok szerint. (A kötelező társulás előírásával csak kivételesen és kiegészítő jelleggel tudunk egyetérteni a közszolgáltatások garantálása érdekében.) A községek tevékenységének és mozgásterének a meghatározásánál is figyelembe kell venni a szubszidiaritás elvét és a látszólagos pénzügyi megtakarítás mellett számolni kell a települések népességmegtartó képességével és munkaerő helyzetével. A fiskális szempontok mellett érvényesíteni szükséges az igazságosság követelményét is. A koncepcióból egyértelműen nem lehet megállapítani, hogy ténylegesen milyen feladat ellátást kíván elismerni önállóan kistéleplési szinten. Az új község alakítására vonatkozó feltételek szigorítását támogatjuk, viszont indokolatlannak tartjuk a nagyközségi cím megszüntetését.

A főváros és a kerületek viszonyrendszerének szabályozásával alapvetően nem kíván foglalkozni a szövetség, csak megerősítjük az általánosan támogatott elveket e tekintetben is, mely szerint a fővárosi szerkezeti szabályozás kérdésében az egységes település, egységes szerkezet támogatandó, olyan differenciált feladatátrendezés mellett, amely a kerületi jogosítványokat elsődlegesen az egyedi kezelést igénylő feladatokra biztosítja. A főváros egységes üzemeltetése és fejlesztése érdeke az egész országnak.

A megyei jogú városok között a nem megyeszékhely kategória megkülönböztetésének indoka a koncepcióból nem derül ki. A lakosságszámhoz kötött települési kategorizálás értelmetlenségét bizonyítja, hogy ma már két olyan nem megyeszékhely megyei jogú város van (Dunaújváros és Hódmezővásárhely), amelynek a lakosság száma nem éri el az ötvenezret. Az elmúlt két évtized tapasztalatai alapján állítható, hogy a megyei jogú városok térségi szerepet alig töltöttek be, így a térségi szerepkörük növelésének megalapozottsága megkérdőjelezhető. A 23 magyar nagyváros elkülönülése a megyei önkormányzatoktól és a térségüket alkotó településektől mind a közszolgáltatások, mind a területfejlesztésben problémákat okozott. Pontosan ennek a kategóriának a további életben tartása okozza a legnagyobb bonyodalmat. A körzetközponti feladatot betöltő **járási jogú város** szerepe kimunkálatlan, jelenleg inkább félelmet kelt a kistéleplésekben, hogy az alapvető közszolgáltatások csak a körzetközpontban lesznek elérhetőek, amellyel nem értünk egyet. Ugyancsak tisztázandó, hogy mit jelent a járáshoz tartozó önkormányzatok egyesített hivatala.

Nem tisztázott, hogy a nem járási jogú város és a község feladata és hatásköre között mi a különbség. Ugyancsak újra kellene szabályozni a várossá nyilvánítás kérdését. A megyei

önkormányzatok, mint területi önkormányzatok középszintű szerepének megerősítésére van szükség. A közép fokú közszolgáltató intézmények fenntartói jogának kormányhivatalhoz telepítésével nem értünk egyet.

A területfejlesztési hatáskörök átrendezésénél támogatandó a megyei szerepkör erősítése, viszont ez nem jelentheti a fejlesztési régiók felszámolását. A kétféle fejlesztési intézmény közötti párhuzamosságokat mindenképpen fel kell számolni. A helyi iparüzési adóbevételek kivételével nem támogatható, hogy a települések saját adóbevételeikkel járuljanak hozzá a megyei fejlesztési alaphoz. A HIPA esetében megfontolandó, hogy a továbbadott összeg megyei felhasználásánál vegyék figyelembe a járási körzeteket is. Amennyiben nem integrálódnak a megyei önkormányzatokba a megyei területfejlesztési tanácsok, úgy az összetételükben egyértelműen garantálni kell az önkormányzati dominanciát, vagyis a járási részvételt. A hatékony területfejlesztés feltételezi a tényleges decentralizációt.

A társulások tekintetében a koncepció a kötelező társulást - az Alaptörvényben biztosított kivételes lehetőség helyett - általánossá kívánja tenni, amellyel nem értünk egyet. Miközben a járás az államigazgatás számára alkalmas méret lehet, addig a közszolgáltatások esetében egyáltalán nem biztos. Tudomásul kellene venni éppen a jelenlegi mikro térségi körzetek és egyéb intézményi ellátási körzetek alapján, hogy nem a kistérség az alapszintű szolgáltatások optimális tere. **A közös közszolgáltatások szervezésénél a mikro térségi együttműködések szervezését támogatjuk.**

A társulás szabadságának drasztikus megszüntetése veszélyezteti az értelmes és fenntartható együttműködések kialakulását. Nem értünk egyet a javaslattal, mely szerint az önkéntes társulás csak egycélú lehet.

IV. Az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakítása

A normatív finanszírozást felváltó **feladatfinanszírozással** alapvetően egyet lehet érteni, viszont nem ismert az új forrásmegosztás mérési és számítási módszere. E tekintetben elengedhetetlennek tartjuk a modellszámításokat és azok szakmai vitáját. Ugyancsak támogatható, hogy az új rendszerben egyetlen önkormányzatnál se keletkezessen működési hiány, vagyis a kötelező feladatok finanszírozása teljes körű legyen. Tekintettel arra, hogy a települési önkormányzatok jövőbeli tevékenységében meghatározóvá válik a településüzemeltetés, így e tárgyban önálló településüzemeltetési törvény megalkotását támogatjuk.

Egyetértünk az állami és önkormányzati adórendszer együttes, átfogó áttekintésével és felülvizsgálatával. Nem ismertek azok a kutatási eredmények, amelyek a helyi adók újabb formái bevezetésének reális lehetőségét bemutatnák. Jelenlegi ismereteink szerint elsődlegesen a vidéki és főleg a kistelepülések lakói tovább nem adóztathatóak. (Nem értelmezhető az a javaslat, mely szerint „az önkormányzatok a területfejlesztési elképzeléseik megvalósítása érdekében területfejlesztési alapot hozzanak létre”). A közpénzek forrásának és a közfeladatok újra osztásának együttes kezelése révén alakulhat csak ki hosszútávon fenntartható társadalomirányítási rendszer.

A kiegyenlítő rendszer kialakításánál is törekedni kell a települések közötti együttműködés erősítésére, vagyis a helyi iparüzési adó visszaosztásánál elsődlegesen azok a települések részesüljenek a kiegészítő támogatásból, amelyek közvetve részt vesznek az adó előállításában is. A helyi adók, köztük **az iparüzési adó szabad felhasználásának**

korlátozását nem fogadjuk el, ez az önkormányzati autonómia felszámolását jelenti, akárcsak az önként vállalt feladatok körének „differenciált” központi korlátozása. Az önkormányzati szféra örömmel üdvözlőné a hazai fejlesztési támogatások újbóli rendszerét, viszont ennek forrását a következő években sem látjuk előre. Az önkormányzati vagyonállomány pontosításával, értékelésével és könyvvértéken történő nyilvántartásával egyet értünk, amennyiben ehhez arányos állami támogatást biztosítanak.

Amennyiben a feladatot az állam látja el értelemszerűen a tulajdon használatával is rendelkeznie kell, viszont **nem támogatható az ingyenes vagyon átadás**, ha az önkormányzat fejlesztést hajtott végre a tulajdonában. Ezzel szemben a közpénzek takarékos felhasználása érdekében szorgalmazzuk, hogy mindazon állami ingatlanok kerüljenek igény esetén ingyenesen önkormányzati tulajdonba, amelyek még mindig nincsenek megfelelően hasznosítva. Nem lehet egyetérteni azzal az elképzeléssel, mely szerint ugyan „az új finanszírozási rendszer legkorábban 2013-tól léphetne hatályba, azonban 2012-től már ezen új szemlélet alapján történne az önkormányzatok pénzellátása”. Az átalakulás folyamata amúgy is konfliktusokkal terhelt, ezért nem engedhető meg, hogy egyértelmű és kiszámítható finanszírozási szabályok helyett az állami támogatás bármilyen **új szemlélet alapján** történjen.

V. Az adósságkezelési és rendezési eljárások újraszabályozása

Annak még a látszatát is el kell utasítani, hogy a magyar államadósság meghatározó oka lenne az önkormányzati szféra. Ezen túlmenően szükséges hangsúlyozni, hogy a megnövekedett hitelállomány és kötvénykibocsátás alapvetően a nagyvárosokat és a megyei önkormányzatokat terheli, vagyis a **kisebb települési önkormányzatok nem terheltek az államadósságot**. Ugyanakkor szükséges különbséget tenni működési és fejlesztési hitel között, míg az utóbbi felvételének esetében a törvényi szigorítás és korlátozás szükséges lehet, viszont az állami engedélyezés felesleges.

Az adósságrendezési eljárást előidéző polgármester és képviselő-testületi tag választójogának korlátozása teljességgel indokolatlan, csak vitát és feszültséget kelt, ahelyett hogy a településen az együttműködést erősítené. Ugyanis amennyiben az érintettek a gazdálkodás során bűncselekményt követnek el, abban az esetben elvesztik választójogukat, így kizáródnak a következő választásokból. A kétlépcsős adósságkezelési rendszer kiépítése, a megelőzés elősegítése indokolt lehet. A megközelítés módja vitatható, ugyanis nem az a cél, hogy az adósság rendezés újraszabályozása kapcsán egy szigorúbb rendszer épüljön ki, szankciókkal, hanem hogyan lehet megelőzni a bajt.

VI. Törvényességi felügyeleti és gazdasági ellenőrzés rendszerének kiépítése:

Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését felváltó felügyelet támogatható, amennyiben valóban törvényességi és szakmai szempontok érvényesülnek, nem pedig kormányzati és pártpolitikai érdekek. Az Alaptörvényben szabályozott speciális aktuspótlás kivételességére kell törekedni. Nem támogatható viszont, hogy esetleges önkormányzati döntésképtelenség esetén a kormányhivatal rendelkezzen személyi kérdésekben. Egyértelműen szükséges szabályozni, hogy mikor működik alkotmányellenesen az önkormányzat és melyek a feloszlítás feltételei, ugyanis az adott település abban érdekelt, hogy minél előbb működőképes legyen, amelyet adott esetben az időközi választás teremthet meg. Az önkormányzatok érdekeltek a gazdálkodásuk korrekt belső és külső szakmai ellenőrzési rendszerének működésében.

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

Az újonnan javasolt összeférhetlenségi szabályok közül egyetértünk, hogy **országgyűlési képviselő ne lehessen polgármester, megyei közgyűlési elnök**. Ugyanakkor meg kell teremteni a sajátos önkormányzati érdekek becsatornázási lehetőségét a törvényalkotási folyamatba. Ugyancsak egyetértünk a bűncselekmény elkövetése esetén a jogerős szabadságvesztésre ítélték összeférhetlenségének kimondását. Továbbra sem értünk egyet az adósságrendezési eljáráshoz kapcsolódó kizárás lehetővé tételével.

Nem értünk egyet a főállású polgármesteri tisztség betöltésének lakosság számhoz kötésével. Az elmúlt két évtized önkormányzása egyértelműen bizonyította, hogy azok a kistéleplések indultak fejlődésnek és váltak sikeressé, amelyeket főállású, azaz a teljes tevékenységét a települése érdekében szolgáló polgármester állt. A főállású polgármesterség széleskörű fenntartását indokolja az új önkormányzati rendszerre való áttérés, amely a jegyzőségek, körjegyzőségek helyett a jelenleginél több települést magába foglaló egyesített önkormányzati hivatalok létrehozatalát szorgalmazza. Ezáltal tovább nő a polgármesterre háruló feladatok mennyisége. Természetesen érdemes végiggondolni, hogy milyen eszközökkel lehet garantálni, hogy a kistéleplésen lévő, apparátus nélkül dolgozó polgármester képes legyen teljesíteni, vagyis meg kell szervezni a polgármesterek képzését, továbbképzését. (A főállású kistéleplési polgármesterségre vonatkozóan a TÖOSZ a regionális fórumsorozat tapasztalatait is felhasználva kidolgozza javaslatát.)

Az összeférhetlenségi szabályoknál javasoljuk, hogy **ne lehessen önkormányzati képviselő, aki indult a polgármester választáson**. Számtalan településen a konfliktus egyik oka, hogy a testületben vesztes polgármester jelöltek „dolgoznak” együtt a megválasztott polgármesterrel. Indokoltnak tartjuk, hogy ne lehessenek önkormányzati képviselők azok sem, akik alkalmazottai az önkormányzatnak, vagy tartós gazdasági kapcsolatban állnak az önkormányzattal.

A polgármesteri javadalmazás újraszabályozása és egységesítése indokolt lehet, viszont nem érhető a további szigorításra vonatkozó utalás. (Jelenleg a társadalmi megbízatású polgármester minimális tiszteletdíja: 96.625 Ft, míg a maximális díja: 251.225 Ft. A főállású polgármester illetménye minimum: 270.550 Ft, maximum a főpolgármester esetén: 637.725 Ft. Amennyiben a költségtérítést is figyelembe vesszük, az ország legnagyobb települése első emberének a javadalmazása (829 ezer forint) még az 1 millió forintot sem közelíti meg, míg az állami fizetési plafon 2 millió forint.)

VIII. Helyi népszavazás, népi kezdeményezés

A TÖOSZ a helyi népszavazás és népi kezdeményezés rendszerének továbbfejlesztése kapcsán is felajánlja tapasztalatait és javaslatait.

IX. Összegzés és javaslatok

- Az átalakítás során nem hagyható figyelmen kívül az elmúlt két évtized önkormányzásának tapasztalata, az Országgyűlés által törvénybe foglalt Európai Önkormányzati Charta szabályrendszere, a szubszidiaritás európai elve, valamint az európai közigazgatási térre vonatkozó legfőbb jogi alapelvek rendszere. - A 2012. január 1-én hatályba lépő Alaptörvény szabályozása és a jelenleg hatályos önkormányzati törvényben foglaltak döntő mértékben

összhangban vannak, így elsődleges feladat 2011-ben az Ötv. szabályozásában megjeleníteni az alaptörvényi változtatásokat.

- Az átfogó átalakításnál viszont a sietség nem indokolt, mert elemzésekkel, modellszámításokkal, kellene döntenie a nyitott megoldások között, sőt olyan kérdésekben is, amelyekben a javaslat nem tartalmaz alternatívákat vagy éppen szabályozási részleteket (pl. járások száma, legkisebb településméret).

- Az önkormányzati rendszert érintő ágazati átalakítási szándékok és a járási hivatali közigazgatási szervezeti rendszer egyértelmű kialakítása nélkül nem alakítható át a helyi autonómiák rendszere, ezért javasoljuk, hogy ésszerűen és fokozatosan ütemezve kerüljön sor az átalakításra.

- Az elkövetkező egy és fél évben széleskörű szakmai vitákat követően összehangoltan megalkothatók mindazon törvények és szabályok, amelyek szükségesek ahhoz, hogy 2013-ban az új önkormányzati rendszer működőképesen bevezetésre kerülhessen.

- Az átalakítási folyamattal összhangban meg kell teremteni a jelenlegi polgármesterek képzését, a jegyzők átképzését, valamint 2013-ban lehetőséget kell biztosítani a leendő polgármesterek előzetes képzésére.

- A takarékos, célszerű és jogszerű feladatellátás megalapozása az önkormányzatoknak és az államnak egyaránt érdeke, ezért ki kell alakítani az önkormányzati képzés állami támogatásának rendjét és rendszerét.

Az állásfoglalást a TÖOSZ elnöksége 2011. május 24-ei ülésén fogadta el.

Budapest, 2011. május 24.

Schmidt Jenő, a TÖOSZ elnöke, Dr. Zongor Gábor, a TÖOSZ főtitkára