

KÖZIGAZGATÁSI VIZSGA TANANYAGOK

Közigazgatási szakvizsga



Nyolcadik, hatályosított kiadás

Önkormányzati igazgatás



A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa.



Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2022

Szerzők:

- 1. fejezet: Dr. Csóka Gabriella
- 2. fejezet: Dr. Bekényi József
- 3. fejezet: Szendi-Stenger Hajnalka
- 4. fejezet: Dr. Barabás Zoltán
- 5.2.1., 5.2.2. alfejezet, 5.4. fejezet: Dr. Maiyalehné Dr. Gregóczki Etelka
- 5.1., 5.3., 5.5., 5.6. fejezet: Dr. Papp Emese Magdolna
- 6. fejezet: Számadó Róza Zsuzsanna

Szakmai lektor:

Farkasné Gasparics Emese

A hatályosítást 2022-ben végezte:

Dr. Gyergyák Ferenc

Nyolcadik, hatályosított kiadás

A kézirat lezárásának dátuma:

2022. augusztus 1.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

1. A helyi önkormányzati rendszer	6
1.1. A magyar polgári önkormányzati rendszer vázlatos története	6
1.2. A tanácsrendszer kialakulása és jellemzői	7
1.3. Az európai önkormányzati rendszerek fejlődésének fő irányai	8
1.4. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája	9
1.5. A helyi önkormányzás Alaptörvénybe foglalt alapjai	11
1.6. A helyi önkormányzás gyakorlásának közvetlen módjai	12
1.7. A közigazgatási reform és az Mötv. hatása az önkormányzati rendszerre	14
2. A helyi önkormányzatok típusai, a helyi önkormányzatok és szerveik által ellátott feladatok rendszere	17
2.1. A települési önkormányzatok	17
2.1.1. Község	18
2.1.2. Nagyközség	18
2.1.3. Város	18
2.1.4. Járasszékhely város	19
2.1.5. Megyei jogú város	19
2.2. A megyei önkormányzat	19
2.3. A főváros és kerületei	20
2.4. A helyi önkormányzatok szerepe a közfeladatok ellátásában	21
2.5. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök	21
2.5.1. A kötelező önkormányzati feladatok	22
2.5.2. Az önként vállalt önkormányzati feladatok	24
2.6. Az államigazgatási feladat- és hatáskörök	24
2.7. A kötelező önkormányzati feladat- és hatáskörök differenciált telepítése	25
2.8. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátásának vállalása	26
2.9. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátása	28
2.9.1. A feladatellátás szabadsága és korlátai	28
2.9.2. Az önkormányzati hatáskörök átruházása	29
3. A helyi önkormányzatok szervei és működésük	32
3.1. A helyi önkormányzati képviselő	32
3.1.1. A képviselői megbízatás általános kérdései, a megbízatás keletkezése, megszűnése	33
3.1.2. Az önkormányzati képviselő jogai és kötelezettségei	34
3.1.3. Összeférhetetlenség, méltatlanság, összeférhetetlenségi eljárás	36
3.1.4. Vagyonnyilatkozat-tételi eljárás	38
3.1.5. A képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjára vonatkozó rendelkezések	38

3.2. A képviselő-testület	39
3.2.1. A képviselő-testületi ülés	39
3.2.2. Speciális testületi ülések: alakuló ülés, lakossági fórumok	42
3.2.3. A képviselő-testület bizottsága	42
3.2.4. A településrészi önkormányzat	43
3.2.5. A társult képviselő-testület	44
3.3. A helyi önkormányzatok társulásai	44
3.4. Az önkormányzat döntéshozatala: a határozat és a rendelet	45
3.4.1. A határozat mint önkormányzati döntés	45
3.4.2. A rendelet, mint önkormányzati döntés	46
3.5. Helyi önkormányzat tisztségviselői	47
3.5.1. A polgármester	47
3.5.2. Az alpolgármester	50
3.5.3. A jegyző	51
3.5.4. Az aljegyző	53
3.6. A polgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal	54
3.6.1. A polgármesteri hivatal jogállása, létrehozásának alapvető feltételei	54
3.6.2. A közös önkormányzati hivatal alakításának törvényi feltételei	55
3.6.3. A polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal feladatai	56
4. Az önkormányzatokkal kapcsolatos állami feladatok	58
4.1. Az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok kapcsolatrendszere	59
4.1.1. Az Alaptörvény helyi önkormányzatokat érintő rendelkezései	59
4.1.2. Az Országgyűlés helyi önkormányzatokat érintő szabályozás jogköre	60
4.1.3. Az Országgyűlés helyi önkormányzatokat érintő döntéshozatali jogköre	61
4.2. A köztársasági elnök és a helyi önkormányzatok kapcsolatrendszere	62
4.3. A Kormány és a helyi önkormányzatok	64
4.4. A miniszterek és a helyi önkormányzatok	65
4.4.1. Az ágazati miniszterek és a helyi önkormányzatok	66
4.4.2. A helyi önkormányzatokért felelős miniszter és a helyi önkormányzatok	66
4.4.3. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter és a helyi önkormányzatok	67
4.5. A kormányhivatal szervezete, fő feladatai	68
4.6. Az önkormányzatok működése törvényességi felügyelete	70
4.6.1. A törvényességi felügyelet célja, terjedelme	70
4.6.2. A törvényességi felügyelet eszközrendszere	71
4.6.3. A törvényességi felügyeleti eljárás	78
5. A helyi önkormányzatok működésének és gazdálkodásának jogi alapjai	80
5.1. A helyi önkormányzatok működését szabályozó fontosabb jogszabályok	80
5.2. Az önkormányzatok gazdálkodásának alapjai, jellemzői	83
5.2.1. A hosszú távú stratégia jelentősége az önkormányzat gazdálkodásában	84
5.2.2. A helyi önkormányzat éves költségvetése	86

5.3. A feladatfinanszírozás rendszere	91
5.3.1. Az általános támogatás elemei	92
5.3.2. Az óvodai feladatok finanszírozása	93
5.3.3. Gyermekétkeztetés	94
5.3.4. Szociális feladatok	95
5.3.5. Önkormányzatok kulturális feladatainak támogatása	96
5.4. Adósságrendezési eljárás	97
5.5. A helyi önkormányzatok vagyongazdálkodása	99
5.6. Az önkormányzatok ellenőrzése	101
5.6.1. A belső kontrollrendszer elemei	103
6. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás önkormányzati vonatkozásai Magyarországon	108
6.1. A helyi jogalkotás törvényi keretei	108
6.2. Az európai közösségi szabályozás helyi önkormányzatokat érintő legfontosabb területei	109
6.2.1. Egészséges ivóvíz biztosítása	110
6.2.2. Szennyvízelvezetés és -tisztítás, szennyvízkezelés fejlesztése	110
6.2.3. Települési hulladékgazdálkodással kapcsolatos feladatok	110
6.2.4. Levegő minőségének védelmével kapcsolatos előírások	111
6.2.5. Megújuló energiaforrások alkalmazása és energiahatékonysági fejlesztések	111
6.3. Nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítéséhez, az önkormányzatok európai uniós kötelezettséggel összefüggő feladataihoz kapcsolódó szabályozás, fejlesztések végrehajtása	113
6.4. Trendek, elvárások, lehetőségek	114
6.4.1. Új elemek az Európai Unió programozásában	116
6.5. Integrációs folyamatok, integrációs törekvések az önkormányzatok világában	117
6.6. Fenntartható működést támogató folyamatok, módszerek	119
6.6.1. Önrendelkező közösségek	119
6.6.2. Lehetőségek, irányok	120
Irodalomjegyzék	124
Jogszabályok	125
Internetes források	127

1.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER¹

A jogállamokban az önkormányzattal rendelkező (autonóm) szervezetek is biztosítják a civil társadalom létét és működését, a szakmai, kulturális stb. tevékenység önálló szerveződését. Az önkormányzat, mint jogi, államelméleti, politikai kifejezés számos különböző megjelenési formával bír. Az egyesületi, egyházi és az érdekképviselői (szakmai) önkormányzatok mellett az állam garantálja az olyan intézmények önállóságát is, amelyek közhatalmi eszközökkel nem igazgathatók (például Tudományos Akadémia, egyetemek). Az önkormányzatok között az államélet fontos elemei a helyi önkormányzatok, amelyek a helyi közügyek demokratikus intézését biztosítják. A helyi önkormányzati rendszer – a közhatalom demokratikus decentralizációját megtestesítő helyi közhatalom-gyakorlás szervezeti keretként – része az állami szervezetrendszernek, és fontos eleme a hatalmi tagozódásnak.

1.1. A MAGYAR POLGÁRI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER VÁZLATOS TÖRTÉNETE

A polgári államra jellemző osztott közigazgatási struktúra a XIX. században alakult ki Magyarországon. (A történeti fejlődés korábbi szakaszaira, királyi vármegyerendszer kiépülésére, nemesi vármegyék kialakulására stb. a Jegyzet nem tér ki). A helyi önkormányzatok feladatait a **törvényhatóság**, azaz egyrészt a **vármegye** mint területi önkormányzat, másrészt a **törvényhatósági jogú város** látta el. A törvényhatósági jogú város egyenrangú volt a vármegyével, de közigazgatási feladatokon túlmenően gazdasági tevékenységet is folytatott. A vármegyék hatáskörét három csoportra lehet osztani: a) saját belügyeikben önállóan intézkedtek; b) ellátták az állami (közigazgatási) feladatokat és c) politikai ügyekkel is foglalkozhattak, azaz országos kérdésekben véleményt nyilváníthattak. A vármegye ügyeit testületi és egyedi szervek látták el. A vármegye testületi szerve a törvényhatósági bizottság volt, amely felerészben a legtöbb adót fizető virilis, illetve választott tagokból állt. A törvényhatósági bizottság döntött költségvetési kérdésekben és a fontosabb személyi ügyekben is.

A XIX. század végére egyre inkább kiépülő önkormányzati és állami szervek közötti összhang biztosítását látta el a **közigazgatási bizottság**. Feladata a másodfokú hatósági ügyek intézése volt, amelyet különböző bizottságai (választmány) láttak el. Az alispán volt a törvényhatóság első számú tisztségviselője, ő látta el a testületek hatáskörébe nem utalt ügyeket. Vezette a közigazgatást, és főnöke volt a főtisztviselői karnak is. Helyettese a vármegyei főjegyző volt. A Kormány érdekeit mindkét törvényhatóság élén a főispán látta el. A főispánt a tagság nevezte ki és mentette fel, de megbízatása a Kormányhoz kötődött. Felügyelte az önkormányzatok tevékenységét, közvetlenül intézkedhetett állami döntések végrehajtása érdekében.

¹ A Jegyzet a Nemzeti Közszerológiai Egyetem, *Közigazgatási Szakvizsga „Önkormányzati Igazgatás”* című, 2018. július 15-ei időponttal hatályosított Jegyzet felhasználásával készült.

A területi önkormányzatok **legkisebb egységei a községek** (kisközségek, nagyközségek és rendezett tanácsú város) voltak. A kis- és nagyközségek a járási igazgatás keretébe tartoztak, felügyeletüket a főszolgabíró látta el, aki egyben első fokú jogkört is gyakorolt. A község legfőbb szerve a községi képviselő-testület, a városokban a tanács volt. A rendezett tanácsú városokban az önkormányzat első számú tisztségviselője a polgármester, a többi községben a községi bírósági volt. Az adminisztratív hivatali szervezet, községi elöljáróság vezetője a jegyző (körjegyző).

1872 óta az egyesített Székesfőváros, Budapest közigazgatási rendszeréről külön törvények rendelkeztek, a **fővárost érintő jogalkotás alapvetően megegyezett a törvényhatósági jogú városokra** vonatkozó rendelkezésekkel, de emellett figyelembe vette a főváros sajátos helyzetét is. A főpolgármester a kormány képviselője volt, akit a közgyűlés választott a kormány által javasolt három személy közül. A közgyűlés választotta az önkormányzat elsőszámú tisztségviselőjét, a polgármestert. A fővárosi közgyűlés széles feladatkört kapott, és határozott a fővárost érintő ügyekben. A város területi kiterjedése indokolta, hogy az igazgatási feladatok ellátása a fővárosban decentralizáltan történjen. Ennek érdekében állították fel a fővárosi kerületi igazgatási szerveket, a kerületi választmányokat. A kerületi önkormányzati szervek azonban korlátozott – javaslattételi, véleményezési jogkörrel – rendelkeztek.

A korabeli magyar közigazgatási rendszer összhangot biztosított az önkormányzati és az állami igazgatási feladatok között. A „laikus részvételt” igénylő önkormányzati igazgatás az alsó fokú települési szintre volt jellemző, míg az állami közigazgatás középfokon, területi szinten került előtérbe. A dualizmus idején kialakult közigazgatási, önkormányzati rendszer a hazai hagyományoktól volt vezérelt, nem másolta az akkori osztrák rendszer igazgatási megoldásait sem. Az intézmények a tanácsrendszer bevezetéséig fennmaradtak, a két világháború között lényegesen nőtt a főispán felügyeleti szerepe. Az önkormányzatok felett megvalósuló törvényességi felügyelet kiszélesítését jelentette a két világháború között kiteljesedő feloszlási jog, amely abban az esetben is megillette a kormányt, ha az önkormányzat nemcsak törvényellenes, hanem az állam érdekeit veszélyeztető magatartást tanúsított.

Az államigazgatási feladatok is fokozatosan kerültek át a kormányzattól függő szakigazgatási (dekoncentrált) szervezethez. E szervek többnyire csak járási szintig épültek ki, azonban koordinációjuk egyre kevésbé volt biztosított a közigazgatási bizottság által. A XX. század első harmadában már külön jogállással rendelkeztek, vezetőik nem tartoztak a közigazgatási bizottságba.

1.2. A TANÁCSRENDSZER KIALAKULÁSA ÉS JELLEMZŐI

A második világháború utolsó évében és az ezt követő időszakban fokozatosan alakult ki a helyi hatalomgyakorlás szocialista típusú formája. A tanácsrendszer hazai kiépítését az öröklött közigazgatási struktúra éles bírálata előzte meg, alapot teremtve ezzel az átalakításoknak. **A korábbi polgári államban kialakult közigazgatási rendszert az 1949-ben elfogadott a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény számolta fel**, egyúttal lefektette a tanács szervezete kialakításának jogi alapjait. A **tanácsokat egyértelműen az államszervezetben helyezte el**, kimondva, hogy a tanácsok „minden államigazgatási-területi egységben az államhatalom egységes szervei”.² Valamennyi igazgatási területen (megye, járás, város, község és városi kerület) tanácsok működtek. Fő feladatuk a gazdasági feladatok szervezése és igazgatása volt, és biztosították a központi jogszabályok végrehajtását.

² BEKÉNYI József (szerk.): *Nagy Önkormányzati Kézikönyv*. Nemzeti Községi és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014, 30–31.

A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény (**Első Tanács törvény**) alapján a helyi hatalom államosításra került, **megszűnt az önkormányzatiság**. A tanácsok hierarchikus viszonyban álltak egymással, a közigazgatást a totális centralizáció és a pártirányítás befolyása jellemezte. A végrehajtó–intézkedő szerv – a **végrehajtó bizottság** – erőteljesebb szerephez jutott a tanácstestülettel szemben, olyannyira, hogy a hivatali szervezet a végrehajtó bizottságnak volt alárendelve és döntéseit annak nevében hozta. Az 1954. évi X. törvény (**Második Tanács törvény**) változást hozott a tanácsi rendszer egyes szerveinek elhatárolásában. A **tanács testület, mint államhatalmi szerv, a végrehajtó bizottság, mint általános hatáskörű államigazgatási szerv és a szakigazgatási szervek, mint kettős alárendeltségű** (a végrehajtó bizottságnak és a felettes szakigazgatási szervnek) államigazgatási szervek működtek.

Míg az első két tanács törvény a tanácsok tömegszervezeti jellegét hangsúlyozva a tanácsokat államhatalmi szervnek tekintette, az 1971. évi I. törvény (**Harmadik Tanács törvény**) államigazgatási szervként határozta meg a tanácsokat, és azok népképviselői önkormányzati jellegét is hangsúlyozta. A törvényi szinten megfogalmazott önkormányzati jelleg az adott társadalmi–gazdasági folyamatok miatt csak formális lehetett.

A tanácsok közötti alárendeltségi viszony ugyan megszűnt, azonban a végrehajtó bizottságok továbbra is kettős alárendeltségben működtek. Az igazgatási feladatokat ellátó szakigazgatási szervek kettős irányítási viszonya is változatlan maradt, amely a központi befolyást biztosította. A megyei tanácsok szerepe elsődlegesen a központi feladatok végrehajtására, illetve az alsóbb szintű tanácsok érdekképviselői ellátására szorítkozott. Meghatározó volt a megye pénzügyi elosztó mechanizmusában, a fejlesztésekben való részvétel is.

A tanácsi rendszer demokratizálását jelentette 1971-ben a járási tanácsok, majd később a járási hivatalok megszüntetése. Ezzel az addigi háromfokozatú tanácsi és igazgatási rendszer két fokozattá vált.

Az 1980-as években a tanácsrendszer szervezete, átalakítása felgyorsult. 1983. december 31-ével megszűntek a járási hivatalok, ami egyben a járásnak, mint állami területi beosztási egységnek a megszűnését is jelentette. A volt járások szerepét a városok vették át, az úgynevezett városkörnyéki igazgatási rendszer kialakításával egy időben. 1988-tól négy megyében kísérleti jelleggel megszűntették a városkörnyéki igazgatást, és kialakultak a kétszintű igazgatási struktúrák; 1990-re ez vált általánossá.

1.3. AZ EURÓPAI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZEREK FEJLŐDÉSÉNEK FŐ IRÁNYAI

Európa helyi önkormányzati rendszereiben meghatározó tényező, hogy milyen kapcsolat alakult ki a helyi önkormányzatok és a központi hatalom között.

A leggyakrabban használt felosztás megkülönbözteti az **angolszász** és a **kontinentális** rendszereket. Az európai rendszer tovább osztható a **skandináv**, a **francia** és a **vegyes típusú önkormányzati rendszerekre**.

Az **angolszász** típusú önkormányzati rendszer jellemzője, hogy a helyi ügyek terjedelme viszonylag szűk, a helyi igazgatás erősen megosztott. Az állam erős irányító szerepet tölt be, érvényre juttatva az ultra vires elvét, illetve az önkormányzatok nem élveznek alkotmányos státuszt (Egyesült Királyság, Írország).

A szélesebb felelősségű önkormányzati szervek mellett a helyi közszolgáltatásokat speciális körzeti hatóságok biztosítják.

Ezek a köztestületek testületi irányítás alatt állnak, amelyek tagjai a szolgáltatást igénybe vevők, az önkormányzatok képviselői és a miniszter által delegáltak. E rendszer sajátossága, hogy a nagyvárosi térségeket leszámítva a falusi tanácsok (parish council, meeting) csekély önkormányzati hatáskörrel rendelkeznek, funkciójuk a körzeti és a megyei önkormányzatok felé való érdekközlés. A városi szint széles felelősségi körrel rendelkezik, azonban az önkormányzati feladatokat elsősorban a területi (megyei) szintű önkormányzatok látják el. A megye által ellátott feladatokat az igazgatóságok biztosítják a megyén belül kialakított szolgáltatási körzetekben.

A **skandináv** modell sajátossága a helyi önkormányzatok széles felelősségi köre. Az önkormányzati rendszer egymással alá-fölérendeltségi viszonyban nem álló települési és megyei önkormányzatokból áll. A helyi igazgatás jellemzője a nagyfokú integráltság (több település – egy önkormányzat), a jelentős pénzügyi, gazdasági önállóság és a széles körű szolgáltatási felelősség.³

Svédország közigazgatási rendszere a legszélesebb autonómiával rendelkező struktúra. Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését a megyékben működő kormányhivatalok látják el, amelyek az önkormányzatok bevonásával biztosítják a területfejlesztési feladatokat. Az elmúlt években a hatáskörök további decentralizációja érdekében regionális önkormányzatok alakultak kísérleti jelleggel, amelyek több feladatot vettek át a kormányhivataloktól (például területfejlesztés, közoktatás).

A **francia** típusú önkormányzati rendszerben a helyi önkormányzatok a helyi közügyek széles körét fogják át (Franciaország, Belgium, Spanyolország, Portugália, Olaszország). Az átfogó felelősségű (comprehensive) önkormányzati rendszer további jellemzője, hogy csak kivételesen láthatnak el önkormányzati feladatot állami vagy speciális hatóságok. A községi, a települési szintű önkormányzatok száma magas, általában minden település rendelkezik önkormányzati jogokkal. Ennek viszont általában az a következménye, hogy a községi szint nem rendelkezik átfogó felelősségi körrel, a hatáskörök nagyobb részét a nagyobb teljesítőképességű önkormányzatok (városok), illetve a megye látják el. Kialakultak a regionális (tartományi) szintek. Az önkormányzati feladatellátást a társulási rendszer is segíti, amely lehet egycélú vagy többcélú társulás.

Az önkormányzatok felett erős állami kontroll érvényesül, amelyet a prefektusi rendszer biztosít. A prefektus egyidejűleg látta el az állami (dekoncentrált) igazgatási és az önkormányzati igazgatási apparátus felügyeletét. Az 1980-as években végrehajtott közigazgatási reform következtében szerepe átalakult, bizonyos feladatkörök ellátása az önkormányzatokhoz került.

A prefektus által korábban gyakorolt előzetes normakontroll helyett az utólagos törvényességi ellenőrzés rendszere alakult ki, és az önkormányzati döntések felülvizsgálatát a közigazgatási hatóságok látják el.

1.4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EURÓPAI CHARTÁJA

Az Európa Tanács célkitűzései közé tartozik a nyugat-európai országok demokratikus értékeinek megőrzése, fejlesztése és terjesztése. Az Európa Tanács 1957-ben létrehozott szerve, a Helyi és Regionális Önkormányzatok Állandó Konferenciája (1994-től új névvel: a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa) a tagországok önkormányzatainak érdekvédelmi és közvetítő szerve. A Kongresszus ajánlásokat terjeszt az Európa Tanács, illetve a tagországok felé annak érdekében, hogy összefoglalja az egyes intézmények közös vonásait is követendő értékeit. Ezen ajánlások alapján a tagországok saját elhatározásukból vállalják a Chartában megfogalmazott kötelezettségeket, illetve azok meghatározott részét.

³ BEKÉNYI József (szerk.): *Nagy Önkormányzati Kézikönyv*. Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014, 49.

A Charta tehát olyan ismeretek „minimumgyűjteménye”, amely alapján eldönthetővé válik, hogy egy adott ország helyi önkormányzati rendszere megfelel-e a szabad és demokratikus, plurális alapon működő önkormányzati rendszer követelményének.

Az Egyezményt aláíró ország a Charta első részéből magára nézve legalább húsz szakaszt kötelezőnek ismer el, amelyek közül tízet a Charta által megjelölt szakaszokból kell kiválasztani. Magyarország a kelet-európai országok közül elsőként vállalta a Chartában megfogalmazott elveket, amelyeket beépített a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) rendelkezései közé, és az 1997. évi XV. törvénnyel törvényeink sorába emelte azokat. A Charta Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közéletben való részvételről szóló kiegészítő jegyzőkönyvét a 2010. évi XXVI. törvény hirdette ki.

A Charta preambuluma rögzíti, hogy minden demokratikus rendszer egyik alapintézményét képezik a helyi önkormányzatok, amelyek által az állampolgárok gyakorolhatják a közügyekben való részvételükhöz való jogukat, ami legközvetlenebbül helyi szinten történik. A hatékony és az állampolgárokhoz közelálló igazgatási struktúra csak a tényleges hatáskörrel rendelkező önkormányzatok működése során biztosítható.

A Charta alapján a helyi önkormányzás jogát olyan testületek gyakorolhatják, amelyek tagjait szabad, titkos szavazással választják. Csak az ily módon, demokratikusan létrejövő döntéshozó szervek rendelkezhetnek széles körű autonómiával. Az így megválasztott képviselő-testület jogosult önkormányzati ügyekben dönteni, meghatározni a feladatok ellátásának módját és eszközeit is.

A Charta tartalmazza, hogy az önkormányzás elveit a belső jogban rögzíteni kell, mégpedig a lehető legmagasabb szinten, ha lehetséges, az Alkotmányban. A helyi önkormányzás olyan jog és egyben képesség is, hogy a közügyek lényegi részét érintően a lakosság érdekében saját hatáskörökben igazgassák és szabályozzák. A 3. cikkely rögzíti, hogy a helyi önkormányzáshoz való jogot csak a demokratikus elvek alapján választott testületek, illetve a választópolgárok közvetlenül gyakorolhatják.

A testületeknek biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy nekik felelős végrehajtó szervekkel rendelkezzenek. A helyi önkormányzás terjedelme határozza meg azokat a kereteket, amelyek között a helyi szervek gyakorolják feladataikat, meghatározva azok korlátait is.

A feladatok megállapítását elsődlegesen az Alkotmányban vagy törvényben kell rendezni, azonban ez nem zárja ki, hogy az önkormányzatok kivételesen speciális feladat- és hatáskört lássanak el. Garanciát kell adniuk az aláíró államoknak arra is, hogy biztosítják a helyi közügyek vállalását, azt, hogy a helyi önkormányzat teljes döntési jogosultsággal rendelkezzen olyan ügyekben, amelyek nem tartoznak más szerv hatáskörébe. Az önkormányzat hatásköre általában teljes és kizárólagos, ami biztosítja, hogy azt az állami (központi) szervek nem vonhatják el, valamint nem is korlátozhatják. A demokratikusan működő jogállam ismérveiből kiindulva az önkormányzatok véleményét ki kell kérni olyan ügyekben, amelyek azokat közvetlenül érintik.

Szintén garantált az önkormányzatok működési területének, közigazgatási határainak megváltoztatásához a véleményük kikérése vagy a helyi népszavazás lehetősége.

A Charta biztosítja az önkormányzatok szabad egyesülésének jogát, valamint meghatározza az önkormányzatok állami felügyeletének korlátait. Garanciális szabály, hogy a felügyelet terjedelmét és módját lehetőleg törvényben, illetve az Alkotmányban kell rögzíteni, és az csak törvényességi célokra terjedhet ki, célszerűségi vizsgálat kivételes esetekben tartozhat a felügyelet körébe.

A Charta rögzíti továbbá a helyi önkormányzatok feladatainak megfelelő igazgatási szervek és források biztosítását, a helyi feladatok gyakorlásának feltételeit.

1.5. A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS ALAPTÖRVÉNYBE FOGLALT ALAPJAI

Az Országgyűlés 2011. április 18-i ülésén alkotta meg Magyarország Alaptörvényét, amely 2012. január 1. napján lépett hatályba. Az Alaptörvény rendelkezésének megfelelően az Országgyűlés sarkalatos törvényként fogadta el a 2011. évi CLXXXIX. törvényt Magyarország helyi önkormányzatairól. Az önkormányzati rendszer stabilitását szolgálja az, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat **sarkalatos törvény** határozza meg.

Az Európa Tanács a Chartában a legfontosabb önkormányzati alapértékeket foglalta össze, és az egyezményt aláírók arra vállaltak kötelezettséget, hogy a dokumentumban foglalt kötelező elemeket hazájuk helyhatóságokra vonatkozó szabályozásába beépítik. A Charta 2. cikkében rögzítésre került, hogy **a helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban, lehetőség szerint az Alkotmányban is el kell ismerni.** A helyi önkormányzatok az államszervezetnek a helyi demokratikus hatalomgyakorlásban széles feladat- és hatáskörrel és nagy autonómiával rendelkező fontos alkotóelemei, ezért mind az Alkotmányban, mind az Alaptörvényben helyet kapott a jogintézmény meghatározása.

Az Alaptörvény határozza meg a helyi önkormányzatok alkotmányos alapjait. Az Alaptörvény fontos alapelve szerint a közhatalom forrása a nép, a nép hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. Az Alaptörvény 31. cikke szerint Magyarországon a helyi közügyek intézésére és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.

A helyi önkormányzati képviselőket és a polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon, **öt évre választják.**

A helyi önkormányzati képviselőknek és a polgármestereknek az Alaptörvény hatálybalépését követő első általános választására 2014 októberében került sor, az ezt követő általános önkormányzati választást a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek előző általános választását követő ötödik év október hónapjában kell megtartani. A képviselő-testület megbízatása a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napjáig tart. Jelöltek hiányában elmaradt választás esetén a képviselő-testület megbízatása meghosszabbodik az időközi választás napjáig. A polgármester megbízatása az új polgármester megválasztásáig tart.

A képviselő-testület – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – kimondhatja a feloszlását. Az Országgyűlés a Kormány – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően előterjesztett – indítványára feloszlhatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet. A feloszlás és feloszlítás a polgármester megbízatását is megszünteti.

Az Alaptörvény meghatározza a helyi önkormányzatok alapvető feladat- és hatásköri csoportjait. A helyi önkormányzati feladatokat és hatásköröket a képviselő-testület gyakorolja.

A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között:

- rendeletet alkot;
- határozatot hoz;
- önállóan igazgat;
- meghatározza szervezeti és működési rendjét;
- gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, figyelemmel arra, hogy a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja;
- meghatározza költségvetését, és annak alapján önállóan gazdálkodik. Törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott

mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti;

- e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;
- dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;
- önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat;
- a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;
- szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdekképviseleti szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;
- törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.

Törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.

A helyi képviselő-testületet a polgármester vezeti. A megyei képviselő-testület elnökét a megyei képviselő-testület a saját tagjai közül választja megbízatásának időtartamára. A polgármester és a megyei képviselő-testület elnöke önkormányzati feladatain kívül törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet alapján kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört is elláthat.

A képviselő-testület sarkalatos törvényben meghatározottak szerint bizottságot választhat és hivatalt hozhat létre.

Az Alaptörvény határozza meg a helyi önkormányzatok jogalkotási hatáskörét is, a helyi jogalkotás alkotmányos követelményeit. Ennek értelmében: feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. Az Alaptörvény hetedik kiegészítése szerint az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését, továbbá a közterület közcélú használatának védelmét az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani. Egyidejűleg tilos lett az életvitelszerű közterületen tartózkodás és megszűnt a tárgykörre vonatkozó önkormányzati szabályozási lehetőség is.

A Kormány a fővárosi és a megyei kormányhivatalok útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.

1.6. A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS GYAKORLÁSÁNAK KÖZVETLEN MÓDJAI

Az Alaptörvény 31. cikke alapján a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani.

A helyi önkormányzathoz való jogot a választópolgárok közössége vagy az általa választott képviselő-testület útján közvetve vagy közvetlenül, a helyi népszavazás útján gyakorolják (gyakorolhatják). A helyi önkormányzás folyamatos gyakorlását a képviselő-testület és a polgármester

látja el. Ehhez képest kivételes, ritkábban előforduló forma a népszavazás intézménye. A népszavazáson ugyanazon személyi kör vehet részt, mint az önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán, azaz a helyi választópolgárok.

Az Országgyűlés 2013. december 17-i ülésnapján fogadta el a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvényt, amely meghatározza a helyi népszavazás kezdeményezésére, tárgyköreire, elrendelésére, eljárására vonatkozó szabályokat.

Alkotmányos alapelv, hogy a hatalom birtokosa a nép. Hatalmát az Alaptörvény keretei között, elsősorban választott képviselői útján gyakorolja. A demokratikus hatalomgyakorlás része, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében a polgárok közvetlenül, népszavazás útján is részt vehessenek. Ugyanezen jogok a helyi közhatalom gyakorlása keretében a helyi önkormányzat közösségét is megilletik.

Törvényi szabályozás alapján vannak kötelező népszavazási tárgykörök, mégpedig alapvetően azok az ügyek, amelyek a helyi önkormányzás alapjait, kereteit érintik. Így a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) rögzíti, hogy ilyen például a községegyesítés megszüntetése, új község alakítása, társult képviselő-testület alakításának vagy az abból történő kiválásnak a kezdeményezése.

A helyi önkormányzat képviselő-testülete helyi népszavazást rendelhet el a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben.

A népszavazási eljárásról szóló törvény alapján ugyanakkor nem lehet helyi népszavazást tartani:

- a költségvetésről és a zárszámadásról,
- a helyi adókról,
- a képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésről,
- a képviselő-testület feloszlásának a kimondásáról.

Helyi népszavazás kezdeményezésére jogosultak:

- a képviselő-testület tagjainak legalább egynegyede,
- a képviselő-testület bizottsága,
- az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb a választópolgárok tíz százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százalékánál.

A képviselő-testület helyi népszavazás elrendeléséről szóló határozata tartalmazza a helyi népszavazásra bocsátott kérdést, továbbá rendelkezik a helyi népszavazás költségvetéséről. A kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell helyi népszavazásra bocsátani. A helyi népszavazás elrendeléséről szóló határozatot az önkormányzat hivatalos lapjában, illetve a helyben szokásos módon közzé kell tenni. A polgármester a helyi népszavazás elrendeléséről tájékoztatja a helyi választási bizottság elnökét.

A helyi népszavazás érvényes, ha a választópolgárok több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.

A képviselő-testület – ha a helyi népszavazás döntési kötelezettséget keletkeztet – köteles a helyi népszavazás napjától számított száznolcva napon belül az érvényes és eredményes helyi népszavazás döntésének megfelelő rendeletet megalkotni vagy határozatot hozni.

Az érvényes és eredményes helyi népszavazással hozott döntés a képviselő-testületre a helyi népszavazás napjától – ha a helyi népszavazás rendeletalkotási kötelezettséget keletkeztet, a rendelet kihirdetésétől – számított egy évig kötelező.

Sajátos részvételi formának tekinthető a képviselő-testület által tartott **közmeghallgatás**. Az Mötv. rendelkezései szerint is minden képviselő-testületnek évente egy alkalommal, előre meghirdetett időpontban közmeghallgatást kell tartania. Ez az intézmény biztosítja, hogy a helyi választópolgárok közvetlenül tehessenek javaslatokat, fogalmazzanak meg kérdéseket a képviselő-testület tagjai és köztisztviselői felé. A feltett kérdésekre, javaslatokra a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül válaszolni kell.

1.7. A KÖZIGAZGATÁSI REFORM ÉS AZ MÖTV. HATÁSA AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZERRE

A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0) tömören összefoglalta azt a nézőpontváltást, amelyet az új önkormányzati törvény megcéloz: „Mind a hatékonyabb állami működés, mind az önkormányzatok gazdasági szükséghelyzete indokoltá tette, hogy az Mötv. immár újrarendelt alaptörvényi keretben határozza meg:

- az önkormányzatok köz- és államigazgatási feladatellátását;
- az állami felelősségi köröket;
- az önkormányzatok intézményi feladatellátását, amelyet részleteiben az egyes ágazati törvények (oktatás, egészségügy etc.) bontanak ki.

Az Mötv. a helyi önkormányzati rendszert több új elem beillesztésével újította meg, megőrizve a demokratikus jogállam alapelveinek a helyi hatalomgyakorlásban is érvényesülő szabályait. Így költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati rendszert épített ki, amely lehetőséget biztosít a demokratikus és hatékony működésre. A közjogi rendszer egészére kiható jelentőséggel bír a jóhiszemű, rendeltetésszerű joggyakorlás elvének és a kölcsönös együttműködés kötelezettségének a rögzítése. Elvi jelentőségű újdonság, hogy a helyi választópolgárok önkormányzáshoz való jogának deklarálása mellett kötelezettségeket – öngondoskodást, a közösségi feladatokhoz való hozzájárulást – is előír, meghatározva elmulasztásuk jogkövetkezményeit is. Új elem továbbá a település önfenntartó képességének erősítésére, a helyi erőforrások feltárására, kiaknázására, az öngondoskodás elvének érvényesítésére vonatkozó előírás.”

Az önkormányzati igazgatás és az államigazgatási feladatok egy szervezetben való megjelenése jelentősen átalakult, az önkormányzati szervek által ellátott államigazgatási feladatoknak a jelentős részét a járási hivatalok vették át 2013-tól.

Az önkormányzati feladat- és hatáskörök jellegét tekintve az új szabályozásban is megmaradt a kötelező és az önként vállalt megkülönböztetés. Az önként vállalt feladat tekintetében fennmaradt a korlátozás, amely szerint ellátása nem veszélyeztetheti a kötelező feladatellátást.

Az Mötv. a korábbi szabályozáshoz képest egyértelműbben kötelezte el magát a differenciált hatáskörtelepítés mellett. A községeknek, a városoknak, a járásszékhely városoknak, a megyei jogú városoknak, a fővárosnak és kerületeinek, valamint a megyei önkormányzatoknak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek. Az eltérő hatáskör-telepítésnél a jogalkotó köteles figyelembe venni a helyi önkormányzatok eltérő adottságait, különösen a gazdasági teljesítőképességet, a lakosság számát, valamint a közigazgatási terület nagyságát. Ugyancsak helyénvaló az a törvényi kötelelem, amely szerint a jogszabály a hatáskör telepítésével egyidejűleg meghatározza a feladat- és

hatáskörellátáshoz szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeket. Az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások minimumfeltételeinek szabályozása jelentős előrelépést jelenthet a rendszer működőképességének fenntarthatósága szempontjából is.

Az új önkormányzati szabályozással kapcsolatban a leggyakrabban hangoztatott kritika, hogy kiüríti az önkormányzatokat, vagyis az állam elviszi az eddigi önkormányzati helyi közügyeket. Valóban lényeges hatáskör-átcsoportosítás történt, illetve történik 2013-ban. A legnagyobb változást az jelenti, hogy az óvodai ellátást kivéve a köznevelés ügye – így az általános és középiskolák fenntartása – az állam kötelező feladata lett. Nőtt az állami szerepvállalás az egészségügy és a szociális igazgatás területén is. Ezeken a területeken zsugorodott az önkormányzati közügyek köre.

A helyi közügyek köre a köznevelési és az egészségügyi feladatok részleges állami szervekhez kerülésén túl nem csökkent, sőt a korábbiakhoz képest újabb feladatok (hajléktalan-ellátás, közfoglalkoztatás, helyi „piac” feltételeinek biztosítása) kerültek a helyi közügyek körébe. Így arról egyáltalán nem lehet beszélni, hogy kiürül az önkormányzatok közszolgáltatási feladatköre, viszont nem látni még egyértelműen, hogy a differenciált feladat- és hatáskör-telepítés következtében mi marad a helyi közügyek köréből a községeknél, mennyiben lesz eltérő feladat- és hatásköre a járasszékhely és a közigazgatási körzetközponti szerepkörrel nem felruházott városnak.

A feladatok- és hatáskörök között külön hangsúllyal jelennek meg, ugyancsak új elemként a helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladatok. Az elmúlt évek helyi kezdeményezéseinek ad teret ez a szabályozás, viszont a megvalósításhoz szükséges külön törvény még nem került elfogadásra, így ebben a kérdésben is csak később várható érdemi változás.

Ugyancsak kiemelten foglalkozik a törvény az államigazgatási feladat- és hatáskörök gyakorlásának speciális kérdésével. A törvényalkotás folyamatában nagy vita volt arról, hogy a választott tisztségviselőkön kívül a jegyző is kaphasson-e államigazgatási hatáskört. A választott önkormányzati vezetők katasztrófa esetén, veszélyhelyzetben értelemszerűen a védelem élén különleges jogosítványokkal rendelkeznek, ezekben az esetekben megszűnik a képviselő-testületi kontrol. A jegyző szerepe más, ugyanis az önkormányzati rendszer átalakításával párhuzamosan megtörtént a járási közigazgatás kialakítása is. Az eredeti kormányzati szándék szerint valamennyi, jelenleg jegyzőhöz telepített államigazgatási ügy átkerült volna a járási hivatal kompetenciájába. Időközben kiderült, hogy az állami és önkormányzati igazgatás teljes körű elválasztására nem kerül sor, így a jegyzőnek a jövőben is lesznek államigazgatási feladatai. A jegyző és a járási hivatalok közötti feladatmegosztás alapja, hogy az országosan egységes, standardizálható eljárások, feladatok a járási hivatalokhoz kerültek. Azok az államigazgatási feladatok pedig, amelyek helyi szabályozáshoz kapcsolódnak – és a helyi viszonyok alapján mérlegelési lehetőségre van szükség –, a jegyzőnél maradtak.

Összességében 2013-tól az állami szerepvállalás és befolyás az elmúlt két évtizedhez képest jelentős mértékben növekszik, míg a települési önkormányzatok tevékenységének fő hangsúlya a településüzemeltetésre, a helyi társadalom bevonására, a helyi közösség önszerveződésére irányul. Ennek megfelelően változnak a szerepek is, a helyi hatósági jelleg háttérbe szorul, míg az élhető és fenntartható lakóhely biztosítása, -fejlesztése kerül az önkormányzás központjába, ennek következtében a hivatalnok típusú jegyzői attitűdöt fokozatosan a településmenedzseri szerep fogja felváltani. A polgármester esetében pedig növekedni fog a települési és lakossági érdekvédő szerep, mivel a nem önkormányzat által biztosított közszolgáltatás minőségével kapcsolatos lakossági kritikákat az elsőszámú településvezető fogja közvetíteni.

A megyei önkormányzatok, mint térségfejlesztő szerveződések szerepe még kialakulóban van. A térségi szemlélet erősödése, az önkormányzati társulások át- és kialakulása 2013 második felében megtörtént.

A Kormány által elfogadott **Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020** kiemelt céljai között szerepel az **önkormányzatok szervezési feltételeinek fejlesztése**.

A Stratégia helyzetértékelése szerint az előző ciklusban az új törvényi szabályozás által az elaprózódott önkormányzati hivatali struktúra helyett jellemzően a közös önkormányzati hivatalok rendszere alakult ki. Ezzel országos szinten jelentősen csökkent a települési önkormányzati hivatalok száma, és ezáltal a hivatali funkcionális feladatok költsége. Egyes önkormányzatok saját kezdeményezésre indítottak szervezetfejlesztési programokat, amelyek által átfogó módon szervezték újra a polgármesteri hivatalok munkáját. Az elszórt és a települések anyagi helyzetétől is erősen függő programok esetenként hatékonyan javították a települések önkormányzati szolgáltatásokkal való ellátottságát. Ezek a kezdeményezések azonban szigetszerűek maradtak, a hivatalok átszervezése általában nem rendszerszintű gondolkodás mentén, inkább az anyagi körülmények kényszere által történt meg.

Stratégiai cél, hogy az önkormányzatok legyenek alkalmasak – a megváltozott feladat- és hatáskörüknek megfelelő – helyi célkitűzéseiket a leghatékonyabb forrásfelhasználással, az ügyfelek lehető legkisebb idő- és anyagi ráfordítása mellett megvalósítani.

A 2014–2020-as tervezési ciklusban az alábbi önkormányzati fejlesztési programokat irányozza elő a Stratégia:

- feladatkataszter készítése;
- tudásmegosztás, központi benchmarking szolgáltatás;
- menedzsment fejlesztése;
- fejlett önkormányzati információs rendszer kialakítása;
- önkormányzati ASP központ szolgáltatásainak országos kiterjesztése. Az ASP (Application Service Provider – alkalmazás-szolgáltató központ) feladata, hogy olyan egységes alkalmazási környezetet alakítson ki valamennyi önkormányzat számára, amely egy részről egységesítést jelent az önkormányzatban tevékenykedők számára, másrészt a felügyeleti szervek egységes és hiteles információk birtokába jutnak az önkormányzatok működésének szinte valamennyi releváns eleméről.

2.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÍPUSAI, A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS SZERVEIK ÁLTAL ELLÁTOTT FELADATOK RENDSZERE

Amint arra már utaltunk, az Alaptörvény garanciális jelleggel deklarálja, hogy Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek [31. cikk (1) bekezdés]. A korábbi Alkotmányba foglalt szabályozással ellentétben maga az Alaptörvény nem rendelkezik a helyi önkormányzatok típusairól, illetve működési területükről, meghatározza viszont az ország területi beosztását az Alapvetés című rész F) cikkében az alábbiak szerint:

- „(1) Magyarország fővárosa Budapest.
- (2) Magyarország területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. A fővárosban és a városokban kerületek alakíthatók.”

Magyarország területi beosztása az államszerkezet felépítését, így a helyi önkormányzatok működését is alapjaiban meghatározza. Ennek megfelelően az Mőtv a 3. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy a helyi önkormányzás joga a települések és a megyék választópolgárainak közösségét illeti meg. E rendelkezés egyben azt is világosan kimondja, hogy hazánkban a helyi önkormányzatoknak két típusa van: a települési és a területi önkormányzatok.

Itt szükséges hangsúlyozni, hogy a helyi önkormányzatok között nincs hierarchikus kapcsolat, jogaik egyenlők, feladat- és hatásköreik azonban különböznek. Fontos törvényi követelmény, hogy az egyes feladat- és hatásköröket az önkormányzatok sajátosságait és teherbíró-képességét figyelembe véve differenciáltan állapítsa meg a jogalkotó. Az általános hatáskör-telepítési követelmények meghatározásán túl (amelyre később részletesen kitérünk) az Mőtv. szabályozásának egyik új eleme, hogy meghatározza az egyes önkormányzati típusok alaprendeltetését. E megoldás lényegében támpontot jelent az ágazati jogalkotás számára az egyes önkormányzati típusok sajátos feladatainak meghatározásához.

2.1. A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK

Az Mőtv. idézett 3. § (2) bekezdése tételesen felsorolja, hogy települési önkormányzatok a községekben, a városokban, járásszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek.

2.1.1. KÖZSÉG

A magyar településszerkezet sajátossága, hogy hazánkban legnagyobb számban a községek lehetők fel (nagyközségekkel együtt 2807 ilyen státuszú település van), ezek között is jelentős súlyt képviselnek az alacsony lélekszámú települések. Az Mötv. 20. § (1) bekezdése a községeket homogen csoportnak kezelve az ilyen típusú önkormányzatok rendeltetéseként azon feladatok kötelező ellátását határozta meg, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, illetve az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségét biztosítják. E körbe sorolhatók a település „üzemeltetéshez” kapcsolódó feladatok (például, a közterületek fenntartása, a közvilágítás biztosítása), vagy olyan elengedhetetlen szolgáltatások nyújtása, mint a háziorvosi ellátás, vagy az alapfokú szociális ellátások. Hangsúlyozni kell, hogy a definícióból nem azt jelenti, hogy minden ellátást a legkisebb településeken is helyben és önállóan kellene ellátni (ez gazdaságtalan és sok esetben teljesen ésszerűtlen lenne), de a döntési lehetőség helyben van. A szolgáltatás biztosítására vonatkozó döntés meghozatala során azonban figyelemmel kell lenni az adott közszolgáltatásra vonatkozó ágazati feltételekre (például a házi orvosi körzetek nagyságát törvény rögzíti) is.

2.1.2. NAGYKÖZSÉG

Utalni kell arra, hogy a nagyközségi önkormányzat nem önálló települési önkormányzati kategória, lényegében csak cím (a korábbi szabályozásban a körjegyzőségek működésénél, illetve a várossá nyilvánításnál voltak a nagyközségekre vonatkozó sajátos rendelkezések), amelyet használhatnak a törvény hatályba lépése előtt nagyközségi címmel rendelkező települések, továbbá azon települések, amelyek területén legalább háromezer lakos él. Hazánkban jelenleg 126 ilyen státuszú település van.

2.1.3. VÁROS

Az elmúlt negyedszázadban a várossá nyilvánítási eljárások következtében lényegében megduplázódott a városok száma (a megyei jogú városokat nem számítva 324 város található hazánkban). A napjainkra kialakult városállomány igen eltérő adottságokkal rendelkezik. Hangsúlyozni kell, hogy a városi kategória elsősorban cím, amelyet a település lakosságszáma, gazdasági és infrastrukturális fejlettsége, a városban elérhető szolgáltatások, továbbá a környező településekre gyakorolt hatása, vonzása (például foglalkoztatásban) alapoznak meg. A helyi önkormányzati rendszerben kizárólag az ellátott feladatok különböztetik meg a városokat a községi önkormányzatoktól. Az Mötv. rendelkezései alapján a városok olyan közszolgáltatásokat látnak el, amelyeket saját területükön, vonzaskörzetükben, gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai előírásoknak megfelelően képesek biztosítani. A városok fejlettségükből következően alkalmasak arra, hogy ne csak a saját lakosságuk számára biztosítsanak egyes kötelező önkormányzati feladatokat, ugyanakkor nagyobb szerepvállalásukat esetenként akadályozza, hogy egy részük vonzásfunkciói csekélyek, és erejükből nem futja városhoz méltó szolgáltatások nyújtására.

2.1.4. JÁRÁSSZÉKHELY VÁROS

A városokon belül külön kategóriát képviselnek a járásszékhely városok (a járások elsősorban államigazgatási kategóriák, de a jogszabályban meghatározott járásszékhely város sajátos szerepet is betölt). A járásszékhely városok a fentebb meghatározott városi funkción túl, egyes törvényben meghatározott közszolgáltatásokat a járás egész területén biztosítanak.

2.1.5. MEGYEI JOGÚ VÁROS

A megyei jogú városok gazdasági erejükénél, adottságaiknál fogva (arányában a legjelentősebb saját bevétellel rendelkeznek e kategória települései) képesek arra, hogy a törvényben meghatározott kivételekkel azokat a közszolgáltatásokat biztosítsák, amelyek saját területükön túl a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek. Az Mötv. rendelkezései szerint megyei jogú városok a megyeszékhely városok (18 ilyen település van: Békéscsaba, Debrecen, Eger, Győr, Kaposvár, Kecskemét, Miskolc, Nyíregyháza, Pécs, Salgótarján, Szeged, Székesfehérvár, Szekszárd, Szolnok, Szombathely, Tatabánya, Veszprém, Zalaegerszeg), azok a városok, amelyeket az Mötv. hatályba lépése előtt megyei jogú várossá nyilvánítottak (5 ilyen település van: Dunaújváros, Érd, Hódmezővásárhely, Nagykanizsa és Sopron), valamint az a város, amelyet az Mötv. 3. melléklete a törvény erejénél fogva megyei jogú városként határoz meg (2 ilyen település van: Baja, Esztergom).

2.2. A MEGYEI ÖNKORMÁNYZAT

Az Mötv. hatályba lépése előtt a középszintű, területi önkormányzatként funkcionáló megyei önkormányzat szerepe kettős volt, mert egyrészt ellátott klasszikus területi tervezési, fejlesztési és koordinációs feladatokat, másrészt a megye egész területére vagy nagyobb részére kiterjedő középszintű, elsődlegesen intézményi közszolgáltatásokat biztosított. A rendszer jellemzője volt az is, hogy a megyei jogú város önkormányzata saját lakossága számára a városi önkormányzat feladatain túl biztosította a megye számára előírt kötelező feladatok ellátását is.

A korábbi szabályozás e sajátosságából fakadóan gyakran működött párhuzamos, egymást átfedő intézményi struktúra a megyében, illetve a megyei jogú városban, fizikailag egy helyen, hiszen a megyei intézmények is jellemzően a megyeszékhely megyei jogú városban működtek. Az önkormányzatok gazdasági nehézségei fokozottabban sújtották a megyei önkormányzatokat, amelyek érdemi saját bevétel hiányában jelentős mértékben eladósodtak.

A fentiekre is figyelemmel az Mötv. átalakította a munkamegosztást, így a megyei önkormányzat már nem végez intézményfenntartást, így területi önkormányzatként az ágazati törvényekben meghatározott területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. A megjelölt feladatkörök tartalmát alapvetően az ágazati törvények határozzák meg.

A megyei önkormányzat szerepe erősödött a területi tervezésben. A megyére (vagy egyéb, törvényben meghatározott térségre) területrendezési tervet fogad el, és együttműködik a megyében levő települési önkormányzatokkal a rendezési tervek összehangolása érdekében. Jelentősen bővült a megyei önkormányzatok területfejlesztési funkciója. Egyrészt a megszűnt területfejlesztési tanácsok jogutódaiként a területi önkormányzatok lettek, másrészt a megyei önkormányzatok területfejlesztési koncepciót, valamint programot készítenek. E területen kiemelendő, hogy a területfejlesztésben érintett szereplők fejlesztési elképzeléseinek összehangolása is a megyei önkormányzatok feladata.

2.3. A FŐVÁROS ÉS KERÜLETEI

Az európai országok gyakorlatát tanulmányozva elmondható, hogy a főváros jogi szabályozása mindenütt kiemelt figyelmet kap, sajátos megoldásokat igényel. Ez abból következik, hogy a főváros sehol nem pusztán települési önkormányzat, hanem különleges státuszából (általában méretéből is) fakadóan az ország közigazgatásában sajátos helyet foglal el. Különösen igaz ez hazánkban, ahol a lakosság közel ötöde Budapesten él. A főváros kiterjedése, gazdasági ereje, az általa biztosított közszolgáltatások igen jelentősek. Az 1990-ben kialakított kétszintű önkormányzati rendszer nehézkesen működött, az önkormányzati törvényben rögzített munkamegosztáson kompromisszum hiányában nem lehetett változtatni annak ellenére, hogy az ágazati jogalkotás esetenként régen meghaladta a kétharmados törvényben szereplő rendelkezéseket.

Az Mötv. a rendszer kétszintű jellegén nem változtatott. Budapest főváros kétszintű önkormányzata (a főváros önkormányzati rendszere) a fővárosi és a kerületi szintű önkormányzatokból áll. A főváros területe kerületekre, valamint a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott Margitszigetre tagozódik. Minden fővárosi kerületben települési önkormányzat működik. A fővárosi, valamint a fővárosi kerületi önkormányzatok önkormányzati alapjogaikat tekintve egyenlőek, feladat- és hatásköreik azonban eltérnek egymástól. Az új szabályozás alapján Budapest főváros önkormányzata olyan önkormányzat, amely a települési és a területi önkormányzat feladat- és hatásköreit is elláthatja, ezen túl biztosítja azon teendők ellátását, melyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepéhez kapcsolódnak. Az Mötv. a főváros és a kerületek között észszerűbb munkamegosztást alakított ki.

A fővárosi önkormányzat az Mötv.-ben meghatározottak szerint ellátja mindazokat a terület- és településfejlesztési, valamint területrendezési, településrendezési és településüzemeltetési feladatokat, amelyek a főváros egészét érintik, vagy amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak, továbbá ellátja főváros egészét, több kerületét érintő helyi önkormányzati feladatokat.

A fővárosi kerületi önkormányzatok – a törvény keretei között – önállóan gyakorolják a települési önkormányzatokat megillető valamennyi feladat- és hatáskört, amelyet törvény nem utal a fővárosi önkormányzat kizárólagos feladat- és hatáskörébe, valamint ellátják a fővárosi önkormányzat hatáskörébe nem tartozó településfejlesztési, valamint településrendezési és településüzemeltetési feladatokat.

A fentiekből is kitűnik, hogy a települési önkormányzati feladatokat illetően a jogalkotó a kerületi önkormányzatoknak biztosított elsődlegességet, e körben a főváros szerepe csak másodlagos. Utalni kell ugyanakkor arra is, hogy Budapest egységes város, aminek vannak olyan funkciói, amelyek nem működhetnek széttagoltan (például a vonalas infrastruktúra, a közösségi közlekedés, a közösségi közlekedés által igénybe vett úthálózat kezelése), ezért az e körbe tartozó feladatok fővárosi önkormányzathoz történő telepítése feltétlenül indokolt.

Leszögezhető, hogy az Mötv.-ben kialakított munkamegosztás előrelépést eredményezett. A fenti elvi tételek rögzítése mellett az általános települési önkormányzati kompetenciákhoz hasonlóan az Mötv. tartalmazza a fővárosi önkormányzat, illetve a kerületi önkormányzatok alapvető feladatkörét. Itt sem beszélhetünk tehát hatáskör-telepítésről. A szabályozás alapvetően a fontosabb feladatköröket osztja el a két szint között, a konkrét hatáskörök telepítésére itt is az ágazati törvények hivatottak.

Utalni kell arra is, hogy az Mötv. elfogadása óta a főváros önkormányzati rendszerére vonatkozó szabályok lényegi elemei nem módosultak, mégis jelentős változást eredményezett a 2014. évi XXIII. törvény, ami a fővárosi közgyűlés választására vonatkozó rendelkezéseket alakította

át. A korábbi listás választási rendszer helyett a fővárosi közgyűlés 33 tagja közül 23 helyet a kerületi polgármesterek töltenek be, akik e minőségükbe történő megválasztásukkal egyúttal a közgyűlés tagjaivá válnak, ugyanúgy a szintén közvetlenül választott főpolgármester is. A fennmaradó helyeket kompenzációs lista alapján töltik be a kerületi polgármester-jelöltekre leadott szavazatok alapján. A fenti megoldással a kerületi érdekek markánsabban jelenhetnek meg a fővárosi közgyűlés munkájában.

2.4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK SZEREPE A KÖZFELADATOK ELLÁTÁSÁBAN

A modern társadalmakban a lakossági közszolgáltatások jelentős részét az állam, illetve a helyi önkormányzatok biztosítják. Az állami szervek és a helyhatóságok közötti munkamegosztás országonként egyedi, befolyásolja a többi között az államhatalmi berendezkedés, a földrajzi viszonyok, a gazdasági és a társadalmi viszonyok szabályozottsága, a hagyományok, és hosszan lehetne még sorolni a tényezőket. Hazánkban az önkormányzati rendszer kialakításakor a helyi önkormányzatok meghatározó szerepet kaptak a közszolgáltatások biztosításában. Ennek egyik fontos oka az volt, hogy a rendszerváltoztatás szakított a „mindenható állam” eszményképével, a közfeladatok ellátásában esetenként a szükséges nagyobb mértékben minimalizálta az állam szerepét.

1990-ben nagy önállósággal rendelkező, erős önkormányzati rendszer jött létre Magyarországon, ez pedig széles feladat- és hatásköri rendszert feltételezett, ami azonban a kezdetektől fogva ellentmondásban állt a szétaprózódott településszerkezettel, továbbá hosszabb távon hozzájárult az önkormányzati működés elnehezüléséhez, így megoldást igényelt.

2010 után átalakult az államszerkezet, az önkormányzati rendszer megújításának részeként változott az állam és az önkormányzatok közötti munkamegosztás is. Számos területen (például oktatás, egészségügyi ellátás) az állam a korábbinál jelentősebb szerepet vállalt, a helyi önkormányzatok feladatellátása (ami ma is meghatározó) jobban igazodik teherbíró képességükhöz. A helyi önkormányzatok, illetve szerveik által ellátott feladatokat alapvetően két csoportra oszthatjuk:

- önkormányzati és
- államigazgatási feladatokra.

2.5. AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK

Az Alaptörvény 31. cikke az önkormányzás lényegét a helyi közügyek intézésében jelöli meg. Az Mtv. 4. §-a szerint a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek a megteremtéséhez kapcsolódnak.

Előjáróban szükséges leszögezni, hogy a helyi közügyek körébe tartozó közszolgáltatásokat tételesen nem lehet felsorolni, számos tényező befolyásolja egy-egy ország kialakított gyakorlatát, ami a társadalmi viszonyok átalakulásával folyamatosan változhat, reagálva az új kihívásokra. Az Alaptörvény nem biztosít kizárólagos jogot a helyi önkormányzatoknak a közügyek teljes körének intézésére, a mindenkorai törvényalkotónak meghatározó szerepe van abban, hogy mit minősít önkormányzati feladatnak.

A nemzetközi gyakorlattal összhangban azokat a közszolgáltatásokat indokolt a helyi önkormányzatokhoz telepíteni, amelyek jó színvonalú megoldása biztosítható, és a helyi érdekeltiségi

elem jelenléte miatt létjogosultsága lehet az eltérő helyi sajátosságok érvényesítésének. A közszolgáltatások mellett a helyi közügyek körébe tartoznak a helyi közhatalom, lényegében a helyi önkormányzás gyakorlásához szükséges feladat- és hatáskörök, valamint az önkormányzati működéshez szükséges személyi és anyagi feltételek is, így ezek önkormányzati feladatként történő meghatározása is elengedhetetlen.

Az önkormányzati feladat- és hatásköröket alapvetően két csoportba oszthatjuk:

- kötelező, illetve
- fakultatív (önként vállalható) feladat- és hatáskörökre.

2.5.1. A KÖTELEZŐ ÖNKORMÁNYZATI FELADATOK

Helyben intézendő közügynek az minősül, amelyet a törvényalkotó határozott meg ekként (kötelező önkormányzati feladatok), illetve amelyet a helyi önkormányzat képviselő-testülete önként felvállalt (fakultatív önkormányzati feladatok). Ebből következik, hogy kötelező önkormányzati feladat- és hatásköröket a jogalkotó határozhat meg. Az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése a jogforrási szintet is meghatározza, amikor rögzíti, hogy helyi önkormányzat számára kötelező feladat- és hatáskört kizárólag törvény állapíthat meg. E cikk rendelkezik a kötelező feladat telepítésének másik fontos követelményéről, mely szerint a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához – azokkal arányban álló – költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult. A fenti rendelkezésnek garanciális jelentősége van, mert amellet, hogy csak a törvény számára teszi lehetővé kötelező önkormányzati feladat telepítését, forrásbiztosítási kötelezettséget is előír.

Az Országgyűlés elsődlegesen a központi költségvetésen keresztül tesz eleget alaptörvényi kötelezettségének, de ide sorolandók mindazon intézkedések, amelyek támogatást nyújtanak, bevételt határoznak meg vagy más vagyoni hozzájárulásról rendelkeznek. Az Alaptörvény tartalmilag a korábbi alkotmányi szabályozással azonos módon határozza meg az anyagi feltételek ellátott feladatokkal arányban álló biztosításának kötelezettségét. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy az arányosság vizsgálatánál a helyi önkormányzatok teljes bevételi rendszerét kell figyelembe venni, önmagában az nem alapozza meg az Alaptörvény megsértését, ha valamely kötelező feladat meghatározásához nem kapcsolódik közvetlen költségvetési támogatás.

A kötelező önkormányzati feladat- és hatáskörök kapcsán szükséges leszögezni, hogy azok telepítésére elsődlegesen az ágazati törvények hivatottak, az általuk szabályozott társadalmi viszony részeként.

Az Mötv. elsődlegesen a feladattelepítés elveit határozza meg, 13. § (1) bekezdésében pedig a kötelezően ellátandó, alábbi feladatcsoportokat tartalmazza:

- településfejlesztés, településrendezés;
- településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);
- a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;
- egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítségét célzó szolgáltatások;
- környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágszálóirtás);
- óvodai ellátás;

- kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása;
- gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;
- szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg;
- lakás- és helyiséggazdálkodás;
- a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;
- helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
- honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
- helyi adóval, gazdaság szervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok;
- a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
- sport, ifjúsági ügyek;
- nemzetiségi ügyek;
- közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
- helyi közösségi közlekedés biztosítása;
- hulladékgazdálkodás;
- távhőszolgáltatás;
- víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.

A helyi közösségi közlekedési feladatellátás forrása helyi önkormányzatnál a helyi iparüzési adóból származó bevétel, a fővárosi önkormányzat esetében elsőként a külön törvény alapján a fővárosi önkormányzatot osztottan megillető adóbevétel.

A részletes hatáskörök kibontása az Mötv. 14. § (1) bekezdése szerint az ágazati törvények feladata. Rögzíteni szükséges azt is, hogy a megjelölt feladatcsoportok nem minden elemét kell önkormányzati hatáskörként meghatározni, de nem lehet az önkormányzati szerepvállalást a teljes feladatkör tekintetében kizárni. Az Mötv. 13. §-a lényegében az önkormányzati működés egyik garanciális rendelkezése, mert az itt megjelölt feladatköröket a helyi önkormányzatoktól csak abban az esetben lehet elvonni, ha az Országgyűlésben megteremthető a minősített szavazattöbbséget eredményező konszenzus. Az Mötv. idézett rendelkezése nem taxatív felsorolás, ezt támasztja alá a fellevezető részben szereplő „különösen” kitétel, valamint a (2) bekezdés szabályozása, mely szerint törvény más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat. Utolni kell arra, hogy az Mötv. kivételesen tartalmaz konkrét hatásköröket is (például a helyi közbiztonságról való gondoskodás, parkolási közszolgáltatás biztosítása) elsősorban ott, ahol a szaktörvény rendszerébe nehezen illeszthető be az adott feladat vagy hosszú távon kívánják az adott közszolgáltatást az önkormányzati szervezetrendszeren belül tartani, és ennek biztosítékát az Mötv. módosításához szükséges minősített többségben látják.

2.5.2. AZ ÖNKÉNT VÁLLALT ÖNKORMÁNYZATI FELADATOK

A helyi önállóság kiemelten feltételezi azt, hogy az önkormányzat a helyi sajátosságokra alapozva megfogalmazza az adott közösség igényeit és a törvény által kötelezően ellátandó hatáskörökön kívül önként vállalhassa azok megoldását. A fakultatív feladatvállalás lehetőségét az Mötv. 10. § (2) bekezdése tartalmazza több feltétel megfogalmazásával.

Elsőként azt szükséges kiemelni, hogy valamely helyi közügy önkéntes vállalására kizárólag a képviselő-testület vagy a választópolgárok közössége helyi népszavazással jogosult. A másik fontos feltétel, hogy csak azon közügyek ellátását lehet fakultatív módon vállalni, melyeket a jogszabály nem utal valamely szerv kizárólagos hatáskörébe (például pénzügyi tevékenység). Harmadik kitétel, hogy az önként vállalt helyi közügy megoldása ne veszélyeztesse a kötelező feladatok ellátását. Az Mötv. új szabályozása a korábbi tapasztalatokra alapozva a fentiekben megjelölt általános megfogalmazást kiegészítette, és előírta, hogy a fakultatív feladatok finanszírozása csak a saját bevételek vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges. A saját bevételek körét az Mötv. 106. § (1) bekezdése határozza meg, a külön forrásokat pedig a költségvetési törvény tartalmazza, ami néhány társadalmilag fontos feladathoz nyújt támogatást, ha azok ellátását a helyi önkormányzat önként vállalja (például színházak fenntartása, zenekar működtetése).

A fakultatív feladatellátással kapcsolatos fontos szabály, hogy az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabályt nem sért. Ez a rendelkezés lehetővé teszi a helyi önkormányzat számára, hogy a helyi igényekhez igazodva szervezze meg az önként vállalt feladat ellátását, a célszerűségi szempontokat illetően mérlegelési lehetősége széles körű, de a jogi kereteket nem lépheti át, tevékenysége, döntése nem lehet jogszabállyal ellentétes. Itt hívjuk fel a figyelmet arra, hogy a fakultatív feladatvállalás szabályai a helyi önkormányzatok és más szervek viszonylatában értelmezendők, az önkormányzatok közötti feladatmozgásra más rendelkezések az irányadók, amelyeket külön ismertetünk.

2.6. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK

A helyi önkormányzatok „rendeltetése” a helyi közügyek intézése, de az alapvető államigazgatási szolgáltatások egy részét is helyben, az önkormányzat szervei biztosítják a polgárok számára. Ezekkel a feladatokkal tulajdonképpen az állam bízta meg a helyi önkormányzatok tisztségviselőit, szerveit jellemzően azért, mert az e körbe sorolható ügyek gyakorisága, a lakosság széles körének érintettsége szükségessé teszi a lakossághoz közeli szinten, bárki számára könnyen elérhető helyen történő ügyintézését. Az Alaptörvény 34. cikkének (3) bekezdése alapozza meg az önkormányzati szervek ez irányú tevékenységét. Alkotmányos követelmény, hogy államigazgatási feladat- és hatáskört kizárólag törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet telepíthet. Az önkormányzati szervezetrendszerben ilyen hatáskör gyakorlója a polgármester (főpolgármester, a megyei képviselő-testület elnöke), a képviselő-testület hivatalának vezetője (jegyző, főjegyző) vagy ügyintézője lehet. Az alaptörvényi rendelkezés arra is utal, hogy ez a megoldás kivételes, hiszen tipikusan a klasszikus államigazgatási szervek látják el az államigazgatási feladatokat. A helyi önkormányzati szervek elsősorban a gyakran előforduló államigazgatási hatósági ügyek (például szociális segélyezés) intézésében, illetve a honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási feladatok ellátásában játszanak jelentős szerepet.

Az Mötv. további rendelkezéseket tartalmaz az államigazgatási feladatok ellátásával kapcsolatban. Ezek közül kihangsúlyozandó, hogy az államigazgatási feladatok ellátásához szükséges költségvetési támogatást a központi költségvetés biztosítja. Itt hívjuk fel a figyelmet a következő különbségre is: míg az önkormányzati feladatoknál az azokkal arányban álló támogatás szerepel, addig az államigazgatási feladatoknál szükséges a költségvetési támogatás, hiszen az utóbbiaknál nem saját feladatellátásról van szó. Ezt támasztja alá az is, hogy államigazgatási ügyekben a hatáskör gyakorlóját a képviselő-testület nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül (Mötv. 18. §). Az államigazgatási ügyekben a jogorvoslat nem biztosított az önkormányzati szervezetrendszerben, hanem az államigazgatási szervek útján történik. Az Mötv. 22. § (6) bekezdése a fővárosi sajátosságokra figyelemmel lehetővé teszi, hogy egyes államigazgatási hatáskörök intézésére a főváros egészére kiterjedő illetékességgel ruházza fel a főpolgármestert.

Az új szabályozás rugalmas lehetőséget teremt arra is, hogy a változó körülményekhez igazodva, az általánostól eltérő módon legyen megoldható egyes állami feladatok biztosítása. A helyi önkormányzat törvényben meghatározott esetekben az állammal kötött megállapodás alapján elláthat állami feladatokat [Mötv. 10. § (3) bekezdés]. Az idézett rendelkezés a megállapodás kötelező elemeként írja elő a feladatellátás forrásairól történő rendelkezést. A megállapodás közigazgatási szerződésnek minősül.

2.7. A KÖTELEZŐ ÖNKORMÁNYZATI FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK DIFFERENCIÁLT TELEPÍTÉSE

A differenciált hatáskör-telepítésnek két dimenziója jelenik meg az Mötv.-ben. Egyrészt a jogalkotó ezt általános követelményként rögzíti, másrészt megjelenik az egyes önkormányzati típusok rendeltetésének meghatározása során is. Hangsúlyozni kell, hogy ezek a rendelkezések elsősorban az ágazati jogalkotás számára nyújtanak támpontokat az egyes közfeladatok önkormányzati szegmenseinek meghatározásához. Az alábbiakban ezeket a követelményeket mutatjuk be. A megállapodás közigazgatási szerződésnek minősül.

A közfeladatok ellátásában játszott erős önkormányzati szerepvállalás érdemi kompetenciákkal rendelkező önkormányzati rendszert feltételez, melynek meghatározó elemei a települési önkormányzatok. E helyhatóságok állnak a legközvetlenebb kapcsolatban választópolgáraikkal, ezért a helyben biztosítható közszolgáltatásokat – ide értve az alapvető közigazgatási ügyek intézését is – a települési önkormányzatokhoz indokolt telepíteni. Nem hagyható azonban figyelmen kívül a magyar önkormányzati rendszer azon sajátossága, hogy a helyi önkormányzás jogával minden település rendelkezik. Így minden település választópolgárainak közössége maga intézheti helyi közügyeit. Ugyanakkor méretnagyságban és teljesítőképességben jelentős különbségek mutatkoznak a helyi önkormányzatok között, figyelemmel arra, hogy hazánkban jelentős számú, kis lélekszámú település van, ezért indokolt tekintettel lenni a hatáskör-telepítés során az önkormányzatok teherbíró képességére is. Az európai gyakorlat is ezt támasztja alá, mert a hasonló elvet alkalmazó (egy település-egy önkormányzat) országok (például Franciaország) kiemelt figyelmet fordítanak az eltérő sajátosságokra és alkalmazzák a differenciált hatáskör-telepítés elvét.

Az Mötv. a fenti helyzetet figyelembe véve rögzíti, hogy a községnek, a városnak, a járásszékhely városnak, a megyei jogú városnak, a fővárosnak és kerületeinek, valamint a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek. Lényegében ez teremti meg az alapját a differenciált hatáskör-telepítésnek, amelyről az Mötv. 11. § (2)–(3) bekezdései az alábbiak szerint rendelkeznek:

„(2) Törvény a kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál differenciálni köteles, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok eltérő adottságait, különösen

- a) a gazdasági teljesítőképességet;
- b) a lakosságszámot;
- c) a közigazgatási terület nagyságát.

(3) Jogszabály a hatáskör telepítésével egyidejűleg meghatározza a feladat- és hatáskörrelátáshoz szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeket.

A korábbi szabályozás ugyan ismerte ezt a jogintézményt, de arról némileg másként rendelkezett. A legjelentősebb különbség, hogy a differenciálásra (kötelező többletfeladatok megállapítására) csak lehetőséget biztosított, és a jogalkotóra bízta, hogy azzal él-e, és milyen mértékben. Meggyőződésünk, hogy az önkormányzati rendszer már jelzett válságához az is jelentős mértékben hozzájárult, hogy az ágazatok többsége egyáltalán nem vette figyelembe az önkormányzatok eltérő adottságait, és esetenként ugyanazon közszolgáltatások ellátását várta el a kétszáz lelkes falutól, mint a kétszáz ezres nagyvárostól. Jelentős előrelépésnek tartjuk, hogy az MÖtv. már nem jogosultságként, hanem kötelezettségként írja elő a hatáskörök differenciált telepítését.

A változás másik fontos eleme, hogy az MÖtv. meghatározza a differenciálás szempontjait is. Kiemeltnek ítéli ezek közül a hatáskör jellegét, hiszen nem mindegy, hogy milyen közszolgáltatást kell megszervezni, mert mások az optimális (szakmailag is a legjobb) és egyben gazdaságilag is megfelelő (méréthatékony) mutatók, például a hulladékelhelyezésnél, mint az óvodai ellátás megszervezésénél. A differenciálásnál figyelembe veendő másik fontos szempont a helyi önkormányzatok eltérő adottságai, melynek megítéléséhez a jogalkotó példálódzó jelleggel kiemelte a legjellemzőbbeket (lakosságszám, gazdasági teljesítőképesség, közigazgatási terület nagysága). Jelezni kell, hogy az MÖtv. hatályba lépése óta elfogadott ágazati törvények már általában alkalmazták a differenciált hatáskör-telepítés követelményét (pl. oktatásban), jellemzően lakosságszámhoz kötve az eltérő kötelezettségeket. Meg kell jegyezni, hogy ez a mutató a hatáskörök jó részénél megfelelő alapot ad az elkülönítésre, többségében felesleges lenne egy bonyolult sok összetevős „képlet” kidolgozása, amely csaknem ugyanazzal a hatásfokkal alkalmazható.

Lényeges változást jelent az is, hogy a hatáskör-telepítéssel egyidejűleg meg kell határozni a feladatellátás legfontosabb szakmai paramétereit, az ellátáshoz szükséges személyi, tárgyi, anyagi feltételeket. Ezek pontos ismerete elengedhetetlen ahhoz, hogy elsődlegesen a közszolgáltatás igénybevevője tisztában legyen azzal, hogy milyen szolgáltatást várhat el. Másik oldalról a helyi önkormányzat is tudja, milyen kötelezettség hárul rá, harmadrészt pedig a törvényességért felelős szervek is jogszerűen léphessenek fel, ha a helyhatóság a szolgáltatási kötelezettségét nem vagy nem a jogszabályban foglaltaknak megfelelően teljesíti. Utolni kell arra, hogy míg a hatáskör telepítése garanciális okból törvényi szinten lehetséges, addig a fenti szakmai jellegű, sokszor terjedelmes szabályozásra elegendő az alacsonyabb jogforrási szint is.

2.8. AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK ELLÁTÁSÁNAK VÁLLALÁSA

A Magyarországhoz hasonló településszerkezetű és önkormányzati berendezkedésű országokban a szakmai és gazdasági hatékonyság biztosítása érdekében megkerülhetetlen eszköz a differenciált hatáskör-telepítés, melynek segítségével a jogalkotó egészséges munkamegosztást alakít ki a különböző adottságú önkormányzatok között. E megoldás előnyeit, alkalmazásának szükségszerűségét

már bemutatottuk, ugyanakkor rá kell mutatni arra is, hogy a differenciálás révén viszonylagosan homogén feladatrendszerek alakulnak ki az egyes önkormányzati típusokban, ezzel valamelyest szűkül a helyi igények, adottságok figyelembevételének lehetősége. Ez adódik abból, hogy az egyes önkormányzati szereplők esetén a tipikus jellemzőket, tulajdonságokat szükséges alapul venni a hatáskörök telepítésénél, de az országos átlagtól vannak jelentős eltérések, amiket alapvetően a szabályozás finomításával lehet kezelni, de teljesen kiküszöbölni nem.

Ennek ellensúlyozására alkalmas a feladatvállalás jogintézménye, amely már a korábbi szabályozásban is megjelent, de nem működött megfelelő hatásfokkal. A feladatvállalás leegyszerűsítve azt teszi lehetővé, hogy a kisebb önkormányzatok vállalhassák a nagyobb önkormányzat számára előírt feladat ellátását, ezzel olyan szolgáltatást nyújtva a saját lakosságuk számára, melyre törvény alapján nem kötelezettek. Ennek kapcsán meg kell jegyezni, hogy sokan a feladat átvállalásáról beszélnek a szabályozást értelmezve, holott nem arról van szó, mert a hatáskör eredeti címzettjének nem szűnik meg az ellátási kötelezettsége, de azokra az igénybe vevőkre már nem terjed ki, akik a feladatot vállaló (eredetileg nem kötelezett) által szervezett közszolgáltatáshoz csatlakoznak.

A fenti megoldás abból a szempontból kedvező, hogy a lakosságnak nem kell utaznia, ha közszolgáltatási szükségleteit kívánja kielégíteni. Másik oldalról azonban az sem igényel különösebb bizonyítást, hogy ezen ellátásoknak is megvan az optimális „üzemmérete”, gondoljunk csak az egészségügyi ellátásokhoz nélkülözhetetlen, esetenként hallatlanul drága berendezésekre.

A korábbi szabályozás legnagyobb hiányossága is erre vezethető vissza, mert a feladatra vállalkozó önkormányzat egyoldalú döntése nyomán jogosulttá vált a szolgáltatás megszervezésére, ráadásul igényelhetette a feladathoz kapcsolódó költségvetési forrás számára történő biztosítását. A szabályozásból következett az is, hogy a feladatot vállaló önkormányzat bármikor felhagyhatott az általa lényegében önként vállalt feladat ellátásával. Ez a konstrukció a hatáskör eredeti címzettjét az esetek többségében nehéz helyzetbe hozta, mert a szolgáltatását igénybe vevők száma csökkent. Ezzel együtt a feladathoz kapcsolódó állami támogatás is, ugyanakkor a kapacitását nem minden esetben tudta ugyanilyen mértékben csökkenteni, különösen arra figyelemmel, hogy ellátási kötelezettsége bármikor visszaállhatott az eredeti szintre, ha a közfeladatot vállaló önkormányzat arról döntött, hogy a továbbiakban nem biztosítja a feladat ellátását. Az új szabályozás elemeit már ennek megfelelően alakította ki a jogalkotó, hogy megőrizze a korábbi megoldás pozitív hatását (a szolgáltatásbővítés lehetőségét a feladat ellátására nem kötelezett önkormányzatok számára is), de kiszűrje a fentiekben jelzett negatív hatásokat.

Az Mőtv. 12. §-a már ennek a követelménynek megfelelően rendelkezik arról, hogy:

„(1) A nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását – annak egyetértésével – más települési önkormányzat vagy társulása önként akkor vállalhatja, ha azt

- a) a lakossági igények indokolják;
- b) gazdaságosabban és legalább változatlan szakmai színvonalon;
- c) többlet állami támogatás igénybevétele nélkül

képes ellátni.

(2) A feladat- és hatáskör vállalásáról a települési önkormányzat képviselő-testülete – a feladat- és hatáskör eredeti címzettjének előzetes egyetértése esetén – rendeletben, a társulás határozatban dönt a feladat- és hatáskörvállalás tervezett időpontját megelőzően legalább három hónappal korábban. Az (1) bekezdésben foglalt feltételek meglétét a kormányhivatal – indokolt esetben más állami szervek bevonásával – törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgálja. Törvény vagy megállapodás eltérő rendelkezésének hiányában az ellátás megkezdésének időpontja a döntést követő év január 1. napja.

(3) A feladat- és hatáskör vállalása esetén a települési önkormányzat a központi költségvetéstől igényelheti a vállalt feladattal arányos fedezet biztosítását.”

A fentiekben bemutatott rendelkezésekből egyértelműen látszik, hogy a törvény a feladatvállalási lehetőséget továbbra is garantálja, de érdemi jogosítványt biztosít a feladat eredeti címzettje számára is a feladatvállaláshoz szükséges egyetértési jog kikötésével. Az idézett rendelkezések további elemei pedig a lakossági érdekek, a szakmai szempontok, illetve a gazdaságossági követelmények érvényesülését biztosítják. Bizonyítható lakossági igény nélkül (például kezdeményezés, az igénybevevőkre vonatkozó adatok elemzése stb.) nem lehet elindítani a feladat vállalásához vezető folyamatot, de alá kell támasztani azt is, hogy az ellátás szakmai színvonala nem csökken, és nem kerül többé, különös figyelemmel arra is, hogy a költségvetésből igényelhet támogatást a közfeladatot vállaló önkormányzat. Külön követelmény, hogy a feladatellátást vállaló rendeletben döntsön (a társulás értelemszerűen csak határozatban dönthet, mert rendeletalkotásra nincs felrúháza) a közfeladat vállalásáról, a zökkenőmentes átállás érdekében pedig a törvény rendelkezik a legfontosabb határidőkről (döntés határideje, ellátás megkezdésének időpontja). A feladatvállalás fentiekben bemutatott lényeges feltételeinek vizsgálatára a vonatkozó rendelkezések feljogosítják a kormányhivatal vezetőjét a törvényességi felügyeletre vonatkozó szabályok alkalmazásával.

A főváros tekintetében a feladatvállalásra külön szabályok vonatkoznak, nem a fentiekben ismertetett rendelkezéseket kell alkalmazni. A fővárosi önkormányzati rendszerben a feladatvállaláshoz nem szükséges a rendeleti formula, a fővárosi és a kerületi önkormányzat megállapodása szükséges a vállaláshoz, megállapodásban kell rögzíteni a feladatellátáshoz kapcsolódó anyagi eszközök átadását is. A külön rendelkezések a kerületi önkormányzat, illetve azok társulása számára teszik lehetővé, hogy vállalhassák a fővárosi önkormányzat számára előírt feladat- és hatásköröket.

2.9. AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK ELLÁTÁSA

2.9.1. A FELADATELLÁTÁS SZABADSÁGA ÉS KORLÁTAI

Az önkormányzatiság lényegéből következik, hogy a helyi önkormányzatok nagy szabadsággal döntenek a rájuk bízott, illetve az általuk vállalt közfeladatok ellátásáról. Ez egyrészt következik abból, hogy az öngazgatás, a helyi adottságok, igények figyelembevétele szükségessé teszi a körülményekhez igazodó megoldás kiválasztásának lehetőségét. Másrészt azonban a lakosság érdekei azt kívánják, hogy egy-egy adott, fontos közszolgáltatás (például hulladékgyűjtés) jelentős feltételei pontosan ismertek legyenek, illetve garanciát kapjon a közfeladat színvonalas, folyamatos ellátására. E kettős követelményt tartotta szem előtt a jogalkotó, amikor az Mötv. 41. §-ában rendelkezett az önkormányzati feladatok ellátásáról.

E körben indokolt utalni az Alaptörvény 33. cikkének (1) bekezdésére, mely szerint a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja. Ez korántsem jelenti azt, hogy a testület maga oldana meg közvetlenül minden feladatot, gyakorolna valamennyi hatáskört, pusztán annyit, hogy a választott testület a meghatározó szerep, a döntés a feladat ellátásának módjáról, részleteiről. Ennek érdekében az Mötv. fentiekben idézett rendelkezése rögzíti, hogy az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják.

Az Mötv. a képviselő-testület szervei közé sorolja a polgármestert (főpolgármestert, megyei közgyűlés elnökét), a képviselő-testület bizottságait, a részönkormányzat testületét, a polgármesteri hivatalt (közös önkormányzati hivatalt), a jegyzőt, továbbá a társulást. E szervek egy jó része már

maga is közvetlenül biztosít közszolgáltatásokat (például a jegyző az államigazgatási hatáskörök gyakorlásával), de más közfeladatok ellátásánál e szervek is csak előkészítő, illetve az ellátás szempontjából meghatározó döntési feladatokat látnak el (például az óvodai ellátás nem e szervek valamelyikében történik, hanem az óvodában, de az óvoda költségvetését, illetve vezetőinek kinevezését a képviselő-testület biztosítja).

Az önkormányzati feladatellátás szabadságát és széles terjedelmét az Mötv. 41. § (6) bekezdése mutatja, mely szerint:

„A képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására – jogszabályban meghatározottak szerint – költségvetési szervet, a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti gazdálkodó szervezetet (a továbbiakban: gazdálkodó szervezet), nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet (a továbbiakban együtt: intézmény) alapíthat, továbbá szerződést köthet természetes és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel.”

E rendelkezések jól szemléltetik azt a széles mozgásteret, amellyel az önkormányzat rendelkezik feladatai megoldásánál. Legtipikusabb az intézmény, a költségvetési szerv alapítása (például bölcsőde, szociális intézmény), amelyet működtethet önállóan, de más önkormányzatokkal közösen is. Az intézmény vezetőjének kinevezésén túl az egyes ágazati törvények – az intézmény jellegének megfelelően – különböző meghatározó jogosítványokat biztosítanak a fenntartónak.

A közszolgáltatások egy részében célszerű gazdasági társaságot vagy nem profitorientált (non-profit) szervezetet alapítani, mert e szervezetek alkalmasabbak egyes feladatok ellátására (például településüzemeltetés) és kiegészítő tevékenységeik révén magasabb szintű ellátásokat képesek biztosítani. Egyes esetekben meghatározott szervezetek – szerződésen alapuló – külön támogatása is megoldás lehet (például egyházi iskola, felekezeti temető) a közszolgáltatás biztosításában.

Harmadrészt, e körben sor kerülhet a szolgáltatás megvásárlására akár más önkormányzattól, gazdálkodó szervezettől vagy természetes személytől. Az önkormányzatiság lényegéből következően az önkormányzat maga határozza meg, hogy széles feladat- és hatásköri rendszerében az egyes feladatok ellátásáról milyen módon gondoskodik, ennek megválasztása diszkrecionális joga, természetesen csak törvényi keretek között, hiszen figyelemmel kell lenni az adott tevékenységet szabályozó ágazati rendelkezésekre is.

Ehhez kapcsolódnak az Mötv. 41. § (8) bekezdésében megfogalmazott követelmények, amelyek szerint törvény előírhatja, hogy meghatározott közszolgáltatást kizárólag erre a célra alapított költségvetési szerv, olyan állami vagy legalább többségi önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, amelyben az állam vagy önkormányzat legalább többségi befolyással bír, vagy e gazdasági társaság legalább többségi tulajdonában és legalább többségi befolyása alatt álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság vagy önkormányzati társulás láthat el. Ezzel biztosítható, hogy egyes, meghatározó közszolgáltatások ellátója az állam, illetve a helyi önkormányzat vagy azok minimum többségi befolyása alatt álló gazdasági társaság legyen (például hulladékgazdálkodás, parkolás).

2.9.2. AZ ÖNKORMÁNYZATI HATÁSKÖRÖK ÁTRUHÁZÁSA

Az önkormányzati rendszeren belüli, az egyes önkormányzati típusok között érvényesülő munkamegosztást alapvetően a már ismertetett differenciált hatáskör-telepítés szabályai biztosítják. Ugyanakkor az egyes önkormányzatokon belül is ki kell alakítani a képviselő-testület és különböző

szervei közötti optimális munkamegosztást. Ez értelemszerűen igen változatos megoldásokkal lehetséges, hiszen jelentős mértékben eltérő adottságokkal rendelkeznek az önkormányzati rendszer egyes szereplői (például amíg egy száz fő alatti település képviselő-testülete szinte minden helyi közügyben maga tud döntést hozni, addig ez nem mondható el egy nagyvárosról).

Az önkormányzati működés meghatározó szereplője a képviselő-testület, amelyet alátámaszt az Alaptörvény előző pontban már ismertetett azon rendelkezése, hogy az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő-testületet illetik. Ebből következik, hogy a képviselő-testület dönti el, hogy az egyes hatásköröket maga látja el vagy átruházza – az e törvényben meghatározott kivétellel – a polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja. A hatáskör további átruházása tilos. E szabályok biztosítják a hatáskör „eredeti” címzettjének meghatározó szerepét, amely magában foglalja azt a jogot, hogy a testület meghatározza a hatáskör gyakorlásának feltételeit és módját. Az utasítás joga nem azt jelenti, hogy az adott konkrét ügyben magát a meghozandó konkrét döntést jelölhetné meg a képviselő-testület, hiszen ez egyenértékű a hatáskör közvetlen gyakorlásával. Szükséges megjegyezni azt is, hogy a hatáskör „visszavonása” sem egyedi ügyenként gyakorolható, normatív feltételeket indokolt meghatározni.

A hatásköri szabályokhoz kapcsolódik a döntési jogosultság meghatározása az Mötv. 41. § (3) bekezdésében. Ennek alapján önkormányzati döntést „saját jogán” (a törvény felhatalmazása alapján közvetlenül) hozhat:

- helyi népszavazás;
- a képviselő-testület.

A képviselő-testület felhatalmazása alapján hozhat önkormányzati döntést:

- a képviselő-testület bizottsága;
- a részönkormányzat testülete;
- a polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke;
- az önkormányzati társulás;
- a jegyző.

A hatáskörök átruházásáról – tekintettel arra, hogy alapvető, az állampolgárokat is érintő kérdésekről van szó – szükséges önkormányzati rendeletben (a szervezeti és működési szabályzatban) dönteni.

A testület ez irányú döntése nem teljesen korlátok nélküli, hiszen az Mötv. 42. §-a szerint „A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át:

1. a rendeletalkotás;
2. szervezetének kialakítása és működésének meghatározása,
3. a törvény által hatáskörébe utalt választás, kinevezés, vezetői megbízás;
4. a helyi népszavazás elrendelése,
5. kitüntetések és elismerő címek alapítása;
6. a gazdasági program, a hitelfelvétel, a kötvénykibocsátás, a kölcsönfelvétel vagy más adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás, alapítványi forrás átvétele és átadása;
7. önkormányzati társulás létrehozása, megszüntetése, abból történő kiválás, a társulási megállapodás módosítása, társuláshoz, érdekképviselési szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás;
8. megállapodás külföldi önkormányzattal való együttműködésről, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás;

9. intézmény alapítása, átszervezése, megszüntetése;
10. közterület elnevezése, köztéri szobor, műalkotás állítása;
11. eljárás kezdeményezése az Alkotmánybíróságnál;
12. a bíróságok ülnökeinek megválasztása;
13. állásfoglalás intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körze-
teiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti;
14. a települési képviselő, polgármester méltatlansági és a vagyonnyilatkozati eljárással
kapcsolatos, továbbá összeférhetetlenségi ügyében való döntés;
15. az önkormányzati képviselői megbízatás megszűnéséről való döntés, ha a képviselő egy
éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén;
16. a településfejlesztési terv és a településrendezési terv jóváhagyása;
17. területszervezési kezdeményezés;
18. a helyi önkormányzati vagyon tulajdonjogának a 108. § szerinti ingyenes átruházására
vagy nemzeti vagyon tulajdonjogának ingyenes átvételére vonatkozó döntés;
19. amit törvény a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe utal.”

A fenti törvényi keretek között a képviselő-testület maga alakítja ki, hogy mely hatásköröket tartja meg magának és melyeket ruházza át (ez utóbbinál meg kell jelölnie azt is, hogy mely törvényben meghatározott szerv az átruházott hatáskör címzettje). E döntésénél feltétlenül szem előtt kell tartania, hogy a stratégiai jelentőségű kérdésekben megtartsa magának a döntési jogot, de az operatív, gyors döntést igénylő kérdésekben (például élethelyzetekhez kötődő segélyezés) olyan szervet hatalmazzon fel, amely állandóan működik (például polgármester), tevékenysége nem ülésekhez kötött. A fentiekén túl célszerű figyelembe venni különösen:

- az önkormányzat adottságait;
- a hatáskör jellegét;
- a gazdasági, hatékonysági szempontokat;
- az észszerű munkamegosztás követelményeit stb.

Szükséges leszögezni, hogy a hatáskörök észszerű elosztása az érdemi önkormányzati működés kulcskérdése, néha azonban előtérbe kerülnek a politikai szempontok, meghatározott tisztségek és pozíciók erősítése, gyengítése. Egyes helyeken a törvényi szabályokkal ellentétesen akarnak az alpolgármesterre vagy a tanácsnokra hatáskört átruházni, gyengítve ezzel a polgármester szerepét. E durva törvénysértéseken kívül jogszerű keretek között is kialakítható észszerűtlen rendszer a szakmai követelmények figyelmen kívül hagyásával. A hatáskörök átruházási rendszerének kialakítása döntő jelentőségű az önkormányzati működés szempontjából, ezért szükséges széles körben egyeztetni, és megfelelő konszenzusokat kialakítani a helyi szabályozás során.

3.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK SZERVEI ÉS MŰKÖDÉSÜK

3.1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐ

A helyi közösség sorsának irányítására meghatározó a közvetett – helyi képviselőkön keresztül történő – hatalomgyakorlás. A választópolgárok önkormányzati képviselőket, képviselő-testületet választanak.

Az Alaptörvény 35. cikke alapján az önkormányzati képviselők **mandátuma öt évre** szól. A választás napját a köztársasági elnök tűzi ki. Az Alaptörvény rendelkezik arról is, hogy főszabályként a képviselő-testület megbízatása a következő általános önkormányzati választás napjáig tart, jelöltek hiányában elmaradt választás esetén ez meghosszabbodik az időközi választás napjáig.

Az önkormányzat képviselő-testületébe választható tagok számát a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény határozza meg a település lakosság-számától függően. A korábbi szabályozáshoz képest a jogalkotó célja deklaráltan az egyszerűsítés és a költséghatékonyság volt, ezért a lakosságszáma is figyelemmel a testület tagjai számának csökkentésére került sor a választási rendszer megtartása mellett.

Az önkormányzati képviselőket tízezernél kisebb lakosságszámú településen egyéni listás, annál több lakosú településen és a fővárosi kerületekben vegyes választási rendszerben – egyéni választókerületben és kompenzációs listán – választják. Egyéni listás, illetve egyéni választókerületi képviselőjelölt az lehet, akit az adott választókerület választópolgárainak legalább 1%-a jelöltnek állított. A tízezernél kevesebb lakosú településeken minden jelölt egy listára kerül fel, a település egyetlen választókerületet alkot. A választópolgárok a településen megválasztható képviselők számának megfelelő számú (2–8) jelöltet jelölhetnek meg. Képviselők a legtöbb szavazatot kapó jelöltek lesznek. Ha a listáról megválasztott képviselő nem veszi át a megbízólevelét, jelöltként továbbra is a listán marad, és a lista alapján a következő általános választásig képviselői megbízatást szerezhet. Az egyéni listás választáson szerzett képviselői mandátum megszűnése esetén nincs szükség időközi választásra, mert a listáról következő jelölt kerül be a képviselő-testületbe.

A tízezernél több lakosú településeken és a fővárosi kerületekben a választópolgárok a törvényben meghatározott számú egyéni választókerületi jelöltekre szavazhatnak, emellett kompenzációs listáról is szerezhető előre meghatározott számú mandátum. Kompenzációs listát az a jelölt szervezhet állíthat, amely a település egyéni választókerületeinek több mint felében jelöltet állított. Egyéni képviselő az lesz, aki a jelöltek közül a legtöbb szavazatot kapta. A listára leadott szavazatokból pedig a törvényben meghatározott számítási mód segítségével osztják ki a mandátumokat.

A választási rendszer legjelentősebb mértékben a fővárosi közgyűlés tagjai választásának módjában változott a korábbi szabályozáshoz képest. A fővárosi közgyűlés tagja a közvetlenül megválasztott főpolgármester, minden kerületi polgármester (23) – akiket szintén közvetlenül választanak –, emellett további kilenc képviselő szerezhet mandátumot fővárosi kompenzációs listáról. Fővárosi kerületi önkormányzati képviselő csak akkor lehet egyidejűleg a fővárosi közgyűlésnek a fővárosi

kompenzációs listáról mandátumot szerzett tagja is, ha a kerületi önkormányzati képviselői mandátumát egyéni választókerületben szerezte. Kompenzációs listát az a jelölőszervezet állíthat, amelyik a fővárosi kerületek felében állított polgármester-jelöltet. A fővárosi kompenzációs listán csak a polgármester- és főpolgármester-jelöltek szerepelhetnek. A kompenzációs listáról a fővárosi kerületekben a polgármester-jelöltekre leadott, fővárosi szinten összesített szavazatok arányában osztanak mandátumot.

A megyei önkormányzati képviselőket a választópolgárok megyei listán választják. Minden megye egy választókerületet alkot, amelynek nem része a megyei jogú város és a főváros. A megyei közgyűlés tagjainak számát a megye lakosságszáma alapján határozzák meg. A megyei közgyűlés tagjainak száma a korábbi szabályozáshoz képest jelentősen csökkent: a legkisebb lélekszámú megyékben 15 tagú, a legnépesebb megyében pedig 43 tagú közgyűlést választanak. A megyei választókerületben az a szervezet állíthat listát, amely a választókerület választópolgárai 0,5%-ának ajánlását összegyűjtötte. A megyei listák a leadott szavazatok arányában, a törvényben meghatározott számítási mód alapján jutnak mandátumhoz.

Az önkormányzati választásoknál a törvény nem határoz meg érvényességi küszöböt, tehát a választásra jogosultak részvételének számától függetlenül a választás érvényes lesz. A törvény a relatív többség elvét követi: a mandátum megszerzéséhez nem szükséges a szavazatok több mint felének megszerzése, aki a több szavazatot kapja, az nyeri a választást. Ebből következően az önkormányzati választás minden esetben egyfordulós.

A választás lebonyolítását független, csak a törvényeknek alárendelt szervek, a szavazatszám-láló bizottságok, a települési és területi választási bizottságok, illetve az országos választási bizottság végzik. Elsődleges feladatuk a választások tisztaságának és törvényességének biztosítása. A választások előkészítésével, lebonyolításával kapcsolatos szervezési feladatokat a választási irodák végzik. 2013. május 3-tól autonóm államigazgatási szervként létrejött a Nemzeti Választási Iroda. A választási szervek döntései ellen jogorvoslatnak van helye.

3.1.1. A KÉPVISELŐI MEGBÍZATÁS ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI, A MEGBÍZATÁS KELETKEZÉSE, MEGSZÚNÉSE

A helyi önkormányzati képviselőkre vonatkozó korábbi széttagozott szabályozást a 2014. évi általános önkormányzati választások után egy jogszabályban, az Möt.-ben található új, modern, korszerű szemléletű és koherens szabályrendszer váltotta fel.

A helyi önkormányzati képviselő **megbízatása** a megválasztásával keletkezik. A megválasztott képviselő az alakuló ülésen – időközi választás esetén a választást követő első ülésen – **esküt tesz**, és erről okmányt ír alá. Az önkormányzati képviselő tagja a képviselő-testületnek. Képviselőként választóinak az érdekeit a település (fővárosi kerület, megye) egészéért vállalt felelősséggel képviseli. Fontos, hogy az egyéni listás rendszerben, a vegyes választási rendszer egyéni választókerületében mandátumot szerzett képviselő és a listáról bekerült képviselő **jogai és kötelességei azonosak**. Az önkormányzati képviselői megbízatás nem minősül foglalkoztatási jogviszonynak.

Az önkormányzati képviselői **megbízatás megszűnésének eseteit** a törvény tételesen felsorolja. Alapvető esetben a megbízatás az adott ciklus lezártaival, a megválasztását követő helyi önkormányzati **általános választás napján** szűnik meg. A jelöltek hiányában elmaradt választás esetén megbízatása az időközi választás napjáig meghosszabbodik. Nyilvánvaló és egyértelmű megszűnési ok a „választhatóság” **jogának elvesztése**, valamint a képviselő **halála**.

A képviselő-testület közreműködését igényli az **összeférhetetlenség kimondása**, a **méltatlanság megállapítása**, a képviselő-testület üléseiről való **huzamos távolmaradás**. Ezekben az esetekben a képviselő-testület **határozatában** állapítja meg a képviselő megbízása megszűnését. Az üléstől való huzamos, egyéves távolmaradást az első ízben elmulasztott képviselő-testületi ülés időpontjától kell számítani.

Amennyiben a **képviselő-testület** határozza el a **feloszlását**, vagy a Kormány javaslatára az **Országgyűlés oszlatja fel** az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet, ez egyben a képviselői megbízás megszűnését is jelenti.

Az önkormányzati képviselő saját döntésével is **lemondhat** a képviselői megbízatásról vagy a képviselő-testület ülésén tett bejelentésével vagy a képviselő-testülethez a polgármesteren (főpolgármesteren, megyei közgyűlés elnökén) keresztül eljuttatott írásbeli nyilatkozatával. A lemondás nem vonható vissza.

Speciális megszűnési eset a fővárosi közgyűlés kerületi polgármester tagja közgyűlési megbízatása megszűnése: ha a fővárosi kerületi polgármesteri megbízatása megszűnik, automatikusan megszűnik a fővárosi közgyűlési megbízatása is.

3.1.2. AZ ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐ JOGAI ÉS KÖTELEZETTSÉGEI

Ahhoz, hogy a képviselő felelősségteljesen tudja ellátni feladatait, szükséges a képviselői mozgáster jogszabályban történő meghatározása. Az Mőtv. tételesen felsorolja az alapvető képviselői jogokat és kötelezettségeket.

Fontos leszögezni, hogy a képviselői jogokat a képviselő-testület nem korlátozhatja.

Az önkormányzati képviselő jogosítványainak legnagyobb csoportját a képviselő-testület munkájában való **részvételi és ahhoz kapcsolódó jogok** alkotják.

Legfontosabb jogosultság az önkormányzati képviselő számára – amely egyben kötelezettség is – a képviselő-testület **ülésén való részvétel**, amelyhez természetesen a döntéshozatalhoz való jog és **szavazati jog** is társul. Ehhez szorosan kapcsolódik az **információszerzéshez való jog**, ami a képviselői tevékenység ellátásához szükséges információkhoz való hozzáférés jogát jelenti. Az önkormányzati képviselő a képviselő-testület ülésén a polgármestertől, alpolgármestertől, a jegyzőtől, a bizottság elnökétől önkormányzati ügyekben felvilágosítást kérhet, amire az ülésen vagy az azt követő harminc napon belül írásban érdemi választ kell adni. Emellett a képviselő a polgármestertől igényelheti a képviselői munkájához szükséges tájékoztatást.

A testületi ülésekhez kapcsolódó képviselői jog továbbá, hogy az önkormányzati képviselő **tanácskozási joggal részt vehet** a képviselő-testület bármely bizottságának nyilvános vagy zárt ülésén is.

Annak érdekében, hogy konkrétan is megjelenhessen a választók felé a testületi munkája, a képviselő kérésére az írásban benyújtott **hozzászólását** a képviselő-testület üléséről készített **jegyzőkönyvhöz kell mellékelni**, vagy kérésére a véleményét rögzíteni kell a jegyzőkönyvben.

Az önkormányzati képviselő munkája elvégzéséhez használhatja a képviselő-testület, valamint a bizottság ülésén a **magyar jelnyelvet** vagy az általa választott **speciális kommunikációs rendszert** az esélyegyenlőség érdekében. Az ehhez kapcsolódó valamennyi költséget az önkormányzatnak kell biztosítani.

A képviselői jogok következő csoportját a **kezdeményezési jogosultságok** alkotják.

Valamennyi önkormányzati képviselőnek joga, hogy **döntéshozatalt kezdeményezzen** a képviselő-testület ülésén, akár rendelet akár határozat formájában. Ugyancsak a testületi munkájában végzett aktív képviselői magatartást segíti az a jogosultság, hogy a képviselő **javaslatot tehet** a bizottság elnökének valamely, a bizottság feladatkörébe tartozó ügy megtárgyalására, amelyet a bizottság legközelebbi ülése elé kell terjeszteni, és annak tárgyalására meg kell hívni az önkormányzati képviselőt is. Amennyiben a képviselő a bizottság, a polgármester, a részönkormányzat testület, a jegyző önkormányzati ügyben hozott döntésével nem ért egyet, kezdeményezheti annak képviselő-testület általi felülvizsgálatát. Ezen túl a képviselő **közérdekű ügyben kezdeményezheti** a polgármester intézkedését is.

Valamennyi önkormányzati képviselő jogosult továbbá – a későbbiekben részletezendő – összeférhetetlenségi, méltatlansági eljárás, vagyonnyilatkozat-tételi eljárás, valamint valamely önkormányzati képviselő testületből történő kizárásának kezdeményezésére.

Az Mötv. nem általános jelleggel, hanem külön megbízás alapján **képviseleti jogot** is biztosít az önkormányzati képviselő számára. A törvény erejénél fogva az önkormányzat képviseletére a polgármester jogosult, azonban a képviselő-testület megbízása alapján egyedi esetekben az önkormányzati képviselőt is felhatalmazhatja a képviseletre.

Az önkormányzati képviselő feladatait társadalmi megbízatásban látja el, emiatt a testületi munkában való részvételhez szükséges időtartam alatt a munkahelyén felmentést élvez a munkavégzés alól. Az emiatt kiesett jövedelmét a képviselő-testület téríti meg, amely alapján az önkormányzati képviselő társadalombiztosítási ellátásra jogosult.

A jogok mellé a jogalkotó **kötelezettségeket** is megállapított az önkormányzati képviselők számára. Tekintettel arra, hogy az önkormányzati döntéshozatal színtere a képviselő-testület ülése, kötelezettségként is rögzíti a törvény az önkormányzati képviselők számára a testület **ülésein való megjelenést**, a munkában és a döntéshozatali eljárásban való **részvételt**.

Annak érdekében, hogy a megválasztott önkormányzati képviselő megfelelő felkészültségét elősegítse, az Mötv. **kötelezővé** teszi a képviselő számára az eskütételt követő három hónapon belül a kormányhivatal által szervezett **képzésen való részvételt**.

Bár az önkormányzati képviselői tisztségből fakadóan eleve magától értetődőnek kellene lennie, a törvény mégis rögzíti, hogy az önkormányzati képviselő **köteles kapcsolatot tartani** a választópolgárokkal, akiknek évente legalább egyszer tájékoztatást nyújt a képviselői tevékenységéről.

Kötelezettségként állapítja meg a törvény a **megbízatással való visszaélés tilalmát** is, amely szerint az önkormányzati képviselőnek saját szakmai vagy üzleti ügyében képviselőségét tilos előnyszerzésre felhasználnia.

Az Mötv. a fent felsorolt kötelezettségek megszegéséhez szankciókat is társít: a képviselő-testület a képviselő tiszteletdíját, természetbeni juttatását legfeljebb tizenkét havi időtartamra **csökkentheti, megvonhatja**. Egyértelműen rögzíti azt is, hogy a szabályszegő képviselővel szemben a szankciók ismételten alkalmazhatók.

Az Mötv. a képviselő-testület döntési kompetenciájába utalja a **tiszteletdíj és természetbeni juttatás** megállapítását. A törvény nem nevesít felső határt, nem határozza meg az adható természetbeni juttatások körét, mindössze azt rögzíti, hogy az önkormányzati képviselő számára történő tiszteletdíj megállapítása nem veszélyeztetheti az önkormányzat kötelező feladatai ellátását, ebből következően annak forrása csak a saját bevétel lehet. A tiszteletdíj és a természetbeni juttatás mellett a polgármester engedélyezheti a képviselő számára költségtérítés kifizetését, amely költség azonban számlával igazolt, kizárólag a képviselői munkával összefüggésben keletkezett lehet.

Felfogható egyfajta képviselői jogosultságként az önkormányzati képviselő által betölthető **tanácsnoki** tisztség. A tanácsnok felügyeli a képviselő-testület által meghatározott önkormányzati feladatkörök ellátását. A tanácsnoki tisztség ellátásáért többletjuttatás állapítható meg.

3.1.3. ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG, MÉLTATLANSÁG, ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGI ELJÁRÁS

A 2014. évi általános önkormányzati választások napján hatályba lépő szabályok közül ezen a területen következett be a legnagyobb változás a korábbi szabályozáshoz képest. A törvény tételesen meghatározza, hogy minden képviselőtől elvárható, minimális követelmény az, hogy nem folytathat olyan tevékenységet, ami a feladatai ellátásához szükséges közbizalmat megingathatja. Emellett a törvényben felsorolt összeférhetlenségi okok csoportosíthatók.

Az első csoportba azon pozíciók tartoznak, amelyek a hatalmi ágak elválasztásának elvéből fakadóan **a központi közigazgatási, az államigazgatási, illetve a hon- és rendvédelmi pozíciókat teszik összeférhetetlenné** az önkormányzati képviselői tisztséggel. Így az önkormányzati képviselő nem lehet országgyűlési képviselő, valamint aki olyan tisztséget tölt be, olyan feladatot lát el, amelyre kinevezését, megbízatását az Országgyűléstől, a köztársasági elnöktől, a Kormánytól, a Kormány tagjától vagy az Országgyűlés, kormány alárendeltségébe tartozó szervtől (vezetőjétől) kapta. A törvény **kivételeket** is nevesít: nem összeférhetetlen a kinevezés, ha annak keretében tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet lát el a képviselő. Emellett nem áll fenn összeférhetlenség – bár a kinevezés a fentebb felsoroltaktól származik – az egészségügyi, szociális és oktatási területhez tartozó munkakörcsaládok esetén (egészségügyi intézmény főigazgatója, gazdasági vezetője, orvos, egészségügyi dolgozó, köznevelési intézmény vezetője, foglalkoztatottja, szakképzési intézmény vezetője, foglalkoztatottja vagy a szakképző intézmény fenntartói irányítási hatáskört gyakorló szerv vezetője, foglalkoztatottja, felsőoktatási intézmény vezetője, foglalkoztatottja, szociális intézmény, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmény vezetője és foglalkoztatottja) vagy ha a képviselő az állam által alapított vagy tulajdoni részesedésével működő gazdálkodó szervezet felügyelőbizottságnak vagy ügyvezetésének tagja. Az összeférhetlenségi esetek vizsgálatánál nem elegendő az Mőtv. előírásait vizsgálni, szükséges a jogviszonyt szabályozó törvény vizsgálata is.

Az önkormányzati képviselő nem lehet a központi államigazgatási szerv vezetője, köztisztviselője; a Magyar Honvédség, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat hivatásos vagy szerződéses állományú tagja, rendvédelmi szerv, az Országgyűlési Őrség hivatásos állományú tagja, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyőri munkakört betöltő foglalkoztatottja. Nem lehet továbbá kormánytisztviselő olyan államigazgatási szervnél, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatal azon szervének tisztviselője, amelynek illetékességi területén az adott önkormányzat működik.

Az összeférhetlenségi esetek **következő nagy csoportjába** azon tisztségek tartoznak, amelyek **a másik önkormányzattól, másik önkormányzati pozíciótól való függetlenség** biztosítására hivatottak. Ezek szerint önkormányzati képviselő nem lehet jegyző (főjegyző), aljegyző, ugyanazon önkormányzat polgármesteri hivatalának vagy közös önkormányzati hivatalának köztisztviselője, alkalmazottja; más települési önkormányzatnál képviselő, más települési önkormányzatnál polgármester, alpolgármester.

A **harmadik nagy összeférhetlenségi csoportot** az **egyéb** okok alkotják, melynek célja, hogy a képviselő hatáskörét befolyásmentesen gyakorolja. Ebbe a csoportba a **gazdasági** és médiumokkal kapcsolatos esetkörök tartoznak. Ezek szerint a képviselői tevékenységgel összeférhetetlenek

kell tekinteni a helyi önkormányzat által alapított vagy tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság, továbbá a helyi önkormányzat tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság által alapított gazdasági társaság legfőbb szervének – kivéve, ha a gazdasági társaság legfőbb szerve a képviselő-testület –, tagja, személyes közreműködője vagy a képviselőt ellátására jogosultja. Az összeférhetetlenség meghatározásánál nem a pozíció elnevezése, hanem annak tartalma az irányadó.

Szintén az önkormányzati képviselő függetlenségét biztosítja a **médiatartalmakat meghatározó pozíciók** összeférhetetlensége. Megítéléséhez szükséges külön törvényben, a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvényben meghatározott fogalmak értelmezése is. Az Mötv. értelmében nem lehet önkormányzati képviselő a médiatartalom-szolgáltató természetes személy, jogi személy, gazdasági társaság legfőbb szervének, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselőt ellátására jogosultja.

A fentiekben túl a települési önkormányzati képviselő nem lehet a megyei közgyűlés elnöke, alelnöke, főpolgármester, főpolgármester-helyettes.

Az összeférhetetlenség mellett a **méltatlanság** jogintézménye is megjelenik az önkormányzati képviselőkre vonatkozó szabályozásban. A két jogintézmény hasonló funkciót tölt be, mégis jól elkülöníthetőek. Az összeférhetetlenségre általában jellemző, hogy az azt megalapozó ok, helyzet megszüntetésére az érintettnek van lehetősége (reparálható helyzet). A méltatlanság objektív alapú jogintézmény: a méltatlansági helyzet beálltával a képviselői tisztség automatikusan megszűnik, tekintettel arra, hogy a helyzet nem reparálható.

Méltatlanság esetén a képviselő-testület **határozatával** mondja ki a képviselői megbízás megszűnését.

Méltatlan az önkormányzati képviselői megbízásra az, **akit megbízatásának ideje alatt – a mentesítésre tekintet nélkül – szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélnék**, akár büntett, akár vétség elkövetése miatt.

A másik méltatlansági esetkör a **köztartozás huzamos fennállása**. Méltatlan a tisztségére a képviselő, ha az állammal, önkormányzattal szemben köztartozása van, és ezt az erről szóló értesítés kézhezvételétől számított hatvan napon belül nem rendezi. Annak érdekében, hogy ellenőrizhető legyen, hogy a képviselőnek nincs köztartozása, a megválasztását követő harminc napon belül köteles kérelmezni a felvételét az adózás rendjéről szóló törvényben meghatározott köztartozásmentes adózói adatbázisba, és az adatbázisba való felvétel megtörténtét a képviselő-testületnél igazolni.

Képviselőségre méltatlan helyzetet teremt a **jogerős bírói döntés be nem tartása**, az azzal való szembeszegülés, továbbá a gazdasági társaságokról szóló törvény rendelkezései alapján a felszámolás során **ki nem elégített követelésekért való felelősség jogerős bíróság általi megállapítása** és a bírósági határozat szerinti **helytállási kötelezettség nem teljesítése**. Méltatlanná válik az a képviselő, aki a vele szemben indított bírósági eljárást lezáró jogerős bírósági döntés végrehajtását akadályozza, vagy azt neki felróható módon elmulasztja.

Méltatlan az önkormányzati képviselői megbízás betöltésére az a személy, aki tudja, hogy összeférhetetlen helyzetben van, és azt nem hozza a képviselő-testület tudomására.

A törvény meghatározza azt az **eljárásrendet**, amelyet akkor kell alkalmazni, ha a képviselő az **összeférhetetlenség felszámolására** vonatkozó törvényi kötelezettségének nem tesz eleget. Ekkor bármelyik önkormányzati képviselő vagy bizottság indítványára a képviselő-testület soron következő ülésén – legkésőbb a kezdeményezést követő harminc napon belül – határozattal állapítja meg az összeférhetetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállását, és kimondja az összeférhetetlenséget. A képviselő-testület határozatát az önkormányzati képviselőnek és a kormányhivatalnak is kézbesíteni kell. A képviselő a határozattal szemben jogorvoslattal élhet: a határozat közlését követő öt napon belül a közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt megtámadhatja. A keresetlevelet

a bíróságnál kell benyújtani. A bíróság a keresetlevél beérkezésétől számított tizenöt napon belül tanácsban határoz, határozata ellen a határozat közlését követő nyolc napon belül van helye fellebbezésnek. A fellebbezésről a bíróság annak a bírósághoz érkezésétől számított tizenöt napon belül határoz. A bíróság döntése ellen nincs helye perújításnak.

Abban az esetben, ha a képviselő-testület nem határoz az összeférhetetlenség ügyében, a törvény a kormányhivatalnak is lehetőséget biztosít összeférhetetlenség bíróság általi kimondásának kezdeményezésére.

Az önkormányzati képviselő tisztsége a képviselő-testület összeférhetetlenséget megállapító határozata meghozatalát követő napon szűnik meg, ha a határozatot bíróság előtt nem támadták meg. Ha az összeférhetetlenséget a bíróság állapította meg, az önkormányzati képviselő tisztsége a bírósági döntés jogerőre emelkedését követő napon szűnik meg.

A méltatlansági helyzet megállapítására az összeférhetetlenségi eljárás szabályait kell alkalmazni.

3.1.4. VAGYONNYILATKOZAT-TÉTELI ELJÁRÁS

Szükséges, hogy a helyi hatalmat gyakorló önkormányzati képviselő vagyona, vagyonának változása megbízatásának időtartama alatt követhető legyen. Ezért írja elő a törvény, hogy az abban meghatározott tartalommal az önkormányzati képviselő a megválasztásakor és azt követően minden év januárjában **vagyonnyilatkozatot köteles tenni**. A vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség kiterjed a képviselő vele közös háztartásban élő házas- vagy élettársára, valamint gyermekére is. A vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség **elmulasztása esetén** – annak benyújtásáig – az önkormányzati képviselő e tisztségéből eredő jogait nem gyakorolhatja, tiszteletdíjat, természetbeni juttatást, költségtérítést nem kaphat. Az önkormányzati képviselő vagyonnyilatkozata a törvény alapján **közérdekből nyilvános adat**, a hozzátartozó vagyonnyilatkozata nem nyilvános, abba csak a vagyonnyilatkozat-vizsgáló bizottság tagjai tekinthetnek bele ellenőrzés céljából.

A vagyonnyilatkozatok nyilvántartása, ellenőrzése, a vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárás és a képviselő-testület tájékoztatása az erre kijelölt (vagyonnyilatkozat-vizsgáló) bizottság feladata. A vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárást – akár az összeférhetlenségi eljárást – a vagyonnyilatkozat-vizsgáló bizottságnál bárki kezdeményezheti. Az eljárás eredményéről a vagyonnyilatkozat-vizsgáló bizottság tájékoztatja a soron következő ülésen a képviselő-testületet.

3.1.5. A KÉPVISELŐ-TESTÜLET BIZOTTSÁGÁNAK NEM KÉPVISELŐ TAGJÁRA VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEK

A törvény lehetőséget ad a képviselő-testületnek, hogy a bizottsági munka hatékonyságának növelésére, a bizottság munkájában történő részvételre nem önkormányzati képviselő tagokat is válasszon. A nem képviselő bizottsági tag megbízatását a képviselő-testülettől kapja. **Jogai és kötelezettségei** alapvetően **megegyeznek** a választott képviselőével: megválasztását követően esküt tesz, és erről okmányt ír alá, tiszteletdíjat, természetbeni juttatást, költségtérítést kaphat. Az összeférhetetlenségre, méltatlanságra és vagyonnyilatkozat-tételre vonatkozó előírások is azonosak. Különbség az eljárásrendben és a jogkövetkezményben van. Amennyiben a nem képviselő bizottsági tag nem szünteti meg az összeférhetlenségi helyzetet vagy beáll a méltatlanság, a bizottsági tagsága megszűnik. E döntés ellen nincs helye jogorvoslatnak.

3.2. A KÉPVISELŐ-TESTÜLET

A helyi önkormányzat **legfontosabb szerve** a képviselő-testület, amelynek tagjait az állampolgárok választják közvetlen és titkos szavazással a helyi érdekű közügyeik intézésére. Az Alaptörvény és az Mötv. rendelkezéseinek értelmében az önkormányzati **feladat- és hatáskörök elsődleges címet**je a képviselő-testület, amely hatásköreit – jogszabályi keretek között – szerveire átruházhatja. A képviselő-testület a **legfőbb döntéshozó szerv**, a közhatalom gyakorlója, e körben jogszabályt, **önkormányzati rendeletet** alkothat.

Az önkormányzatiság elvéből fakadóan az Mötv. keretjelleggel szabályozza a képviselő-testület működését, csak a legalapvetőbb szervezeti és működési kereteket szabja meg. A működés kereteinek kibontása az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében történik.

3.2.1. A KÉPVISELŐ-TESTÜLETI ÜLÉS

A képviselő-testület **alakuló ülést, rendes** (előre tervezett) és **rendkívüli** testületi ülést tart.

A **rendes ülések számáról** a testület a szervezeti és működési szabályzatban (a továbbiakban: SzMSz) rendelkezik, az Mötv. azon előírására figyelemmel, hogy évente legalább hat testületi ülés megtartása kötelező. Az ülések pontos számát számos tényező befolyásolja, például az önkormányzat nagysága, a képviselő-testület szerveire átruházott hatáskörök száma, az önként vállalt feladatok nagyságrendje stb.

A **rendkívüli testületi ülés** előre nem tervezett. Az SzMSz-ben általános jelleggel rögzíthető, hogy milyen esetekben, milyen feltételekkel lehet összehívni. Az Mötv. előírása szerint össze kell hívni a testület ülését, ha azt a képviselők egynegyede, a testület bizottsága, a kormányhivatal vezetője indítványozza, meghatározva az összehívás indokát is. Rendkívüli testületi ülés összehívását igényelheti, ha törvény meghatározott kérdés megtárgyalását előírja, esetleg sürgős döntést igénylő képviselő-testületi hatáskörbe tartozó ügy esetében is szükség lehet rá.

A testületi ülés előkészítésével kapcsolatos feladatok az ülés napirendi javaslatának elkészítése, a meghívók és az előterjesztések kiküldése.

A testületi ülésre **meghívandók körét**, a meghívás módját az SzMSz tartalmazza. Általánosságban a képviselő-testület ülésére meghívást kapnak a képviselők, a bizottságok nem képviselő tagjai, a jegyző, a napirendi pontok előadói, az SzMSz-ben megnevezett civil szervezetek képviselői, a település országgyűlési képviselője, az illetékes rendőrkapitány, valamint azok a személyek, akiket a polgármester meghív. A meghívás vonatkozhat a teljes ülés időtartamára vagy bizonyos napirendi pontok megtárgyalásának időtartamára. A **meghívás** történhet – ritkán – **szóban** vagy **írásban**. Az **írással meghívó** tartalmazza az ülés helyét, idejét, a napirendi pontokat, az adott napirendi pont előadóját, a meghívottak nevét, a meghívó keltét, a polgármester aláírását és a pecsétet. Annak érdekében, hogy az érintettek fel tudjanak készülni az ülésre, szükséges az előterjesztéseket kellő időben megküldeni a képviselők részére. Ez a gyakorlatban általában a meghívó mellékleteként történik. A testület ülése főszabályként nyilvános, ezért tájékoztatni szükséges a település lakosságát, hogy azon bárki – hallgatóságként – részt vehessen.

Az ülésen részt vevők között különbség tehető aszerint, hogy **szavazati joggal, tanácskozási joggal vagy ezek egyikével sem** rendelkezik. **Szavazati joggal rendelkeznek** a képviselők és a polgármester. **Tanácskozási joggal** vesz részt a testület ülésén a jegyző, azon alpolgármester, aki nem a képviselő-testület tagja, valamint egyéb meghívott, a meghívásra okot adó téma tárgyalásában. A testület ülésén kiemelt szerepe van a jegyzőnek, akinek joga és kötelessége valamennyi javaslat törvényességi szempontból való figyelemmel kísérése.

A képviselő-testület ülését főszabályként a polgármester hívja össze és vezeti. Akadályoztatása esetén e feladatot az alpolgármester látja el. Arra az esetre, ha mind a polgármesteri, mind az alpolgármesteri tisztség betöltetlen vagy mindketten tartósan képtelenek ellátni feladatukat, az SzMSz-ben kell rendelkezni a helyettesítésre vonatkozóan.

A testület ülését a **határozatképesség megállapításával** kell kezdeni. Határozatképes az ülés, ha a megválasztott képviselők – beleértve a polgármestert is – több mint fele jelen van. Az ülés vezetője a határozatképességet az ülés teljes időtartama alatt köteles vizsgálni.

A határozatképesség megállapítása után a napirendi pontok ismertetése, majd az azokról történő szavazás következik. Ezt követően kezdődik a tanácskozás, amelynek rendjét az SzMSz részletezheti.

A nyílt és zárt testületi ülések

A képviselő-testületi ülések **főszabályként nyilvánosak**, zárt ülést csak kivételes esetekben lehet elrendelni. A nyilvánosság korlátozása kizárólag a törvény által szabályozott esetekben lehetséges. Az Mötv. tételesen felsorolja a **zárt ülés tartására okot adó tárgyköröket**.

Kötelező zárt testületi ülést tartani önkormányzati hatósági ügyben, összeférhetetlenségi, méltatlansági, kitüntetési ügyek tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabásakor, továbbá vagonnyilatkozattal összefüggő eljárásakor. Ezekben az esetekben a képviselő-testület nem rendelhet el nyílt ülést.

Az **érintett kifejezett kérésére kell zárt ülést tartani** választás, kinevezés, vezetői megbízás adása, ennek visszavonása, a már említett fegyelmi eljárás megindítása, valamint az állásfoglalást igénylő személyi ügyek tárgyalásakor.

Elrendelhető zárt testületi ülés – és ez a képviselő-testület döntésétől függ –, ha olyan ügyről tárgyal a grémium, amelynek nyilvános tárgyalása sértené az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét. Ilyen például az önkormányzat vagyonával való rendelkezés, a testület által kiírt pályázat feltételeinek meghatározása és a pályázat tárgyalása.

Az Mötv. tételesen felsorolja a **zárt ülésen részt vevők körét** is: a képviselő-testület tagjai és a polgármester mellett a nem képviselőként megválasztott alpolgármester, a jegyző, az aljegyző, továbbá meghívása esetén a polgármesteri hivatal ügyintézője, az érintett és a szakértő lehetnek jelen. Nemzetiséget érintő ügy zárt ülésen való tárgyalásán az adott nemzetiséget képviselő nemzetiségi önkormányzat elnöke is az ülés résztvevője kell, hogy legyen.

Zárt testületi ülésről **külön jegyzőkönyvet** kell készíteni, amelynek közérdekű adatokra, közérdekből nyilvános adatokra és a testület döntésére vonatkozó részeit megismerhetővé kell tenni.

A képviselő-testület döntései: nyílt és titkos szavazás

Főszabályként a **nyílt szavazással** történő döntéshozatal kötelező, az Mötv. kivételes lehetőségként engedi meg a titkos szavazást.

A **nyílt szavazás módját** (kézfelemelés, szavazatszámláló gép alkalmazása, ezek együttes alkalmazás, név szerinti szavazás), eljárási szabályait, valamint név szerinti és titkos szavazás szabályait az SzMSz-ben kell rögzíteni.

A testület döntéshozatalából **kizárható**, aki személyesen vagy közeli hozzátartozója által érintett az ügy elbírálásában. A személyes érintettséget a települési képviselő köteles bejelenteni, de bárki bejelentheti, akinek tudomása van róla. A kizárt képviselőt a határozatképesség szempontjából jelenlévőnek kell tekinteni.

Az Mötv. kógens módon határozza meg a javaslat elfogadásához szükséges egyszerű, illetve minősített többséget, ettől eltérni a szervezeti és működési szabályzatokban sem lehet.

Egyszerű többséggel elfogadott döntéshez a határozatképes testületi ülésen a jelenlévő önkormányzati képviselők több mint felének igen szavazata szükséges.

Az Mötv. rendelkezik a **minősített többséggel** hozott döntésről is. Egyrészt kimondja, hogy a minősített többséget igénylő kérdésben a javaslat elfogadásához a megválasztott önkormányzati képviselők több mint felének igen szavazata szükséges. Másrészt meghatározza azon ügyek körét, amelyek elfogadásához minősített többség kell. A testület az SzMSz-ben további ügyeket is ide sorolhat.

Az átalakult fővárosi közgyűlés döntéshozatalára is sajátos rendelkezéseket állapított meg a törvény. Az egyszerű és minősített többség eddig bemutatott feltételei mellett a főváros lakosság-számának együttesen több mint a felét kitevő lakosságszámú fővárosi kerületek polgármestereinek igen szavazata is szükséges.

Külön indokolt szólni az úgynevezett **önfelosztatás** jogintézményéről. A tapasztalatok azt mutatják, hogy egyes esetekben a polgármester és a képviselő-testület ellentéte olyan mértékig fokozódhat, amely már a teljes működésképtelenséghez vezet. Ennek az esetnek az elkerülésére teszi lehetővé az Mötv., hogy a képviselő-testület megbízatásának lejártá előtt név szerinti szavazással, minősített többségű döntéssel kimondhatja felosztatását. A képviselő-testület erről nem hozhat döntést a választást követő hat hónapon belül, illetve a megbízatásának lejártát megelőző év november 30. napját követően, továbbá a képviselő-testület a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2024. évi általános választását követően 2024. október 1-jéig nem dönthet a képviselő-testület felosztatásáról, mivel a választás a 2024. évben október helyett áprilisban kerül megtartásra az európai parlamenti képviselők választásával egyidejűleg.

Az Mötv. szerint a testületi ülésekről **jegyzőkönyvet** kell készíteni, amelynek minimális tartalmi és formai kritériumait is tartalmazza a törvény. A jegyzőkönyv összeállítása a jegyző kötelezettsége. A jegyzőkönyv a képviselő-testület működésének alapidokumentuma, amely **közokirati**. A törvény értelmében nem kötelező szó szerinti jegyzőkönyv készítése, a hozzászólásoknak is elegendő a lényegét, tartalmát rögzíteni. Az Mötv. értelmében az előterjesztések is a jegyzőkönyv szerves részét képezik. Ezek beillesztése kétféle módon történhet, ennek rendjét az SzMSz szabályozza. A rövidebb terjedelmű előterjesztést a jegyzőkönyv szövegszerűen tartalmazhat, hosszabb előterjesztést a jegyzőkönyvhöz mellékelve csatolnak, amely tényre a jegyzőkönyv utal.

Új elem az Mötv.-ben a **szignalizáció** intézménye, miszerint a jegyző jogszabálysértésre vonatkozó indokolt jelzését kötelező jegyzőkönyvi szinten is rögzíteni.

A képviselő-testület ülését követően a törvény a jegyző kötelezettségévé teszi az önkormányzati rendelet **kihirdetéséről** való gondoskodást, vagy a képviselő-testület hivatalos lapjában, vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon. A jogszabály – így az önkormányzati rendelet is – érvényességének egyik feltétele a kihirdetés. Kihirdetés hiányában az önkormányzat rendelete érvénytelen, jogi hatás kiváltására nem alkalmas.

A jegyző a kihirdetett önkormányzati rendeletet a kihirdetést követően legkésőbb a kihirdetést követő harmadik munkanapon a területileg illetékes fővárosi és megyei kormányhivatalnak is köteles megküldeni.

2013. július 1. napjától az önkormányzatoknak rendeleteiket a Nemzeti Jogszabálytárba is fel kell tölteniük.

3.2.2. SPECIÁLIS TESTÜLETI ÜLÉSEK: ALAKULÓ ÜLÉS, LAKOSSÁGI FÓRUMOK

A képviselő-testület működésének sajátos formája az **alakuló ülés**. **Funkciója**, hogy a képviselő-testület és szervei működésének alapvető kérdéseiről döntsön, meghatározza a szervezeti struktúrát. Az alakuló ülést a választást követő 15 napon belül kell megtartani, amelyet a polgármester hív össze és vezet. A megyei közgyűlés alakuló ülése ettől eltér, azt a korelnök hívja össze és vezeti a közgyűlés elnökének megválasztásáig.

A törvény meghatározza az alakuló ülés „napirendi pontjait”: **megalkotja, felülvizsgálja a szervezeti és működési szabályzatát, a polgármester előterjesztése alapján megválasztja bizottsága tagjait, az alpolgármestert, illetve dönt illetményükről, tiszteletdíjükről is.**

Az alakuló ülés általában ünnepélyes keretek között, az érintett állami, társadalmi szervezetek képviselőinek részvételével zajlik. Sok esetben az ülés előtt vagy annak részeként teszik le esküjüket a megválasztott képviselők és a polgármester is.

A **közmeghallgatás** a képviselő-testület működésének sajátos formája, speciális testületi ülés. Az Mőtv. szerint évente legalább egyszer, előre meghirdetett időpontban kell megtartani azzal a céllal, hogy a lakosság kérdéseket és javaslatokat fogalmazhasson meg a képviselő-testület és szervei számára.

A közmeghallgatáson általában nem születnek döntések, az ott elhangzott kérdéseket azonban jegyzőkönyvben kell rögzíteni és a törvény rendelkezései szerint 15 napon belül meg kell válaszolni.

Az SzMSz **egyéb fórumok** (község-, várospolitikai fórum, falugyűlés stb.) tartásának szabályait is rögzítheti. E fórumok célja hasonló a közmeghallgatáshoz, de ennek gyakoriságát nem állapítja meg törvény és alapvető rendeltetése nem az általános tájékoztatás, hanem egy adott tevékenységhez vagy egy adott területhez kapcsolódik.

3.2.3. A KÉPVISELŐ-TESTÜLET BIZOTTSÁGA

A képviselő-testület szervei közül kiemelt helyet foglal el a **bizottság**, amely szintén testületi elv alapján működik. Főszabályként a testület saját maga határozza meg bizottsági struktúráját, az egyes bizottságok feladatkörét, létszámát, személyi összetételét, azokat bármikor megváltoztathatja. A bizottságokra vonatkozó szabályokat az SzMSz-ben kell rögzíteni.

Az Mőtv. rögzíti, hogy a kétezernél több lakosú településen **kötelező pénzügyi bizottságot** alakítani, illetve előírja, hogy a **vagyonnyilatkozatok vizsgálatát** az SzMSz-ben meghatározott bizottság végzi. Törvény más bizottság megalakítását is elrendelheti, amelynek feladat- és hatáskört állapíthat meg.

A kis létszámú településekre való tekintettel az Mőtv. rugalmasan szabályoz. A **száz főt meg nem haladó lakosságszámú** településeken a bizottsági feladatokat a képviselő-testület látja el, az **ezer főt meg nem haladó** településeken a kötelező bizottsági feladat- és hatásköröket egy bizottság is elláthatja.

A képviselő-testület egyes önkormányzati feladatok ellátására **ideiglenes bizottságot** hozhat létre. Ennek megválasztására, összetételére, működésére az állandó bizottságra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

Az Mötv. úgy rendelkezik, hogy a törvény által kötelezően létrehozandó és az SzMSz-ben rögzített bizottságokat a képviselő-testület az alakuló vagy az azt követő ülésén a polgármester előterjesztésére köteles megválasztani.

A bizottság **összetételére** vonatkozó előírás lehetőséget teremt arra, hogy a döntéshez szükséges szakértelem is megjelenhessen a munkában. A bizottság munkájában ugyanis részt vehetnek a képviselő-testület tagjai mellett olyan külső személyek, akik az önkormányzati képviselőkkel azonos jogokkal rendelkeznek a bizottsági munkában. A bizottság elnökét és tagjainak több mint felét azonban az önkormányzati képviselők közül kell választani. Törvényi előírás, hogy a **polgármester, alpolgármester nem lehet a bizottság elnöke vagy tagja.**

A bizottság elnökének, tagjainak megbízatása a képviselő-testület általi megválasztással jön létre, főszabályként a testület megbízatásának időtartamára. A polgármester előterjesztésére a képviselő-testület azonban a bizottság személyi összetételét, létszámát bármikor megváltoztathatja.

A bizottság elsődleges **rendeltetése döntés kezdeményezése** a képviselő-testületnél, illetve a **döntések előkészítése.** Az Mötv. kimondja, hogy az SzMSz-ben kell rögzíteni azokat az előterjesztéseket, amelyeket bizottság nyújt be, illetve azokat, amelyeket kizárólag a bizottság állásfoglalásával lehet benyújtani.

A képviselő-testület átruházott hatáskörében a bizottság **önkormányzati döntést** hozhat, amely jogot a testület bármikor visszavonhatja. A rendeletalkotás jogát a testület nem ruházhatja át, így a bizottság csak önkormányzati határozatot hozhat.

A bizottság tevékenységére (ülésének összehívása, működése, nyilvánossága, határozatképessége, jegyzőkönyv tartalma) megfelelően alkalmazni kell a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat.

A bizottság munkáját az **elnök** irányítja, ő hívja össze és vezeti a bizottság ülést.

A bizottsággal kapcsolatban a **polgármester** külön jogosítványokkal rendelkezik: indítványára nyolc napon belül össze kell hívni a bizottság ülést. A polgármester kezdeményezheti egyes kérdésekben a bizottság állásfoglalását. Emellett joga van felfüggeszteni a bizottság döntésének végrehajtását, ha az ellentétes a képviselő-testület határozatával vagy sérti az önkormányzat érdekeit. A felfüggesztett döntésről a testület a következő ülésén határoz.

A bizottság **ülésén** a polgármester mellett **bármelyik önkormányzati képviselő részt vehet** akkor is, ha nem tagja a bizottságnak. Javaslatot tehet valamely napirend megtárgyalására. A javaslatot tárgyaló ülésre a képviselőt meg kell hívni. A képviselő kezdeményezheti az átruházott hatáskörben hozott bizottsági döntés felülvizsgálatát.

A bizottság ülésén a jegyző tanácskozási joggal vehet részt.

3.2.4. A TELEPÜLÉSRÉSZI ÖNKORMÁNYZAT

A településeken a földrajzi adottságok vagy a gazdasági fejlődés eredményeképpen egyes elhatárolható településrészekben sajátos érdekek alakulhatnak ki. Ezen érdekek képviseletére a képviselő-testület **településrészi önkormányzat** jogintézményének bevezetéséről dönthet.

A településrészi önkormányzat is a testület szerveként működik, szabályozása az SzMSz-ben történik. A részönkormányzat szervezetére, működésére és tagjaira a bizottságra vonatkozó szabályokat a törvényben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni. A részönkormányzatra a testület nem ruházhat át hatósági hatáskört.

A részönkormányzat feladatait a képviselő-testület határozza meg.

Speciális az **új község alakításakor létrehozandó településrészi önkormányzat**, mert ez a törvény erejénél fogva jön létre az új község alakításáról szóló köztársasági elnöki

döntés közzétételéről számított harminc napon belül, a községgé nyilvánítást előkészítő bizottság településrészi önkormányzattá történő átalakulásával. Így összetételére sem a bizottságokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Abban az esetben, ha a képviselő-testület indokoltnak tartja, a településrészen hivatali kirendeltséget hozhat létre.

3.2.5. A TÁRSULT KÉPVISELŐ-TESTÜLET

A társult képviselő-testület az önkormányzati együttműködés – ritkán előforduló – sajátos formája, melynek lényege, hogy két vagy több képviselő-testület társult (közös) képviselő-testületet alakít. A közös feladatellátáshoz kapcsolódó törvényi rendelkezés, hogy a társult képviselő-testületek **közös önkormányzati hivatalt tartanak fenn, intézményeiket közösen működtetik, és költségvetésüket részben vagy egészben egyesítik.**

Az érintett képviselő-testületeknek nem kell az önállóság teljes feladásáról dönteni, hiszen a testületek meghatározhatják azokat az ügyeket, amelyekben fenntartják maguknak a kizárólagos döntést.

3.3. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÁRSULÁSAI

A magyar településszerkezet elaprózottsága miatt nagyon fontos az önkormányzatok közötti együttműködés erősítése. Ennek egyik eszköze a **társulás** jogintézménye, melynek lényege az önkormányzatok közös feladatellátása megállapodás útján, az erőforrások hatékony felhasználása érdekében.

A társulás szabályozásában az Möt. hatályba lépésével jelentős változás következett be: az addig több jogszabályban lefektetett előírások az Möt.-be kerültek, amely így már teljes körűen tartalmazza a társulásokra vonatkozó rendelkezéseket. Kevesebb lett a kötelező érvényű szabály, ezáltal tágabb teret hagyva az önkormányzatok megállapodásainak.

A megállapodás alapján a helyi önkormányzatok képviselő-testületei egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskört, valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására jogi személyiséggel rendelkező társulást hozhatnak létre.

A társulás létesítésének alapvető feltétele, hogy annak létrehozásáról az érintett képviselő-testületeknek **írásban kell megállapodniuk**, amely megállapodást a polgármester ír alá. Fontos előírás, hogy a társulási megállapodás jóváhagyásáról, annak módosításáról és a társulás megszüntetéséről a képviselő-testületek mindegyikének **minősített többséggel** kell döntenie.

A társuláshoz **csatlakozni** a naptári év első napjával, **kiválni** pedig a naptári év utolsó napjával lehet. A csatlakozásról és a kiválásról szóló minősített többségű döntést legalább hat hónappal korábban meg kell hozni, és erről a társulási tanácsot értesíteni kell. A társulásból történő kizárásról a társulási tanács dönt minősített többséggel, de a megállapodás módosításáról ebben az esetben is döntenük kell a tagoknak.

A törvény a társulások számára is biztosítja a törvény keretei között a **feladatellátás szabadságát**. Így a társulás költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet, továbbá egyéb szervezetet alapíthat és kinevezi azok vezetőit.

A társulás **működési költségeihez** a tagok az általuk képviselt települések lakosságszámának arányában járulnak hozzá, ha ettől eltérően nem rendelkeztek a társulási megállapodásban.

A **társulás megszűnik**, ha a társulási megállapodásban meghatározott időtartam eltelt, vagy törvényben meghatározott megszűnési feltétel teljesült, illetve, ha a társulás tagjai minősített többséggel meghozott döntésükkel elhatározzák.

A társulási megállapodásnak kötelezően tartalmaznia kell:

- a társulás nevét, székhelyét;
- a társulás tagjainak nevét, székhelyét, képviselőjét;
- a társuláshoz tartozó települések lakosságszámát;
- a társulás által ellátott feladat- és hatásköröket;
- a társulás döntéshozó szervét, döntéshozó szervének tagjait megillető szavazatarányt;
- a döntéshozatalának módját, a minősített döntéshozatal eseteit;
- a közös fenntartású intézmények megnevezését;
- a társulás fenntartásával, működtetésével kapcsolatosan az egyes képviselő-testületek pénzügyi hozzájárulásának mértékét, teljesítésének módját;
- a társulás tagjai által vállalt pénzügyi hozzájárulás nem teljesítése esetén irányadó eljárást
- a társulás vagyonát és a vagyonátadás feltételeit, a tulajdonosi jogok és kötelezettségek gyakorlásának rendjét;
- intézmény közös alapítása esetén az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó részletes rendelkezéseket;
- a társulás általános rendjétől eltérő (nem minden tag részére, vagy a tag által saját intézménye útján más tagok részére történő) feladatellátás módját;
- a társulás szolgáltatásai igénybevételenek a társulás által meghatározott feltételeit;
- a társulás működéséről évente legalább egy alkalommal történő beszámolás kötelezettségét;
- a társulás működésének ellenőrzési rendjét;
- a megállapodás módosításának feltételeit;
- a társulásból történő kiválás és kizárás feltételeit;
- a társulás megszűnése esetén a tagok egymással való elszámolásának kötelezettségét, módját;
- azt, amiben a képviselő-testületek megállapodtak.

A társulás **döntéshozó szerve a társulási tanács**, amelynek tagjait a képviselő-testületek delegálják. A társulási tanácsnak a tagjai közül **elnököt** kell választania. A társulásnak kizárólag egy alelnöke lehet. Az Mötv. lehetőséget biztosít bizottságok alakítására.

A társulási tanács **munkaszervezeti feladatait** (döntések előkészítése, végrehajtás szervezése) eltérő megállapodás hiányában a társulás székhelyének polgármesteri hivatala látja el.

A társult önkormányzatok jegyzői számára a törvény a társulási tanács ülésén tanácskozási joggal való részvételi lehetőséget biztosít, amely a törvényességi szempontok érvényesülését szolgálja.

3.4. AZ ÖNKORMÁNYZAT DÖNTÉSHOZATALA: A HATÁROZAT ÉS A RENDELET

3.4.1. A HATÁROZAT MINT ÖNKORMÁNYZATI DÖNTÉS

A képviselő-testület **határozata** meghatározott kérdésben történő **döntés**, illetve annak meghatározott alakú formába való öntése. A döntések csoportosíthatók legáltalánosabban a **döntés tartalma szerint**. Így megkülönböztethetünk gazdasági, munkáltatói, hatósági és egyéb döntéseket.

A döntések **várható hatása szerint** lehetnek hosszú távra szólók vagy adott időtartamra érvényesek. Megkülönböztethetjük a határozatokat a **döntéshozó szerint** is, így lehetnek képviselő-testületi, a testület szervei által hozott vagy egyszemélyi döntések.

A döntést részben ágazati, szakmai jogszabályok szabályozzák, részben az SzMSz tartalmazhat rá előírásokat.

Külön indokolt kiemelni egy sajátos döntési formára, az **önkormányzati hatósági ügyre** vonatkozó szabályokat. Az Mötv. szerint a képviselő-testület hatáskörébe tartozó hatósági ügy önkormányzati hatósági ügy. Ez ügyben a hatáskörét önkormányzati rendeletben a polgármesterre, a bizottságra, a társulásra vagy a jegyzőre ruházhatja át. Ezek a döntések az állampolgárok számára határoznak meg jogokat és kötelezettségeket.

A helyi önkormányzat képviselő-testülete az Mötv. rendelkezései szerint rendeletében meghatározott kötelezettségek elmulasztása esetére közigazgatási szankciót állapíthat meg. A bírság felső határát az önkormányzati rendeletben a jogsértés jellegével arányban kell megállapítani. A kiszabott bírság összege a helyi önkormányzat saját bevétele.

Ha a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben a hatáskörét átruházza, elbírálja az átruházott hatáskörben hozott határozat ellen benyújtott fellebbezést, valamint gyakorolja a másodfokú hatóság és a felügyeleti szerv feladat- és hatáskörét. Ha a képviselő-testület, a polgármester, a bizottság, a társulás vagy a jegyző eljárási kötelezettségét önkormányzati hatósági ügyben elmulasztotta, a kormányhivatal felhívja a mulasztó tisztségviselőt vagy testületet, hogy a felhívásban megállapított határidőn – legfeljebb huszonegy napon – belül folytassa le az eljárást. A határidő eredménytelen eltelte esetén a kormányhivatal a közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt mulasztási pert indíthat a helyi önkormányzat törvényen alapuló határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítására. Törvény vagy önkormányzati rendelet az önkormányzati hatósági ügy intézésére további szabályokat állapíthat meg.

Az eljárásra egyebekben, a határozat alaki és tartalmi kellékeire, a jogorvoslati lehetőségekre ezen ügyek esetén az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) szabályait kell alkalmazni.

A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló törvény felhatalmazása szerint önkormányzati rendelet figyelmeztetés szankció alkalmazását teheti lehetővé, és szabályozhatja a bírság törvényi keretekhez igazodó mértékét és kiszabásának szempontjait. A fokozatosság elvének megfelelően a helyi rendelet figyelmeztetés szankció alkalmazását is lehetővé teheti önkormányzati hatósági ügy esetében.

A nem hatósági ügyben hozott határozat formáját, tartalmi elemeit az SzMSz határozza meg. Fontos, hogy a döntés egyértelmű legyen, és szükség szerint tartalmazza a végrehajtásért felelős személy vagy szerv megnevezését, valamint a határidőt is.

3.4.2. A RENDELET, MINT ÖNKORMÁNYZATI DÖNTÉS

Az Alaptörvény rögzíti, hogy a képviselő-testület a helyi közügyek szabályozására **rendeletet alkot**, ami jogszabály. A testület vagy **törvény felhatalmazása alapján** vagy **önálló szabályozási jogkörében** – törvény által nem szabályozott társadalmi viszony rendezésére – alkothat rendeletet. Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

A rendeletalkotás nem csupán jogosultság, hanem számos esetben **kötelezettség** a képviselő-testületek számára. Különösen igaz ez azokra a rendeletekre, amelyek megalkotására törvény hatalmazza fel az önkormányzatot, feltéve, hogy a felhatalmazást adó törvényből kifejezetten más nem következik.

Mint minden jogszabálynak, az önkormányzat rendeletének is a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. A rendelet megalkotása előtt előzetes hatásvizsgálatot kell készíteni az előterjesztőnek.

A rendelet **elfogadásához minősített többség** szükséges.

Normatív határozatban szabályozhatja a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját, illetve az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését. A normatív határozat közzétételére főszabályként a rendeletre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Más helyütt már számos szó esett róla, de itt érdemes külön kiemelni az önkormányzat **szervezeti és működési szabályzatáról** szóló rendeletét, amelynek megalkotását az Mötv. teszi kötelezővé. A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik:

- az önkormányzat hivatalos megnevezéséről, székhelyéről;
- a képviselő-testület átruházott hatásköreinek felsorolásáról;
- a képviselő-testület üléseinek összehívásáról, vezetéséről, tanácskozási rendjéről;
- az önkormányzati képviselőkre vonatkozó magatartási szabályokról, az ülés rendjének fenntartásáról és az annak érdekében hozható intézkedésekről;
- a nyilvánosság biztosításáról;
- a döntéshozatali eljárásról, a szavazás módjáról;
- a rendeletalkotásról és határozathozatalról;
- a képviselő-testület ülésének jegyzőkönyvéről;
- a közmeghallgatásról;
- az önkormányzat szerveiről, azok jogállásáról, feladatairól;
- a jegyzőnek a jogszabálysértő döntések, működés jelzésére irányuló kötelezettségéről;
- a képviselő-testület bizottságairól.

3.5. HELYI ÖNKORMÁNYZAT TISZTSÉGVISELŐI

3.5.1. A POLGÁRMESTER

A polgármester az önkormányzati rendszer meghatározó szereplője, olyan választott tisztségviselő, aki 1994-től valamennyi településen megbízatását közvetlenül a választópolgároktól kapja, ezáltal pedig nagyon erős felhatalmazással rendelkezik. A választópolgárok számára ő az „önkormányzat arca”. Politikus, a helyi közélet első számú szereplője, településmenedzser. A jogszabály ugyan nem határoz meg képesítési előírásokat a polgármester-jelöltekkel szemben, a polgármesteri tevékenység mégis szerteágazó ismereteket igényel. Már utaltunk rá, hogy a képviselői ciklus az Alaptörvény értelmében öt évre szól, a polgármester megbízatása is eddig tart.

A polgármester jogállása, a tisztség keletkezése, megszűnése

Az Alaptörvény XIII. cikke alapján minden nagykorú magyar állampolgárnak, az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárának, továbbá a Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú állampolgárnak joga van ahhoz, hogy a polgármesterek választásán **választó és választható legyen**.

A polgármester **jogai és kötelezettségei** a megválasztásával keletkeznek és a megbízatás megszűnésével szűnnek meg. A polgármester megválasztását követően esküt tesz a képviselő-testület előtt és erről okmányt ír alá.

A polgármester jogállására vonatkozó rendelkezések a 2014. évi általános önkormányzati választásoktól az Mötv.-ben szerepelnek.

A polgármesteri tisztség lakosságszámtól függetlenül bármelyik önkormányzatnál betölthető **főállásban** vagy **társadalmi megbízatásban**. Főállású a polgármester, ha főállású polgármesterként választották meg. A polgármesteri tisztség betöltésének módját a képviselő-testület a megbízatás időtartamán belül egy alkalommal, a polgármester egyetértésével, a szervezeti és működési szabályzat egyidejű módosításával megváltoztathatja.

A polgármester **illetménye, tiszteletdíja és költségtérítése kérdésében** a képviselő-testület „mozgásteré” megszűnt. A főpolgármester illetménye 1 500 000 forint. A megyei jogú város polgármesterének és a fővárosi kerületi önkormányzat polgármesterének illetménye 1 300 000 forint. A megyei közgyűlés elnökének illetménye 1 170 000 forint. A főállású polgármestert a település lakosságszámának figyelembevételével az 1 300 000 forint meghatározott – 40-85 – százaléka illeti meg. A társadalmi megbízatású polgármester tiszteletdíjának mértéke a polgármesteri illetmény 50%-a, amelyről teljes egészében vagy részben lemondhat a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozattal. A törvény a polgármester költségtérítésének mértékét is pontosan meghatározza, amely az illetményének, tiszteletdíjának 15%-a. A polgármesteri javadalmazáshoz az állam a központi költségvetésből – a települési önkormányzat egy lakosra jutó adóerő-képességének figyelembevételével – a Magyarország központi költségvetéséről szóló törvényben meghatározott mértékben a helyi önkormányzatok számára évente támogatást nyújt.

A törvény értelmében a polgármester e tisztsége megszűnik:

- az új polgármester megválasztásával;
- ha a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán már nem választható;
- az összeférhetetlenség kimondásával;
- méltatlanság megállapításával;
- sorozatosan törvénytörő tevékenysége, mulasztása miatti jogi felelősségének jogerős bírósági ítéletben történő megállapításával, az ítélet jogerőre emelkedésének a napjával;
- a tisztségről történő lemondással;
- a képviselő-testület feloszlásának kimondását követően új polgármester megválasztásával;
- az Országgyűlésnek a helyi önkormányzat képviselő-testülete feloszlását kimondó határozatával;
- halálával.

A polgármester feladat- és hatáskörei, egyéb jogosítványai

A polgármesteri teendők jellegük alapján az alábbi feladatcsoportok köré szervezhetők:

- a képviselő-testülethez, bizottsághoz kapcsolható feladatok;
- az önkormányzati hivatallal kapcsolatos teendők;
- államigazgatási feladat- és hatáskörök ellátása;
- a civil szervezetekkel, a lakossággal összefüggő feladatok;
- munkáltatói jogok gyakorlása.

A törvény értelmében a polgármester a képviselő-testület **elnöke**, a testületet a polgármester képviseli. Ennek értelmében a testületi ülés összehívása és vezetése a törvényi keretek között a

polgármester feladata. A viták elkerülése érdekében rögzíti a törvény azt is, hogy a polgármester tagja a képviselő-testületnek, a testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából önkormányzati képviselőnek tekintendő.

Az **önkormányzati hivatallal** kapcsolatos polgármesteri jogosítványok erősödtek az új szabályozás hatályba lépésével. Ennek lényeges eleme, hogy a korábbiakkal ellentétben már nem a képviselő-testület, hanem a polgármester **nevezi ki** a hivatalt vezető **jegyzőt**. A polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében **irányítja** az önkormányzati hivatalt. Az irányítás fogalma az irányított szerv vezetőjének kinevezésére, feladatköreinek és ellátásuk szervezeti kereteinek megállapítására, a szerv működési feltételeinek biztosítására, tevékenységének ellenőrzésére terjed ki.

Az Mötv. és más törvények közvetlenül a polgármester számára határozhatnak meg feladat- és hatásköröket. Az **államigazgatási feladatok** területén a polgármester dönt a hatáskörébe tartozó ügyekben, de ezen hatásköreinek gyakorlását átruházhatja az alpolgármesterre, jegyzőre, a hivatal ügyintézőjére.

A civil szervezetekkel, lakossággal összefüggő feladatokat a jogszabályok külön nem nevesítik, de a polgármester helyi közéleti szerepéből fakadnak például az ezekkel való kapcsolattartás, a helyi rendezvényeken való részvétel.

A **munkáltatói jogok** területén a jegyző kinevezésén túl egyéb munkáltatói jogokat is gyakorol a polgármester az alpolgármester, az intézményvezetők felett, továbbá egyetértési jogot gyakorol az általa meghatározott körben a polgármesteri hivatal köztisztviselője, munkavállalója kinevezésénél.

A polgármester jogosítványai közül kiemelendő az úgynevezett **„vétőjog”**, amely szerint: amennyiben a polgármester a képviselő-testület döntését a helyi önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, ugyanazon ügyben **egy alkalommal kezdeményezheti az ismételt tárgyalást**. A döntést addig végrehajtani nem lehet, amíg a képviselő-testület a megismételt tárgyalás alapján nem dönt.

Az esetleges működési zavarok megelőzése érdekében a törvény a polgármesternek ad lehetőséget arra, hogy a **képviselő-testület helyett** a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyben – az át nem ruházható hatáskörökbe tartozó ügyek kivételével – **hozzon döntést** abban az esetben, ha a képviselő-testület – határozatképtelenség vagy határozathozatal hiánya miatt – két egymást követő alkalommal ugyanazon ügyben nem hozott döntést. A polgármester a döntésről a képviselő-testületet a következő ülésén tájékoztatja.

A polgármester a képviselő-testület utólagos tájékoztatása mellett – a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozó ügyek kivételével – **dönthet a két ülés közötti időszakban felfüggesztve, halaszthatatlan**, a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati **ügyekben**. Ezek mellett az önkormányzat rendeletében meghatározott értékhatárig **dönt a forrásfelhasználásról**, amely döntéséről is tájékoztatja a képviselő-testületet.

A polgármesterre vonatkozó összeférhetetlenségi és méltatlansági szabályok

Fő szabályként a polgármesterre alkalmazni kell az önkormányzati képviselő összeférhetetlenségére és méltatlanságára vonatkozó szabályokat. A tankönyv más részében ezeket már kifejtettük, itt csak a polgármesterre vonatkozó eltérő szabályokat mutatjuk be.

A 3000 fő és az alatti lakosságszámú település polgármesterének, valamint a 3000 fő feletti település társadalmi megbízatású polgármesterének összeférhetetlenségére a települési képviselőkre vonatkozó szabályok mindegyikét alkalmazni kell. A 3000 fő feletti lakosságszámú település főállású polgármestere a tudományos oktatói, lektori, szerkesztői, művészeti, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység – ideértve a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány kuratóriumának vagy felügyelőbizottságának tagjaként vagy vagyonellenőrként folytatott tevékenységet is –,

nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony, továbbá az egészségügyi tevékenység végzésére irányuló jogviszony – ide nem értve az egészségügyi alapellátásban végzett tevékenységet – kivételével más munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthet. A törvény a polgármesterre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok között tartalmazza a más önkormányzati tisztség ellátásának tilalmát. Így a polgármester nem lehet más önkormányzatnál polgármester, alpolgármester, települési önkormányzati képviselő, megyei közgyűlés elnöke, alelnöke. Egyetlen kivételt nevesít a törvény: a fővárosi kerületi polgármester a fővárosi közgyűlés tagja, de főpolgármester vagy főpolgármester-helyettes nem lehet.

A polgármesterre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni a főpolgármesterre, a megyei közgyűlés elnökére és az alpolgármesterre, közgyűlési alelnökre is.

3.5.2. AZ ALPOLGÁRMESTER

A helyi önkormányzat működése zavartalan, zökkenőmentes biztosítása miatt szükséges a polgármester távollétében, valamint akadályoztatása esetén a polgármester helyettesítése. Ezt a célt szolgálja az **alpolgármester** intézménye, amelynek alapvető rendeltetése a **polgármester helyettesítése, munkájának segítése**. A törvény rendelkezései értelmében egy alpolgármestert, főpolgármester-helyettest, közgyűlési alelnököt kötelező választani, de lehetőség van több alpolgármester választására is.

Az alpolgármester **személyére** a polgármester **tesz javaslatot**, a képviselő-testület tehát csak olyan személyt választhat alpolgármesternek, akit a polgármester javasolt. A testület titkos szavazással, minősített többséggel dönt az alpolgármester személyéről, akinek **jogai és kötelezettségei** megválasztásával kezdődnek. A képviselő-testület elutasíthatja a polgármester jelöltjét. Ebben az esetben a polgármester ismételten javaslatot tehet.

Fontos szabály, hogy **egy alpolgármestert** a képviselő-testület tagjai közül **kell** választani. 2010 óta lehetőség van arra is, hogy olyan személyt is megválasszanak alpolgármesternek, aki nem tagja a képviselő-testületnek. Az így megválasztott alpolgármester jogállása sajátos: a polgármestert a képviselő-testület elnökeként nem helyettesítheti, de a testületi üléseken tanácskozási joggal részt vehet.

Az alpolgármesteri tisztség is betölthető **főállásban**, de csak és kizárólag akkor, ha a polgármester is főállású és a képviselő-testület az alpolgármesteri tisztséget is főállásúnak minősítette. A főállású alpolgármester foglalkoztatási jogviszonya a képviselő-testületnek a tisztség főállásban történő betöltéséről szóló döntését követően, az alpolgármester megválasztásával jön létre.

Az alpolgármester a **polgármester irányításával** látja el tevékenységét. Ha a településen több alpolgármestert választottak, a polgármester dönt az általános helyettes személyéről.

Az alpolgármester **illetményéről, tiszteletdíjáról** a törvényi keretek között a képviselő-testület dönt. A főpolgármester-helyettes, a főállású alpolgármester, a megyei közgyűlés alelnöke illetményének összege a főpolgármester, a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke illetménye 70–90%-a közötti összeg lehet. A 10 000 fő vagy az alatti lakosságszámú település alpolgármestere illetményének összege nem haladhatja meg a polgármester illetményének 90%-át. A társadalmi megbízatású alpolgármester tiszteletdíja nem haladhatja meg a társadalmi megbízatású polgármester tiszteletdíjának 90%-át. Az alpolgármester is jogosult illetményének, tiszteletdíjának 15%-ában meghatározott összegű költségtérítésre.

Az alpolgármesteri **tisztség megszűnésének esetei** döntő többségben egybeesnek a polgármesteri tisztség megszűnésének eseteivel. A már tárgyalt esetek mellett, ha a polgármester bizalma

megingott az alpolgármesterben, a törvény lehetőséget biztosít számára, hogy kezdeményezhesse az alpolgármester **visszahívását**. A képviselő-testület a megbízatás visszavonásáról titkos szavazással, minősített többséggel dönt. Ha a képviselő-testület a polgármester kezdeményezését nem fogadja el, az alpolgármester megbízatását nem vonja vissza, a polgármester írásban, teljes körűen megvonhatja az alpolgármester feladatait.

A polgármesteri tisztség megszűnésétől eltérő további eset, hogy az alpolgármester tisztsége nem az új alpolgármester megválasztásakor, hanem a megválasztását követő helyi önkormányzati általános választás napján, jelöltek hiányában elmaradt választás esetén az időközi választás napján szűnik meg.

3.5.3. A JEGYZŐ

A jegyző jogállása, kinevezése

A jegyző a helyi önkormányzat első számú **szakmai vezetője**, s mint ilyen, fontos, hogy megfelelő – elsősorban jogi, igazgatási és szervezési – ismeretekkel rendelkezzen. A képesítési előírásokat is törvény határozza meg. A jegyző jogviszonyát a jogszabály a **köztisztviselői jogviszony** keretébe sorolta, amelynek értelmében a jegyző jogviszonya nem választással, hanem határozatlan idejű **kinevezéssel** jön létre.

A jegyzet más helyén már említettük, a jegyző kinevezése, az alapvető munkáltatói jogok gyakorlása a polgármester számára biztosított. A közös önkormányzati hivatal jegyzőjét a hivatalt létrehozó önkormányzatok polgármesterei közösen nevezik ki.

Formai változás a korábbi szabályozáshoz képest, hogy a polgármesteri hivatalt, közös önkormányzati hivatalt, a megyei önkormányzati hivatalt **jegyző**, míg egyedül a főpolgármesteri hivatalt vezeti **főjegyző**.

A jegyzőt pályázat alapján határozatlan időre nevezik ki, amely kinevezés vezetői munkakörnek minősül.

Jegyzőnek az nevezhető ki,

- a) igazgatásszervezői vagy közigazgatás-szervező alapképzési szakon, vagy jogász vagy államtudományi mesterképzési szakon szerzett szakképzettséggel vagy közigazgatási mesterképzési szakon szerzett okleveles közigazgatási szakértő vagy okleveles közigazgatási menedzseri szakképesítéssel rendelkezik,
- b) jogi vagy közigazgatási szakvizsgával vagy a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium által a teljes körűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítéssel rendelkezik, és
- c) legalább kétévi közigazgatási gyakorlatot szerzett.

A jogszabály egyes esetekben lehetőséget biztosít a képesítési követelményektől való eltérésre.

A községi önkormányzat képviselő-testülete – az ötezernél több lakosú község jegyzője kivételével – **felmentést adhat** az igazgatásszervezői vagy közigazgatás-szervező alapképzési szakon, vagy jogász vagy államtudományi mesterképzési szakon szerzett szakképzettséggel vagy közigazgatási mesterképzési szakon szerzett okleveles közigazgatási szakértő vagy okleveles közigazgatási menedzseri szakképesítés alól annak a személynek, aki az ez irányú tanulmányait a kinevezéstől számított két éven belül befejezi. A közigazgatási gyakorlati időt is csökkentheti vagy elengedheti az ötezernél kisebb lélekszámú község képviselő-testülete.

Valamennyi jegyzőre vonatkozik az a rendelkezés, amely szerint a polgármester közigazgatási szakvizsgával nem rendelkező pályázót is kinevezhet, feltéve, hogy a kinevezéstől számított egy éven belül jogi vagy közigazgatási szakvizsgát vagy a jogszabályban nevesített tudományos fokozat alapján adott mentesítést megszerzi.

A törvény rendelkezései szerint a jegyzőre vonatkozó előírásokat a **közös önkormányzati hivatal jegyzőjére** is alkalmazni kell, azzal az eltéréssel, hogy a kinevezéshez, felmentéshez az érintett települések polgármestereinek lakosságszám-arányos, többségi döntése szükséges. Ha a közös önkormányzati hivatal székhelye város, a jegyzőt – eltérő megállapodás hiányában – a város polgármestere nevezi ki és gyakorolja felette a munkáltatói jogokat.

A jegyző közszolgálati jogviszonya alapján havonta illetményre jogosult, amelynek mértékét a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) alapján kell meghatározni.

Ha a polgármester **hat hónapon belül nem nevez ki**, illetve a közös önkormányzati hivatal esetében az érintett polgármesterek nem neveznek ki **jegyzőt**, a **kormányhivatal vezetője ideiglenes** hatállyal a jegyzői feladatok ellátására a pályázati kiírásnak megfelelő jelöltet, ennek hiányában a képesítési és alkalmazási feltételeknek megfelelő hivatali köztisztviselőt vagy más **jegyzőt nevez ki**. A jegyzői feladatok ellátására szóló kinevezés az új jegyző kinevezéséig tart.

A jegyzői és aljegyző tisztség egyidejű betöltetlensége, illetve tartós akadályoztatásuk esetére – legfeljebb hat hónap időtartamra – a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik a jegyzői feladatok ellátásának módjáról.

A jegyző közszolgálati jogviszonyának megszüntetésére, megszűnésére a Kttv. köztisztviselőkre vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. A jegyző jogviszonyának megszüntetésére az Möt. értelmében a polgármester jogosult. A közös önkormányzati hivatal esetén a jegyző felmentéséhez az érintett települések polgármestereinek lakosságszám-arányos, többségi döntése szükséges.

A jegyző feladatai

A jegyző **vezeti** a polgármesteri hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt. A jegyző vezetői tevékenységének általános kereteit a polgármester és a képviselő-testület döntései határozzák meg. A vezetés az egyes konkrét feladatok meghatározását, azok ellátásának folyamatát, a szervezeten belüli munkamegosztást jelenti. A jegyző feladatai egyrészről a jegyzőnek a **képviseleti szervekkel kapcsolatos**, másrészről a **szakmai feladatellátásával, hivatallal** összefüggő feladatai köré csoportosíthatók.

A képviseleti szervekkel kapcsolatban a jegyzőnek nagyon sok adminisztratív, technikai jellegű, szervezési feladata van. Feladatai közé tartozik a testületi ülések előkészítése, a meghívók és az ülésen tárgyalandó anyagok határidőben történő megküldése a képviselőknek és az esetleges meghívottaknak. Érdemi feladata az **előterjesztések elkészítése**, ami a polgármester és az ügyintéző közreműködésével történik.

Tanácskozási joggal részt vesz a képviselő-testület, a bizottság ülésein. A testületi ülésekről készített **jegyzőkönyvet** a polgármester és a jegyző **írja alá**.

A képviselő-testület mellett a polgármesterrel a legszorosabb a jegyző kapcsolata. Feladata, hogy **döntésre előkészítse** a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket, valamint döntson azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át. Emellett dönt a hatáskörébe utalt önkormányzati és önkormányzati hatósági ügyekben.

A jegyző a **törvényesség őre** az önkormányzatnál. E feladatkörében jelzi a képviselő-testületnek, annak szervének és a polgármesternek, ha döntésük, működésük jogszabálysértő. A jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell a jegyző jogszabálysértésre vonatkozó jelzését.

A jegyző évente köteles beszámolni a képviselő-testületnek a hivatal tevékenységéről.

A jegyző feladatainak másik nagy csoportjába a **hivatal vezetésével kapcsolatos** teendők tartoznak. A jegyző gyakorolja a munkáltatói jogokat a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal köztisztviselői és munkavállalói tekintetében. E jogát részben korlátok közé szorítja, hogy a köztisztviselő, munkavállaló kinevezéséhez, bérezéséhez, vezetői kinevezéséhez, felmentéséhez és jutalmazásához a polgármester egyetértése szükséges. A jegyző gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról.

A jegyzőre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok

A konkrét összeférhetlenségi szabályokat a Kttv. tartalmazza, amely részletesen utal a közéleti, politikai és gazdasági összeférhetlenség eseteire.

Összeférhetetlen, ha a jegyző hozzátartozójával irányítási, felügyeleti, ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatba kerül.

A Kttv. alapján a jegyző köztisztviselőként további jogviszonyt – a tudományos, művészeti, oktatói tevékenység kivételével – csak a munkáltatói jogkör gyakorlója előzetes engedélyével létesíthet.

A jegyző nem lehet helyi önkormányzati, nemzetiségi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó államigazgatási szerv illetékességi területén működik.

3.5.4. AZ ALJEGYZŐ

A polgármesteri hivatalok működése folyamatosságának biztosítása szintén alapvető érdek. Ezért a hivatalt vezető jegyző helyettesítéséről is szükséges gondoskodni. Az önkormányzati rendszerben a jegyzőt az aljegyző helyettesíti, ellátja a jegyző által meghatározott feladatokat. A törvény értelmében aljegyző kinevezése **a tízezer és a tízezer főnél nagyobb lakosságszámú** települések önkormányzatánál, közös önkormányzati hivatalánál **kötelező**, a tízezerrel kevesebb lakosú települések önkormányzatánál csak lehetőség. Közös önkormányzati hivatal esetében a lakosságszámot a települések összlakosságszáma szerint kell számítani. Az aljegyzőt a jegyző javaslatára a **polgármester nevezi ki**. Az aljegyző felett a munkáltatói jogokat a polgármester, az egyéb munkáltatói jogokat a jegyző gyakorolja.

Az aljegyző kinevezésére a jegyzőre vonatkozó szabályok az irányadóak azzal, hogy a polgármester csak olyan személyt nevezhet ki, akit a jegyző javasolt.

A jogszabályi előírások alapján **csak egy aljegyző** nevezhető ki. Kivétel ez alól a főváros, a fővárosi kerület, a megyei jogú város és a megyei közgyűlés hivatala, ahol az Mötv. több aljegyző kinevezését is lehetővé teszi.

Az aljegyző **illetményét** kinevezéskor a polgármester, azt követően a jegyző állapítja meg úgy, hogy az nem érheti el a jegyző illetményét és nem lehet alacsonyabb a már megállapított illetményénél.

Egyéb kérdésekben a jegyző, főjegyző jogállására vonatkozó szabályokat az aljegyzőre is megfelelően alkalmazni kell.

3.6. A POLGÁRMESTERI HIVATAL, KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATAL

A polgármesteri hivatal a rendszerváltáskor a tanácsrendszert felváltó önkormányzati rendszer kezdetétől működik, de a közös önkormányzati hivatal – bár nem előzmények nélküli – az Möt.v.-ben megjelent új jogintézmény.

3.6.1. A POLGÁRMESTERI HIVATAL JOGÁLLÁSA, LÉTREHOZÁSÁNAK ALAPVETŐ FELTÉTELEI

Az Alaptörvény rögzíti, hogy a képviselő-testület törvény keretei között meghatározza szervezeti és működési rendjét, valamint hogy a testület sarkalatos törvényben meghatározottak szerint hivatalt hozhat létre.

A hivatali feladatok ellátása két módon lehetséges: **önálló polgármesteri hivatal** (megyei önkormányzati hivatal, főpolgármesteri hivatal) működtetésével, illetve több önkormányzat által létrehozott **közös önkormányzati hivatal útján**. Főszabályként azon községek, amelyek lakosságszáma nem éri el a **kétezer főt**, nem tarthatnak fenn önálló polgármesteri hivatalt, közös önkormányzati hivatalt kell létrehozniuk.

Az Möt.v. rögzíti, hogy a polgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal a képviselő-testület szerve, így a hivatallal kapcsolatos döntések alapvetően a képviselő-testület hatáskörébe tartoznak. A törvény keretei között a testület dönt a hivatal létrehozásáról. Közös önkormányzati hivatal létrehozása esetén a döntést megállapodásba kell foglalni.

A képviselő-testületnek a szervezeti és működési szabályzatban fel kell tüntetnie a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal hivatalos elnevezését. A hivatalos megnevezést az Möt.v. meghatározza.

A hivatalok (polgármesteri és közös önkormányzati) működéséhez szükséges forrásokat az állam az adott évi központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékben finanszírozza.

A hivatal **fő feladata** mind az önkormányzati, mind az államigazgatási **döntések előkészítése**, illetve a **döntések végrehajtásának szervezése**, függetlenül attól, hogy azok a képviselő-testület, a polgármester vagy a jegyző hatáskörébe tartoznak. A hivatalnak nincs önálló döntési jogköre. A hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában is.

A közös önkormányzati hivatal sajátossága, hogy valamennyi tagönkormányzat döntéseit készíti elő, amihez elengedhetetlen az egyes települések eltérő sajátosságainak figyelembevétele.

A polgármesteri hivatalt, közös önkormányzati hivatalt a polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja. A közös önkormányzati hivatal irányítása tekintetében szükségeszerű az irányítási jogkör gyakorlása módjának megállapodásban történő rögzítése.

A polgármesteri hivatalt, közös önkormányzati hivatalt a jegyző vezeti. Közös önkormányzati hivatal esetén a megállapodásban szükséges rögzíteni a jegyző feladatait is.

Közös hivatal fenntartásakor szükséges, hogy minden településen biztosított legyen az ügyintézés. A közös önkormányzati hivatal létrehozásakor ennek módját – kirendeltség létrehozása, kihegyezett ügyfélfogadás, ügyfélszolgálati megbízott, informatikai hálózat alkalmazása – a megállapodásban kell rögzíteni.

3.6.2. A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATAL ALAKÍTÁSÁNAK TÖRVÉNYI FELTÉTELEI

Közös önkormányzati hivatal a törvényben meghatározott kötelező létrehozáson kívül önkéntesen és kijelöléssel is alakítható. A kétezer fő alatti lakosságszámú községek számára kötelezettség a közös önkormányzati hivatalhoz való csatlakozás. A kétezer fő lakosságszámot meghaladó község és város egyaránt dönthet úgy, hogy közös hivatalhoz kíván tartozni, de a kétezer főt meghaladó lakosságszámú község, illetve a város lakosságszámtól függetlenül tarthat fenn önálló polgármesteri hivatalt.

A közös önkormányzati hivatal megalakítása törvényben meghatározott feltételekhez kötött.

Törvényi előírás, hogy a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosságszámának **legalább kétezer főnek** kell lennie, **vagy** a közös hivatalhoz tartozó települések száma **legalább hét kell**, hogy legyen. A lakosságszám meghatározásánál a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásban a helyi önkormányzati választások évének január 1-jén nyilvántartott lakosságszámot kell alapul venni.

A lakosságszám alól kivételt képez, ha a kialakítandó közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések egyike város. Ebben az esetben mind a kétezer fős lakosságszámot, mind a legalább hét település követelményét figyelmen kívül lehet hagyni.

A közös önkormányzati hivatal létrehozásának feltétele, hogy valamennyi, a közös önkormányzati hivatalt alkotó településnek **egy járáson belül** kell lennie. Közös önkormányzati hivatalt ezen túlmenően azon települések alkothatnak, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól.

Ha a közös önkormányzati hivatalt **községek** hozzák létre, a **székhelytelepülésről** a létrehozó önkormányzatok képviselő-testületei **döntenek**. Ebben az esetben célszerű figyelembe venni a települések adottságait.

Amennyiben a közös önkormányzati hivatalt létrehozó települések **egyike város**, a **székhely** a törvény szerint **a város**. Ennek indoka, hogy a városok rendelkeznek olyan hivatali struktúrával, infrastruktúrával, amely biztosítja a feladatok ellátását. Emellett a városok központi elhelyezkedése és könnyebb megközelíthetősége is indokolja a jogalkotó döntését.

A közös önkormányzati hivatalok alakítására vonatkozó szabályoktól a **nemzetiségi lakossággal** is rendelkező települések esetén enged eltérést a jogszabály. Ha a közös hivatalt létrehozni kívánó településeken élő nemzetiségeknek a népszámlálás során regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot, valamint a települések összlakosságszáma meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz csatlakozni kívánó települések száma legalább öt, az érintett települések az önkormányzatokért felelős miniszternél kérhetik a feltételek enyhítését. Ehhez szükséges, hogy valamennyi érintett települési önkormányzat képviselő-testülete azonos tartalmú, minősített többséggel elfogadott döntést hozzon.

Közös önkormányzati hivatalt **alakítani, megszüntetni** önkormányzati **ciklusonként egyszer**, az általános önkormányzati választásokat követő hatvan napon belül lehet. Erről az érintett települések képviselő-testületei közigazgatási szerződésben állapodnak meg. A megállapodás az általános önkormányzati választásokat követő év január 1-jén lép hatályba.

Az Mötv. értelmében város, illetve a kétezer fő lakosságszámot meghaladó települési önkormányzat képviselő-testülete **nem tagadhatja meg** a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ha azt vele határos település kezdeményezi, azonban az általános törvényi feltételeknek ebben az esetben is teljesülnie kell. A megállapodás megkötése a kormányhivatal vezetőjének jóváhagyásával ebben az esetben is megtagadható. A jóváhagyásról vagy

annak megtagadásáról szóló határozatot az érintett önkormányzat a közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül megtámadhatja.

Szintén a kormányhivatal közreműködését igényli, ha a közös önkormányzati hivatal alakítására kötelezett önkormányzatok nem tesznek eleget törvényi kötelezettségüknek. Ebben az esetben a kormányhivatal vezetője a törvényi határidő lejártát követően döntésével – az abban megjelölt időponttal – **kijelöli** a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket a törvényi feltételekre figyelemmel. A kormányhivatal vezetőjének a kijelölő döntés és a közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodás pótlását megelőzően – legalább tizenöt napos véleményezési határidő biztosítása mellett – ki kell kérnie az érintett önkormányzatok véleményét a létrejövő közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településekkel és a pótlendő közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodás tartalmával összefüggésben. A kormányhivatal vezetőjének döntését az érintett önkormányzatok képviselő-testülete közigazgatási perben megtámadhatja.

A közös önkormányzati hivatal **működési költségeit** a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok – eltérő megállapodás hiányában – lakosságszámuk arányában biztosítják.

3.6.3. A POLGÁRMESTERI HIVATAL, A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATAL FELADATAI

A hivatal az önkormányzat képviselő-testületének a szerve. Tevékenysége alapvetően két nagy feladatsorhoz kapcsolódik: az önkormányzati és az államigazgatási ügyekhez.

Önkormányzati ügyekben az alapvető döntési jog a képviselő-testületet illeti meg. A megalapozott **döntés** elengedhetetlen feltétele az ügyek szakszerű **előkészítése**, amely elsődlegesen a jegyző és a hivatal feladata. A hivatal munkatársai köztisztviselők, elsősorban az ő szakmai tudásukra épülnek a döntési alternatívák, azonban adott kérdésben indokolt lehet külső szakértő igénybevétele is. A döntés felelőssége azonban már a képviselő-testületé.

A hivatal feladata a **testületi ülések** technikai, adminisztratív **előkészítése** is. Ezek közé tartozik a meghívók kiküldése, az ülésterem előkészítése, a technikai feltételek biztosítása stb. A hivatal nem pusztán a döntések előkészítésében vesz részt, hanem jelentős szerepe van a **döntések végrehajtásában** is, ami a konkrét (építési, beruházási stb.) munkák megrendelésének előkészítését és ezzel járó egyéb feladatokat takarja.

A hivatal által ellátott feladatok másik csoportja az **államigazgatási ügyekhez** kapcsolódik. Az államigazgatási feladat- és hatáskörök általános címzettje a jegyző, ritkábban a polgármester és néhány kivételes esetben a polgármesteri hivatal ügyintézője. A hatáskörök címzettjei ezekben az esetekben saját hatáskörükben hoznak döntést, döntéseiket a képviselő-testület nem bírálhatja felül. A döntések előkészítésében szintén részt vesz a hivatali apparátus.

A nagyobb lélekszámú településeken, ahol a hivatali struktúra összetettebb, nagyobb létszámú köztisztviselőt foglalkoztatnak, a jegyző, illetve a polgármester **kiadmányozási jogot** (aláírási jog) ad a belső szervezeti egységek vezetőinek, esetenként az ügyintézőknek is.

A hivatal alapfeladatai kötődnek a képviselő-testülethez, a testület tisztségviselőihez és a település lakosságához is. A hivatalnak az önkormányzati képviselőkkel kapcsolatos teendői közül kiemелendő a **képviselő munkájához szükséges tájékoztatás megadása, jogi és szakkérdésekben való segítségnyújtás**. A képviselő munkáját segitendő a hivatal készít összefoglalókat, elemzéseket a településről, a helyi társadalom működésének egyes kérdéseiről.

A hivatal **lakossággal** kapcsolatos szerepe alapvető. A legtöbb településen az állampolgárok a testület tevékenységét a hivatal munkáján keresztül ítélik meg. Mind az önkormányzati, mind

az államigazgatási hatósági ügyekben a hivatal veszi át a kérelmeket és készíti elő a döntéseket. Kiemelt az ügyfélfogadás megszervezése. Főleg kisebb településeken jellemző, hogy a hivatal számos, feladatkörébe nem tartozó tevékenységet is elvégez, mint például jogi felvilágosítás, különböző kérelmek összegyűjtése, fénymásolás stb. Ezek a tevékenységek is fontosak a lakosság mind teljesebb kiszolgálása érdekében.

4.

AZ ÖNKORMÁNYZATOKKAL KAPCSOLATOS ÁLLAMI FELADATOK

A helyi önkormányzatok az államszervezet részeként gyakorolják jogaikat, látják el kötelező és önként vállalt feladataikat. Az országos és a helyi közügyek a legtöbbször átszövik egymást, így az önkormányzati és az állami feladatok is összekapcsolódnak. Amikor a helyi önkormányzat közszolgáltatást nyújt vagy közhatalmat gyakorol, akkor azt döntően az állam által átruházott és körülhatárolt hatáskörben teheti, nem pedig eredeti jogon és mindennemű korlátok nélkül, a saját maga által elképzelt feladat- és hatáskörben. Az állami szervek és az önkormányzati szervek ezért sem nélkülözhetik az együttműködést.

A helyi önkormányzatok működésének törvényessége garanciája annak, hogy a helyhatóságok betöltik az Alaptörvényben meghatározott funkciójukat és döntéseik megfelelnek a jogszabályi rendelkezéseknek. Ennek biztosítását szolgáló intézményi rendszer kialakítása nem választható el az adott társadalmi, gazdasági és jogi környezettől, de a történeti hagyományoktól sem. A jogszerű működés érdekében alkalmazott eszközök lehetőséget biztosítanak az önkormányzati szférába történő beavatkozásra, szükség szerint korlátozhatják az önkormányzatok autonómiáját is.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is megfogalmaz ajánlásokat az állami szervekre vonatkozó szabályozás tekintetében:

- a) a helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban, és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni;
- b) a helyi önkormányzatok alapvető hatáskörét és feladatait az Alkotmánynak vagy törvénynek kell rendezni;
- c) a helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia és
- d) a helyi önkormányzatok jogosultak jogorvoslatot igénybe venni hatáskörük szabad gyakorlása és az önkormányzás olyan elveinek tiszteletben tartása érdekében, amelyeket az Alkotmány vagy belső törvényhozás szentesít.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája külön cikke foglalkozik a helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyeletével. Rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok államigazgatási felügyelete:

- a) csak az Alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint gyakorolható;
- b) általában csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat és
- c) beavatkozása arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával.

4.1. AZ ORSZÁGGYŰLÉS ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK KAPCSOLATRENDSZERE

Az állami szervek és az önkormányzatok kapcsolatrendszerében meghatározó szerepe van az Országgyűlésnek. Fakad ez abból, hogy az Alaptörvény meghatározza az állami szerveket, jogállásukat, valamint az alapvető feladat- és hatásköreiket. Az Országgyűlés szabályozási, törvényalkotási tevékenysége által teljessé válik az önkormányzatok és szerveik működésére vonatkozó részletes szabályok és az önkormányzati feladatrendszer.

Az Országgyűlés nemcsak a törvényhozás, hanem egyéb döntéshozatala révén is befolyásolja az önkormányzatokat. E döntések nem általános jellegűek, hanem egyes önkormányzatokra vagy azok csoportjaira vonatkoznak.

4.1.1. AZ ALAPTÖRVÉNY HELYI ÖNKORMÁNYZATOKAT ÉRINTŐ RENDELKEZÉSEI

Az Országgyűlés – a Charta ajánlásának megfelelően – az Alaptörvényben, illetve törvényben szabályozza és szabályozta a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket. Itt utalunk arra, hogy a Charta csupán ajánlást és nem kötelezettséget fogalmaz meg. Az önkormányzati rendszer 1989–1990. évi kialakításakor az alkotmányozási folyamat a szélesebb terjedelmű szabályozás felé mozdult el. Ennek az is volt a célja, hogy részletesebb szabályozás stabilizálja az önkormányzati rendszer kialakítását, így nehezebben megváltoztathatók a mindenkor parlamenti többség által.

Az európai országok eltérő mértékben tettek eleget az ajánlásnak, egyes országok szűkebben egy-két szakaszban (például Franciaország, Németország), míg mások tág terjedelemben (Portugália, Ausztria) rendelkeznek alkotmányos szinten az önkormányzatokról. Mint ismeretes, az Egyesült Királyság írott alkotmánnyal nem rendelkezik. Hazánk azonban maradéktalanul eleget tett vállalt kötelezettségének: az Alaptörvény egyéb rendelkezései mellett 5 cikkben (31–35. cikk) foglalta össze az alapvető rendelkezéseket.

Az Alaptörvény 31. cikke szerint Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. A magyar helyi önkormányzati rendszer központi fogalma a helyi közügy, amelynek tartalmát az Möt. határozza meg. Az Alaptörvény elválasztja egymástól a közügyek intézését és a közhatalom helyi típusú gyakorlását. A helyi közhatalom gyakorlásának közvetett módját helyezi előtérbe az alkotmányos szabályozás, amikor kimondja, hogy helyi ügyekben népszavazás tartható.

A korábbi Alkotmány a helyi önkormányzatok alapjogait nyolc pontban deklarálta. Ezen alapjogok sok vitát váltottak ki, hiszen az önkormányzatot mint az állam alkotótagját nem illelheti meg teljes védelem az állam egészével szemben. Az Alkotmánybíróság rámutatott azonban az arra, hogy a helyi önkormányzathoz való jog az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül, amelynek lényeges tartalma nem korlátozható. Az alapjogi felfogástól eltérően az Alaptörvény azokat a jogokat, kötelezettségeket és feladatokat határozza meg, a helyi közügyek intézése körében, amelyek a helyi önkormányzatokat megilletik. Fontos annak a kiemelése, hogy e jogok gyakorlása nem korlátlan, azok törvény keretei között gyakorolhatók. Más megközelítésben viszont a törvényi keretek védik is e jogok gyakorlását a kormány, illetve a miniszterek által alkotott rendeleti szintű szabályozással szemben. (Tekintettel arra, hogy a tankönyv egyéb részei e rendelkezéseket részletesen taglalják, ezek ismertetésétől e fejezet keretében eltekintünk.)

Az Alaptörvény tartalmazza a törvényességi felügyeletre vonatkozó alapvető rendelkezéseket:

- a) a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv kijelölését;
- b) az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatását;
- c) az önkormányzati rendeletalkotás felülvizsgálatát és
- d) a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége pótlását.

Az Alaptörvény deklarálja az állami szervek és a helyi önkormányzatok együttműködését a közösségi célok, azaz a közérdek érdekében. A szabály egyszerre a decentralizáció és a centralizáció elvének elismerése, azok egyensúlyának érvényesítése mellett. Az együttműködés elsősorban a feladat- és hatáskörök megvalósítása érdekében kell, hogy történjen.

Az Alaptörvény szintén megőrzi azt az eddig is létező rendszert, hogy a polgármester, illetve a megyei képviselő-testület elnöke kivételesen elláthat az önkormányzati feladatokon és hatáskörökön kívül államigazgatási feladat- és hatáskört is. Ilyen hatáskört számára kizárólag törvény adhat, vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet. Jellemző módon az így gyakorolandó hatáskörök a honvédelemmel, a katasztrófavédelemmel, illetve a polgári védelemmel kapcsolatosak. A negyedik Alaptörvény-módosítás kiegészítette e felhatalmazást a képviselő-testület hivatalának vezetője, illetve ügyintézője számára adott felhatalmazással is. E rendelkezés megerősítette, hogy a helyi önkormányzat szervei kettős feladatot látnak el: az önkormányzati feladatok mellett részt vesznek állami feladatok végrehajtásában is. E feladatok tekintetében hangsúlyosabb a Kormány mozgástere is, hiszen törvény felhatalmazása alapján rendeleti szabályozás illeti meg.

Az Alaptörvény garanciális rendelkezései közé tartozik azoknak a törvényhozási tárgyakkal a meghatározása, amelyek sarkalatos, a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvényben szabályozandók:

- a) a helyi önkormányzatokra (jogállásukra, működésükre és alapvető feladataikra) vonatkozó,
- b) a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választására és
- c) az önkormányzati rendelet kihirdetésének eltérő szabályai.

4.1.2. AZ ORSZÁGGYŰLÉS HELYI ÖNKORMÁNYZATOKAT ÉRINTŐ SZABÁLYOZÁS JOGKÖRE

Az Országgyűlés szabályozási tevékenysége tartalmilag arra irányul, hogy a helyi önkormányzás gyakorlása nem eredményezheti az országos közügyektől való elszakadást és függetlenséget. Először az Országgyűlés dönti el, hogy milyen szinten működnek az önkormányzatok, szerveik és működésük során milyen fokú önállósággal rendelkeznek. Ez természetesen nem lehet öncélú, hiszen ezeket a szabályokat az ellátandó feladatok típusa és nagyságrendje is befolyásolja.

Az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése alapján a helyi önkormányzatokról szóló szabályozást sarkalatos törvény határozza meg. E sarkalatos törvényt az Országgyűlésnek az Alaptörvény hatálybalépéséig, azaz 2012. január 1-jéig kellett megalkotnia. Az Mőtv. kódex jelleggel, nyolc fejezetre tagolva szabályozza a helyi önkormányzatokra vonatkozó általános rendelkezéseket:

- a helyi önkormányzás általános szabályait;
- a feladat- és hatásköröket;
- a helyi önkormányzatok típusait, szerveik és működésük szabályait;
- a helyi önkormányzatok társulásait;
- a területszervezés szabályait;

- a helyi önkormányzatok gazdasági alapjait és
- a helyi önkormányzatok, valamint a központi állami szervek kapcsolatát, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét és
- az önkormányzati hatósági ügyet.

Az Mötv. nevesített törvényhozási tárgyként említi a helyi önkormányzatok:

- jogállását;
- feladat- és hatásköreit;
- kötelezően ellátandó feladatait;
- kötelező szervtípusait, működésének garanciáit és
- anyagi eszközeit és gazdálkodásának alapvető szabályait.

A helyi önkormányzatok által ellátott feladatokat törvény állapíthatja meg. Minél több közügy megoldását utalja az Országgyűlés a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörébe (decentralizáció), az önkormányzatok szerepe annál erősebb az államszervezetben belül. Emellett az önkormányzatok a saját elhatározásból vállalt (fakultatív) feladatok bővítése és teljesítése révén erősíthetik szerepüket.

Az önkormányzatok az ágazati törvények feladatmeghatározásai szerint további helyi közszolgáltatásokat szervezhetnek. Ezek különösen: az alapfokú szakellátás szintjét elérő vagy meghaladó egészségügyi, szociális közszolgáltatások. Ezekhez a helyi polgároknak egyaránt hozzá kell jutniuk a lakóhelyükön vagy annak környékén, függetlenül attól, hogy milyen típusú, teherbíró képességű településen laknak.

Külön törvények (például a költségvetési tárgyú törvények, az egyes vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló törvények) biztosítják azokat a pénzügyi feltételeket, a gazdasági erőt jelentő eszközöket, amelyek az önálló helyi feladatteljesítés képességének anyagi alapját jelentik.

Az Országgyűlés joga és felelőssége az is, hogy a helyi közügyek önálló ellátásához szükséges feltételeket biztosítsa (állami támogatások, helyi adókra vonatkozó törvényi felhatalmazás stb.), ide értve a jogi kereteket (törvények) és a gazdasági forrásokat (pénzeszközök, bevételi lehetőségek).

4.1.3. AZ ORSZÁGGYŰLÉS HELYI ÖNKORMÁNYZATOKAT ÉRINTŐ DÖNTÉSHOZATALI JOGKÖRE

Az Országgyűlés az Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásáról a Kormány javaslatának az Országgyűléshez való benyújtását követő, soron következő ülésén határoz. E napi-rend tárgyalására meg kell hívni az érintett helyi önkormányzat polgármesterét. A polgármester jogosult a képviselő-testület felosztatással kapcsolatos álláspontját az Országgyűlés döntésének meghozatala előtt ismertetni.

Az alaptörvény-ellenes működés több formában jelentkezhet. Egyes esetekben ezt megalapozhatja:

- a képviselő-testület működésének hiánya,
- a képviselő-testület sorozatos, alaptörvény-ellenességet megalapozó törvénysértő tevékenysége vagy
- a képviselő-testület mulasztása is.

Az Alkotmánybíróság eddigi következetes gyakorlata szerint az alaptörvény-ellenesség megállapításának garanciális feltétele, hogy a feltárt, illetve a fennálló helyzet megváltoztatására az önkormányzatnak, esetlegesen az állami szerveknek reális lehetősége nincs. Más megközelítésben ez azt is jelenti, hogy az állami szerveknek – elsősorban a törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatalnak – minden lehetséges eszközt fel kell használnia a helyzet rendezése érdekében.

Két esetben a képviselő-testület működésképtelensége miatt került sor a annak Országgyűlés általi felosztatására. További két esetben a képviselő-testület és a polgármester közötti ellentétre vezethető vissza, hogy a képviselő-testület a felosztatás révén kívánta elérni a megválasztott polgármester tisztsége megszüntetését. Ez a kialakult helyzet indokolta, hogy az önkormányzati szabályozás kiegészült az önfelosztatás intézményével [Mövt. 55. § (1) bekezdése szerinti felosztás képviselőtestület általi kimondása].

A területszervezéssel kapcsolatos döntések megoszlanak az Országgyűlés és a köztársasági elnök között. Az Országgyűlés dönt az állam területi tagozódásáról, továbbá – az érintett önkormányzatok véleményének kikérése után – a megyék összevonásáról, szétválasztásáról, határainak megváltoztatásáról, elnevezéséről és székhelyéről, valamint a fővárosi kerületek kialakításáról. Megyei jogú város a megyeszékhely város és az Országgyűlés által az Mötv. hatálybalépése előtt megyei jogúvá nyilvánított város.

Ezen ügyek jellemzően határozati formában születnek. A területszervezési ügyek közül az Alaptörvény tartalmazza a főváros meghatározását, és törvény rendelkezik a főváros területéről.

A Magyar Köztársaság megyei tagozódását, a megyék nevét és székhelyét a 67/1990. (VIII. 14.) OGY határozat tartalmazza. A határozat 2017-ben módosult, melynek eredményeképpen 2020 június 4-étől Csongrád megye megnevezése Csongrád-Csanád megyére változott.

Az Országgyűlés határozatával a helyi önkormányzati rendszer létrejöttének tizedik évfordulója tiszteletére szeptember 30-át, az első helyhatósági választások napját a Helyi Önkormányzatok Napjává nyilvánította. Az Országgyűlés felhívta az önkormányzatokat, az érdekképviselőket, szakmai szervezeteket, és egyúttal felkérte a polgárokat, hogy a 10. évfordulón, illetve ettől kezdődően ezen az emléknapon közösen, méltó keretek között emlékezzenek meg a demokratikus jogállam kiépülésének e meghatározó, jeles eseményéről.

4.2. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK KAPCSOLATRENDSZERE

A magyar államszervezet egyik legfontosabb szervezőelve és értéke a hatalommegosztás eszmérendszere, amely rendszerben az államfő sajátos helyet foglal el. A köztársasági elnök a hatalommegosztás hármas felosztásán kívül esik, hiszen a parlamentáris köztársasági kormányforma miatt nem része a végrehajtó hatalomnak. Az államfő a hatáskörei alapján egy külön önálló államfői hatalom birtokosa, amelynek legfőbb szerepe, hogy kifejezze a nemzet egységét és az államszervezet demokratikus működése felett őrökjön. E pozíció a többi hatalmi ág viszonylatában egy kiegyensúlyozó, ellenőrző szerepet jelent.

Az Alaptörvény államról szóló 9. cikke olyan hatásköröket jelöl meg, amelyek gyakorlásával a köztársasági elnök ugyancsak érdemben befolyásolhatja a helyi önkormányzatok működését. Ilyen hatáskörökként említhetők, a többi között:

- őrökdi az államszervezet demokratikus működése felett;
- törvényt kezdeményezhet;

- az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak és
- kitűzi a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását;
- dönt a hatáskörébe tartozó területsszervezési ügyekben.

Az Mötv. tovább részletezi a fenti hatáskörcsoportokat.

Az államfő az államszervezet demokratikus működése biztosítása érdekében megbízza az illetékes kormányhivatal vezetőjét – ha az Országgyűlés a helyi képviselő-testületet feloszlatja –, hogy az új képviselő-testület megválasztásáig terjedő időre gyakorolja azokat a feladat- és hatásköröket, amelyeket a jogszabály a polgármesternek állapít meg, halaszthatatlan esetben döntsön olyan ügyekben, amelyek a képviselő-testület átruházható hatáskörei. A megbízás korlátozott lehetőséget biztosít a kormányhivatal vezetőjének, mivel a feloszlatást követő három hónapon belül időközi választást kell tartani (ezt az illetékes választási bizottság határozza meg), továbbá az át nem ruházható képviselő-testületi és a polgármestert megillető hatáskörökben hozhat döntést. Az illetékes kormányhivatal vezetője jogosult meghozni a folyamatos működést célzó azon döntéseket, amelyek egyébként a képviselő-testületet (például szociális ügyek), a polgármestert (például katasztrófavédelem) illetnék meg. A rendeletalkotás viszont az újonnan megválasztandó képviselő-testület feladata lesz, hiszen a helyi jogalkotás időleges elhalasztása általában nem okoz működésképtelenséget az önkormányzat életében. Tekintettel arra, hogy a feloszlatás a jegyző tisztségét nem szünteti meg, így az államigazgatási feladatok ellátásáról nem kell rendelkezni.

A köztársasági elnök dönt az érintett helyi önkormányzatok kezdeményezésére – az ország területének közigazgatási tagozódásával, valamint területsszervezéssel kapcsolatosan előkészített – városi cím adományozásáról, továbbá a község alakításáról, egyesítéséről, a községegyesítés megszüntetéséről, a város, község elnevezéséről. Ezen döntések alapvetők az önkormányzati működés szempontjából, hiszen új települési önkormányzat létrejötte nem lehetséges a község alakításáról szóló döntés hiányában. Községegyesítéssel pedig az egyik önkormányzat elveszti addigi önállóságát.

A területsszervezési eljárás közös szabályai szerint az állami területi tagozódást érintő területsszervezési kezdeményezésről az Országgyűlés, a köztársasági elnök – az országgyűlési képviselői és az önkormányzati általános választás évének kivételével – évente egy alkalommal dönt. Az Országgyűlés által meghozandó területsszervezési döntést a Kormány, a köztársasági elnöknek a kezdeményezést a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter június 30-áig nyújtja be, és javaslatot tesz a döntésre. Az Országgyűlés és a köztársasági elnök a területsszervezési kezdeményezésről – a várossá nyilvánítás kivételével – december 31-ig dönt. A köztársasági elnök július 31-ig dönt a várossá nyilvánításról, döntését a Magyar Közlönyben közzéteszi. Az Országgyűlés döntése az országgyűlési képviselők választását érintően a következő országgyűlési képviselői általános választás kitűzésének napján, az önkormányzati választást érintően a következő önkormányzati általános választás kitűzésének napján lép hatályba; erről szükség esetén az Országgyűlés a területsszervezési döntéssel egyidejűleg határoz. A köztársasági elnök hatáskörébe tartozó ügyben – a várossá nyilvánítás kivételével – a döntés az önkormányzati általános választás napján lép hatályba.

Az Mötv. ugyan részletező szabályt nem tartalmaz erre vonatkozóan, de megemlítendő még a köztársasági elnöknek a különleges jogrendet érintő döntések hozatalára vonatkozó hatásköre. E tárgyú döntése esetén az államszervezet Alaptörvényben és külön jogszabályokban írt működési rendje lép életbe, amely a helyi önkormányzatok tevékenységét, működését is meghatározza, a létrejött sajátos körülményekhez igazítja.

4.3. A KORMÁNY ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK

A helyi önkormányzatok és a Kormány kapcsolata több, eltérő sajátosságokat mutató területre terjed ki:

- az Országgyűlés működésével kapcsolatos kormányzati tevékenységére,
- a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos szabályozási feladataira,
- a helyi önkormányzati szervek államigazgatási feladatellátására,
- a nemzetközi szervezet felé vállalt önkormányzati kötelezettség teljesítésére,
- az önkormányzati érdekegyeztetésre,
- a törvényességi felügyeletre és
- a helyi önkormányzat gazdálkodásával kapcsolatos feladatokra.

Önkormányzati feladat- és hatásköröket Kormány nem állapíthat meg, viszont az Országgyűlés elé többnyire a Kormány terjeszti elő a törvényjavaslatokat – az önkormányzatokat érintőket is –, kezdeményezi azok módosítását, szervezi a törvények végrehajtását. Jogszabály a hatáskör telepítésével egyidejűleg meghatározza a feladat- és hatáskörellátáshoz szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeket. Ennek során a kormány és a miniszterek rendeletalkotással szabályozhatja, befolyásolhatja az önkormányzati feladatellátást. A helyi önkormányzat azonban önállóan alakítja a saját szervezeti és személyzeti rendszerét, vagyis maga határozza meg a számára megfelelő szervezeti kereteket, az alkalmazotti létszámot, helyileg gyakorolja a közszolgálati munkáltatói jogokat.

A Kormány rendeletben határozza meg a helyi önkormányzatok által irányított szerveknél dolgozó személyek képesítési előírásait. Közérdek fűződik ahhoz, hogy – az önkormányzati rendszer sokszínűségének elismerése mellett is – a közszolgálati munkakörök betöltői az ország minden önkormányzati szervénél szakmailag azonos értékű képzettséggel és képesítéssel rendelkezzenek.

A Kormány az Mötv.-ben kapott felhatalmazás alapján rendeletben állapítja meg:

- a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete,
- a helyi önkormányzat tulajdonába tartozó vagyonelemek nyilvántartása
- szabályait;
- a fővárosi önkormányzat kezelésében egyes közutak és egyéb közterületek kijelölésének szempontjait;
- az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósítása érdekében szükséges intézkedéseket.

Szélesebb körű jogosítványok illetik meg a Kormányt a helyi önkormányzatok szervei által ellátott államigazgatási feladatok tekintetében. Az államigazgatási ügyekben a jegyző (főjegyző) gyakorolja a hatásköröket, hatósági jogköröket az általa vezetett polgármesteri hivatal közreműködésével. Az önkormányzat végrehajtó szervei közül kivételesen kaphat államigazgatási hatásköröket a polgármester, a közgyűlés elnöke, a főpolgármester és a polgármesteri hivatal önálló hatáskört gyakorló ügyintézője. Az államigazgatási feladatok és hatáskörök helyi megszervezéséhez szükséges alapvető feltételekről (hatáskör-telepítési szabályok, igazgatási normatíva) a Kormánynak kell gondoskodnia.

A Kormánynak alárendelt központi államigazgatási szervek – a jogszabályok keretei között – egyedi utasítást adhatnak a jegyzőnek. A területi államigazgatási szervek útján a felettes szervek felülvizsgálhatják a helyi államigazgatási döntéseket, ellenőrizhetik a helyi államigazgatási szervek tevékenységének jogszerűségét és szakszerűségét. Ha a polgármester, a főpolgármester, a megyei

község elnöke, a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörében jár el, a képviselő-testület, község nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül.

Ha az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettség határideje eredménytelenül telt el vagy a határidőben történő teljesítés elmaradásának reális veszélye fennáll, a Kormány a kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósításáról saját hatáskörben gondoskodhat. A Kormány a beruházás saját hatáskörében történő megvalósításáról egyedi határozatban dönt. A Kormány határozatát az érintett önkormányzat képviselő-testülete közigazgatási perben megtámadhatja.

Az országos önkormányzati érdekszövetségek jogalkotási feladatokra, intézkedések megtételére vonatkozó javaslatot tehetnek, konzultációt folytathatnak a Kormánnyal a helyi önkormányzati rendszert, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatásokat érintő stratégiai kérdésekről és a központi költségvetés önkormányzatokat érintő kérdéseiről.

Az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsa paritásos alapon működő konzultatív és javaslattevő testület. Tevékenysége alapvetően:

- a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatásokat érintő stratégiai kérdésekre;
- az önkormányzati rendszer megújítására;
- az éves költségvetés önkormányzatokat érintő kérdéseire és
- a jogalkotási feladatokra vonatkozó javaslatokra terjed ki.

A Tanács tagjai a belügyminiszter, a pénzügyminiszter, a Belügyminisztérium önkormányzatkért felelős államtitkára, a Miniszterelnökség területi közigazgatásért felelős államtitkára, az országos önkormányzati érdekszövetségek elnökei, továbbá – tanácskozási joggal – az emberi erőforrások minisztere. A Tanács évente legalább két alkalommal ülésezik.

A Kormány és az országos önkormányzati szövetségek a stratégiai együttműködés céljáról és alapelveiről, valamint az együttműködés tartalmi és formai kérdéseiről Megállapodást fogadtak el.

(A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét és a helyi önkormányzat gazdálkodásával kapcsolatos kérdéseket a Jegyzet további részei tartalmazzák.)

4.4. A MINISZTEREK ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK

A miniszterek a kialakított kormányzati munkamegosztás szerint, egymással együttműködve látják el ágazati feladataikat. Az összkormányzati érdekek figyelembevételével mellett gondoskodnak a kormány-előterjesztések előkészítéséről. E feladatuk során különböző szintű egyeztetéseket folytatnak az ágazati érdekszövetségekkel és természetesen a helyi önkormányzatok képviselőivel is. A Kormány ügyrendje kiemeli, hogy ha az előterjesztés a helyi vagy kisebbségi önkormányzatok feladatkörét érinti, a tervezetet véleménynyilvánításra a meghatározó országos önkormányzati érdekképviselői szervezeteknek meg kell küldeni. A fővárost, illetőleg a megyei önkormányzat hatáskörét érintő kormányzati döntések előkészítésébe a főpolgármestert, illetőleg a megyei önkormányzat közgyűlésének elnökét is be kell vonni.

4.4.1. AZ ÁGAZATI MINISZTEREK ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK

A Kormány tagjaként miniszter, feladatkörében eljárva önállóan szabályozhatja és ellenőrizheti az önkormányzati szervek által ellátott feladatokat:

- meghatározza a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, a kormányhivatal államigazgatási feladatai ellátásának szakmai szabályait és ellenőrzi azok érvényesülését;
- a rendelkezésre álló forrásokra figyelemmel szabályozza a helyi önkormányzatok által fenntartott intézmények működésének szakmai követelményeit, az intézmények dolgozóinak képesítési előírásait, ellenőrzi az előírások érvényesülését és
- a helyi önkormányzatoktól – ágazati feladatai körében – adatokat és tájékoztatást kérhet, amelyet az önkormányzat köteles teljesíteni.

A hatékonyabb önkormányzati feladatellátás elősegítése érdekében:

- az előző pontban említett ellenőrzés eredményéről tájékoztatja a helyi önkormányzatot, javaslatot tesz a hiányosságok megszüntetésére, kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület tárgyalja meg az ellenőrzés tapasztalatait, törvénysértés esetén tájékoztatja a helyi önkormányzatokért felelős minisztert és a kormányhivatalt;
- tájékoztatja a helyi önkormányzatot a központi ágazatpolitikai célokról, a szabályozási eszközökről, biztosítja számukra az ágazati feladatok ellátásához szükséges információt és
- a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott címen és feltételekkel a helyi önkormányzat részére a helyi önkormányzatokért felelős miniszter koordinálásával pénzügyi támogatást nyújthat.

4.4.2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKÉRT FELELŐS MINISZTER ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK

A belügyminiszter a Kormány helyi önkormányzatokért felelős tagja. Felelőssége e minőségében alapvetően az önkormányzati szervezeti működés kialakításával, szabályozásával a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörökkel összefüggő ügyeihez, valamint az önkormányzati gazdálkodás egyes elemeihez kapcsolódnak.

A helyi önkormányzatokért felelős miniszterként közreműködik:

- a helyi önkormányzatok feladatát és hatáskörét, a polgármester, a főpolgármester, a kormányhivatal tevékenységét érintő jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök és egyedi állami döntések tervezeteinek előkészítésében;
- a helyi önkormányzat meghatározott kölcsönfelvételére vagy más kötelezettségvállalására vonatkozó kormányzati hozzájárulás megadásánál;
- az önkormányzatok feladatfinanszírozási rendszeréhez szükséges, továbbá kormányzati döntéseket megalapozó önkormányzati adatok gyűjtésében, rendszerezésében.

A helyi önkormányzatokért felelős miniszterként összehangolja:

- a helyi önkormányzatok működésével összefüggő településfejlesztés, gazdálkodás, valamint az egyes adatbázisokkal kapcsolatos kormányzati feladatok ellátását és
- a helyi önkormányzatok rendelkezésére bocsátott fejlesztési források felhasználására kiírt pályázatokat, továbbá a helyi önkormányzatok gazdálkodását érintő jogszabályi feltételek kialakítását.

A helyi önkormányzatokért felelős miniszterként dönt, illetve jogosult:

- az államháztartásért felelős miniszter útján a kincstár önkormányzatok gazdálkodását érintő helyszíni vizsgálata elrendelésére,
- az államháztartás információs rendszerének valamennyi, az államháztartás önkormányzati alrendszerére vonatkozó adatának megismerésére, rendszerezésére;
- dönt közös önkormányzati hivatal létrehozása során az eltérés jóváhagyásáról,
- kialakítja az önkormányzati érdekszövetségekkel való kapcsolattartás és egyeztetés rendjét,
- kijelöli az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa magyar delegációjának tagjait és
- kezdeményezi a Kormánytól, ha az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettség határideje eredménytelenül telt el, vagy a határidőben történő teljesítés elmaradásának reális veszélye fennáll, hogy a Kormány a kötelezettséggel összefüggő önkormányzati beruházás megvalósításáról saját hatáskörben gondoskodik.

4.4.3. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETÉÉRT FELELŐS MINISZTER ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK

A Miniszterelnökséget vezető miniszter a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős tagja. A kormányzati munkamegosztásban betöltött hangsúlyos szerepe mellett a Miniszterelnökséget vezető miniszter felelőssége indokolja, hogy egyes önkormányzatokat érintő feladatait a helyi önkormányzatokért felelős miniszterrel egyetértésben gyakorolja.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter a belügyminiszterrel egyetértésben:

- irányítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét;
- kezdeményezi a Kormánytól az Alaptörvénnyel ellentétesen működő helyi képviselő-testület feloszlására vonatkozó országgyűlési előterjesztés benyújtását;
- előkészíti az Országgyűlés és a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó területszervezési döntéseket és
- a kormányhivatal javaslatának megvizsgálását követően – a feltételek fennállása esetén – kezdeményezi a Kormánytól annak indítványozását, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter egyéb feladatai:

- véleményezési jogot gyakorol az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa magyar delegációja tagjainak kijelölése során;
- felelős a közigazgatás szervezéséért és fejlesztéséért;
- összehangolja a polgármester, a jegyző által ellátott ellenőrzési tevékenységeket és
- szakmai irányítást gyakorol a kormányhivatalok működése felett.

Az önkormányzatok feladatellátását, működését segítik a különböző tanácsadó, véleményező bizottságok is. E szervek javaslataikkal, szakmai vélemények megfogalmazásával hozzájárulnak az ágazati célok és az önkormányzati döntések összehangolásához is. E bizottságok jellemzője, hogy egyaránt tagja a miniszter, a központi közigazgatási szerv képviselője és a szakértői, tudományos szervezetek képviselői is. Döntésük általában nem kötelező az önkormányzat számára.

A Kormány a helyi önkormányzati és a nemzetiségi önkormányzati címerek szakszerű és a címertani hagyományoknak megfelelő megalkotásának elősegítésére Nemzeti Címer Bizottságot (a továbbiakban: Bizottság) hozott létre. A Bizottság feladata címertani szakmai szempontok alapján véleményezni az önkormányzatok tervezett és már meglévő címereit, és szükség szerint javaslatokat megfogalmazni azok megfelelő kialakítására. A Bizottság elnöke a miniszterelnök általános helyettese és öt állandó taggal rendelkezik. A Bizottság az önkormányzat felkérése alapján az önkormányzati címerről vagy címer tervezetéről a véleményét – az ügyrendjében meghatározott döntés-előkészítést követően – állásfoglalásként adja ki.

4.5. A KORMÁNYHIVATAL SZERVEZETE, FŐ FELADATAI

Az Alaptörvény rendelkezik arról, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal (a továbbiakban: kormányhivatal) a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve. A kormányhivatal a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből és járási, illetve a fővárosban fővárosi kerületi hivatalokból (a továbbiakban együtt: járási hivatal) áll. A kormányhivatalt kormány megbízott vezeti. A kormány megbízottat a Miniszterelnökséget vezető miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel. A kormányhivatal hivatali szervezetét főigazgató vezeti, aki a kormány megbízott általános helyettese. A főigazgatót a kormány megbízott javaslatára a miniszter nevezi ki és menti fel. A főigazgató munkáját általános helyettesként igazgató segíti. Az igazgatót a főigazgató javaslatára a kormány megbízott nevezi ki és menti fel. A kormányhivatal törzshivatalra és szakigazgatási szervekre tagozódik. A kormányhivatal a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekre és a járási (a fővárosban kerületi) hivatalokra tagozódik. A szervezeti egységek vezetését segítő, funkcionális és szakmai feladatokat látnak el.

A területi közigazgatás 2015. évi reformja meghatározta a kormányhivatalok külső és belső integrációját. A belső integráció keretében a szakigazgatási szervek összevont főosztályokká alakultak és megszűnt a korábbi önálló hatáskörgyakorlás. A külső integráció keretében további feladat- és hatáskörök (például a helyi önkormányzatok szociális feladatai) átvételére került sor, illetve újabb területi államigazgatási szervek integrálódtak a kormányhivatalokba. A külső-belső integráció megvalósításával egyértelművé vált a kormányhivatalokon belül a hatáskör gyakorlása és a felelősségi rend, a szakigazgatási szervek helyett a feladat- és hatáskörök címzettje a kormány megbízott, illetve a járási hivatalvezető lett. Ezt követően a Kormány – az államigazgatási szervezetrendszer egyszerűbb szerkezetének és takarékos működésének kialakítása érdekében – 2016 júniusában arról döntött, hogy a nemzetbiztonsági, a rendvédelmi, valamint az intézményfenntartói feladatok kivételével az államigazgatási és kapcsolódó állami feladatok ellátását területi szinten a fővárosi és megyei kormányhivatalokban, illetve a járási (fővárosi kerületi) hivatalokban kell biztosítani. Az igazgatási struktúrát érintő változások csekély kivételtől eltekintve 2017. január 1-jén lépnek hatályba.

A kormányhivatal a jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően összehangolja és elősegíti a kormányzati feladatok területi végrehajtását. A fővárosi és megyei államigazgatási kollegium a koordinációs feladatokat elősegítő állandó fórum. Vezetője a kormány megbízott, tagjai a fővárosi és megyei kormányhivatal főigazgatója, igazgatója és főosztályvezetői, a járási hivatalok hivatalvezetői, a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv vezetője, a kormányhivatal koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartozó területi államigazgatási szervek vezetői, valamint a kormány megbízott által meghívottak. A kormány megbízott a koordinációs feladatok elősegítésére szükség esetén fővárosi, megyei koordinációs értekezletet hívhat össze. Tekintettel arra, hogy a

helyi önkormányzatok és szerveik nem tartoznak a kormányhivatal koordinációs jogkörébe, nem tagjai a kollégiumnak, azonban meghívás esetén részt vehetnek annak ülésén.

A kormányhivatal – a rendvédelmi szervek, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kivételével – a Kormánynak alárendelt szervek bármely területi szervétől, valamint a polgármestertől és a jegyzőtől az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően, valamint a területi illetékességgel államigazgatási feladatot ellátó más szervtől és személytől bármely döntést bekérhet, a szerv intézkedéséről tájékoztatást kérhet, illetve – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – az iratokba betekinthet. Törvénysértés észlelése esetén egyeztető eljárást kezdeményez, ennek eredménytelensége esetén a szerv felügyeleti szervénél felügyeleti eljárást kezdeményez, ennek eredménytelensége esetén a feladatkörrel rendelkező miniszter eljárását kezdeményezi.

A kormányhivatal általános feladatai:

- döntés-előkészítő és javaslattevő szervként közreműködik a Kormány, illetve a minisztereknek a helyi önkormányzatokkal és a nemzetiségi önkormányzatokkal kapcsolatos egyes feladatai ellátásában;
- ellenőrzési feladatokat lát el, különös tekintettel a hatósági tevékenység jogszerűségének ellenőrzésére;
- gondoskodik a területi államigazgatási szervek ellenőrzési tevékenységének összehangoltságáról;
- közigazgatási informatikai közreműködői tevékenységet lát el;
- ügyfélszolgálatot működtethet;
- ügyintézéshez kapcsolódó informatikai szolgáltatást biztosít;
- nyilvántartást vezet;
- ellátja a jogszabályban meghatározott egyéb (például képzési, véleményezési) feladatait.

A kormányhivatal látja el a nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, az elmaradt nemzetiségi önkormányzati döntés pótlása (aktuspótlás) kivételével a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének rendjével egyező tartalommal és módon. Az országos önkormányzat és szervei törvényességi felügyeletét a Kormány által kijelölt fővárosi és megyei kormányhivatal látja el.

Az illetékes kormányhivatal látja el a térségi fejlesztési tanács és a területfejlesztési önkormányzati társulások működésének törvényességi felügyeletét. Jogosult a tanács döntésének végrehajtása felfüggesztésére és felügyelő biztos kirendelésére is.

A kormányhivatal önkormányzatokat érintő további feladatai:

- közreműködik a területszervezési eljárásban;
- szervezi a polgármester és a helyi önkormányzati képviselő kötelező képzését;
- törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgálja települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör vállalása feltételeit és
- hozzájárulást ad helyi önkormányzat által kötött csereügyletekhez.

A megyei kormányhivatal kirendeltségeiként járási hivatalok működnek. A járási hivatal székhelye a járás székhelyeként meghatározott városban van. A fővárosi kormányhivatal kirendeltségeiként kerületi hivatalok működnek. A kerületi hivatal illetékességi területe megegyezik a fővárosi kerület közigazgatási területével. A járási hivatalt a járási hivatalvezető (a továbbiakban: hivatalvezető) vezeti. A hivatalvezetőt a kormány megbízott javaslatára a miniszter nevezi ki és menti fel. A hivatalvezetőt hivatalvezető-helyettes helyettesíti, akit a hivatalvezető javaslatára a kormány megbízott nevezi ki. A járási hivatalban – jogszabályban meghatározottak szerint – kormányablak és okmányiroda működik.

4.6. AZ ÖNKORMÁNYZATOK MŰKÖDÉSE TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETE

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája a következő rendelkezéseket tartalmazza: „A helyi önkormányzati szervek államigazgatási ellenőrzését csak az Alkotmányban vagy a törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni.”

Az európai országok közigazgatási rendszerét áttekintve eltérő megoldásokkal találkozhatunk az önkormányzatok ellenőrzése tekintetében. Általános szervezeti megoldás, hogy az ellenőrzési feladatokat területi szintű államigazgatási szerv látja el, de található példa arra is, hogy magasabb szintű önkormányzati szerv látja el a törvényességi kontrollt. Jellemző a csupán törvényességi szempontokat érvényesítő konstrukció, de például Ausztriában a célszerűségi és gazdasági szempontok is megjelennek. Korábban az Alkotmány az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését biztosította. Ennek sajátossága, hogy nem tartalmazott önálló intézkedési jogot az önkormányzati döntés végrehajtása felfüggesztésére és pótlására. Az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése alapján 2012. január 1-jétől a Kormány kormányhivatal útján a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét látja el, amelynek keretében már ez a jogosítvány is rendelkezésre áll.

Elsőként 1991 és 1994 között a Köztársasági Megbízott Hivatala látta el ezt a feladatot. A hivatal (többmegyés) régiós szervezatként működött, vezetőjét a köztársasági elnök nevezte ki. Ennek megszüntetését követően 2006-ig a megyénként működő közigazgatási hivatal volt erre jogosult. A területi államigazgatási szervek többsége 2007-től regionális illetékességű szervezetté alakult (fő szabály szerint 20 – 19 megyei és a fővárosi illetékességű – megyei szerv helyett 7 regionális szerv). Az önkormányzatok működésének törvényességi ellenőrzését végző közigazgatási hivatalok átszervezése is megtörtént, így 2007-től 2009-ig a regionális közigazgatási hivatal látta el ezt a feladatot. A hivatal működését meghatározó kormányrendeletet azonban megsemmisítette az Alkotmánybíróság. Döntését – a többi között – arra alapította, hogy az Ötv. egyszerű többséggel történő módosítása – amely a fővárosi, megyei jelzöt, mint illetékességet megjelölő jelzöt hatályon kívül helyezte – alkotmányellenes, így a módosított törvény alapján hozott kormányrendelet is az. A 2009. január 1-jétől működő regionális államigazgatási hivatalok a törvényességi ellenőrzési feladatellátásban nem voltak jogutódai a közigazgatási hivataloknak, ezt a feladatot sem az államigazgatási hivatal, sem más szerv nem gyakorolta. A törvényességi ellenőrzési feladatok ellátásának törvényi feltételeit a 2014. szeptember 1-jén hatályba lépő 2010. évi XLIII. törvény teremtette meg az Ötv. módosításával.

4.6.1. A TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELET CÉLJA, TERJEDELME

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (a továbbiakban együtt: érintett) működése jogszerűségének biztosítása.

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja az érintett:

- működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét;
- döntéseinek jogszerűségét és
- jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladat-ellátási kötelezettségének teljesítését.

Nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása – meghatározott kivétellel – az érintett által hozott azon döntésekre, amelyek alapján

- munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának;
- jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye; vagy
- amelyeket a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott.

A Kúria döntése szerint a törvényesség érdekében a kormányhivatal eljárásának helye van akkor, ha az illetmény törvénysértő módon került megállapításra. A Kúria elvi élel kimondta, hogy az önkormányzati képviselő-testület polgármesteri illetményt megállapító határozata olyan döntés, amelyre a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása az objektív jogrend védelme – az önkormányzati működés törvényességének betartatása – körében kiterjed. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása kiterjed a mérlegelési jogkörben hozott döntésekre is. Ez is korlátozott, csupán a döntéshozatali eljárás jogszerűségének vizsgálatára terjed ki.

Nem terjed ki a hivatal törvényességi ellenőrzési jogköre azokra a döntésekre sem, amelyekre külön jogszabályban meghatározott eljárásnak van helye. Ilyen például az önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzése, ami az Állami Számvevőszék feladatkörébe tartozik. A Számvevőszék az önkormányzati gazdálkodást mind törvényességi, mind gazdaságossági, mind célszerűségi szempontból vizsgálhatja. Az önkormányzat működésre és a döntéshozatali mechanizmusra vonatkozó szabályok betartását a hivatal értelemszerűen e körben is ellenőrizheti (így például a képviselő-testület minősített szótöbbséggel fogadta-e el a költségvetésről szóló rendeletet).

4.6.2. A TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELET ESZKÖZRENDSZERE

A kormányhivatal által alkalmazható felügyeleti eszközök az alábbiak:

- az információ kérése és jogi segítségnyújtás,
- a törvényességi felhívás,
- a képviselő-testület és a társulási tanács ülése összehívásának kezdeményezése, az Mötv.-ben meghatározott esetben a képviselő-testület vagy a társulási tanács ülésének összehívása,
- javaslattétel a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának alkotmánybírósági vizsgálata kezdeményezésére,
- önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezése,
- a helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztása megállapításának kezdeményezése,
- a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének pótlása,
- az önkormányzati határozat közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtti megtámadása,
- az önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása esetén mulasztási per indítása,
- a helyi önkormányzatnak a központi költségvetés terhére nyújtott támogatás, illetve a központi költségvetésből nyújtott támogatás felülvizsgálatának kezdeményezése a kincstárnál, illetve a támogatónál,
- a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránti per indítása,

- fegyelmi eljárás kezdeményezése a helyi önkormányzat polgármestere és a polgármesternél a jegyző ellen,
- kezdeményezheti az Áht. 68/B. §-a szerinti kincstári ellenőrzést,
- a kincstári ellenőrzés eredményétől függően kezdeményezheti a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatásának kezdeményezése az Állami Számvevőszéknél,
- szakmai segítség nyújtása,
- törvényességi felügyeleti bírság kiszabálya a helyi önkormányzatra vagy a társulásra az Mötv.-ben meghatározott esetekben és
- javaslattétel a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlását.

1. A kormányhivatal a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozóan az érintettől információt, adatot kérhet, konzultációt kezdeményezhet, amelyeknek az érintett a megadott határidőn belül köteles eleget tenni. A kormányhivatal javaslattal élhet az érintett működésére, szervezetére, döntéshozatali eljárására vonatkozóan. A javaslatot a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a társulási tanács köteles megtárgyalni és arról döntést hozni. A javaslat elutasításának indokát a helyi önkormányzat, illetve a társulási tanács köteles a kormányhivatallal ismertetni. A kormányhivatal szakmai segítséget nyújt az érintett részére az általa alkalmazandó jogszabályok tartalmával összefüggésben az érintett jogszerű működése céljából.

2. Ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, a törvényességi felügyelet körében legalább harminc napos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt írásban tájékoztatni. A törvényességi felhívás eredménytelensége esetén a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörben dönt.

A törvényességi felhívás minimális tartalmi kellékei:

- az érintett által elkövetett jogszabálysértés megjelölését;
- az érintett által megsértett jogszabályhely konkrét megjelölését;
- az indokolást, amely miatt a jogszabálysértést megállapíthatónak találja és
- az érintett számára a jogszabálysértés megszüntetésére biztosított határidőt.

Eredménytelen a kormányhivatal törvényességi felhívása, ha az érintett:

- a törvényességi felhívásban foglalt határidő lejártáig nem tesz intézkedést a jogszabálysértés megszüntetése érdekében,
- a törvényességi felhívásban foglaltak alapján tett intézkedés nem szünteti meg a jogszabálysértést vagy újabb jogszabálysértést idéz elő vagy
- nem ért egyet a törvényességi felhívásban foglaltakkal, és az írásbeli tájékoztatást követően a kormányhivatal megítélése szerint a jogszabálysértés továbbra is fennáll;
- a törvényességi felhívásban foglalt határidő lejártáig a kormányhivatalt írásban nem tájékoztatja.

3. A kormányhivatal kezdeményezi a polgármesternél a képviselő-testület, illetve a társulási tanács elnökénél a társulási tanács ülésének összehívását, ha törvényességi kérdések megtárgyalása a helyi önkormányzat, illetve a társulás törvényes működésének biztosítása érdekében indokolt. Ugyancsak indítványozható az ülés összehívása, ha a polgármester elmulasztja a képviselő-testület összehívását a képviselők 1/4-e vagy a bizottság napirendi javaslatot tartalmazó indítványára. A kormányhivatal a kezdeményezésében megjelöli azokat a napirendi pontokat, amelyek megtárgyalása a helyi önkormányzat, illetve a társulás törvényes működésének biztosítása érdekében indokolt. Ha a polgármester, illetve a társulási tanács elnöke a kormányhivatal indítványának 15 napon belül nem tesz eleget, a képviselő-testület, illetve a társulási tanács ülését a kormányhivatal hívja össze. Az ülés összehívása során a kormányhivatal eltérhet a helyi önkormányzat, illetve a társulás szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szabályoktól.

4. Ha a kormányhivatal az önkormányzati rendeletet az Alaptörvénnyel ellentétesnek találja, az önkormányzati rendelet alkotmánybíróági felülvizsgálatának Kormány általi kezdeményezése iránti javaslat tervezetének a megküldésével terjeszti elő a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternél. Ennek feltétele, hogy a kormányhivatal törvényességi felhívással éljen, kezdeményezze a képviselő-testület összehívását, és indítványa feleljen meg az Alkotmánybíróaságról szóló törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter a javaslat megvizsgálását követően – a feltételek fennállása esetén – kezdeményezi a Kormánynál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának indítványozását. A kormányhivatal az indítvány tervezetét a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek történő megküldésével egyidejűleg megküldi az érintett helyi önkormányzatnak is.

5. A kormányhivatal a Kúriánál indítványozhatja az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárást. Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló bírósági indítvány tartalmazza:

- a Kúria által vizsgálandó önkormányzati rendeletet,
- az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését,
- azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért és
- annak okát, hogy a kormányhivatal az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.

A Kúria az önkormányzati rendelet vitatott rendelkezésével szoros összefüggésben álló rendelkezésének más jogszabályba ütközését is vizsgálhatja.

Ha a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik:

- az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti, megállapítja a hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet, vagy annak rendelkezése más jogszabályba ütközését, vagy kimondja, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet, vagy annak rendelkezése nem lép hatályba és
- elrendeli a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét, és határidő tűzésével elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követően – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

Ha a Kúria megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem ütközik más jogszabályba, az indítványt elutasítja.

6. A kormányhivatal indítványozhatja a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását.

A jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítvány tartalmazza:

- azon törvényi rendelkezés megjelölését, amely alapján a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége fennáll,
- annak okát, hogy a kormányhivatal miért tartja a jogalkotási kötelezettség elmulasztását megállapíthatónak és
- a jogalkotási kötelezettség elmulasztásával összefüggő, a mulasztás elbírálásához szükséges önkormányzati rendeletet.

7. Ha a helyi önkormányzat a Kúria által megadott határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül indítványozhatja a Kúriánál az önkormányzati rendelet vagy normatív határozat megalkotására való felhatalmazását. Ha a Kúria Önkormányzati Tanácsa azt állapítja meg, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, felhatalmazza a kormányhivatal vezetőjét, hogy az önkormányzati rendeletet vagy a normatív határozatot a helyi önkormányzat nevében alkossa meg.

A kormányhivatal vezetője a rendeletet a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok szerint alkotja meg azzal, hogy a rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá és a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. A kihirdetett rendeletet a kormányhivatal megküldi a helyi önkormányzatnak. A jegyző gondoskodik a kihirdetett rendeletnek a szervezeti és működési szabályzatban az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről. A kormányhivatal vezetője által a helyi önkormányzat nevében megalkotott rendelet helyi önkormányzati rendeletnek minősül azzal, hogy annak módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult, ez idő alatt a módosításra a kormányhivatal vezetője jogosult.

8. A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől, vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül támadhatja meg az önkormányzati határozatot a közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt.

A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől, vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen leteltétől számított tizenöt napon belül indíthat mulasztási pert a helyi önkormányzat törvényen alapuló

- határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítására vagy
- feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettsége elmulasztásának megállapítására.

A keresetlevelet a mulasztás orvoslását szolgáló közigazgatási eljárás eredménytelenségéről való tudomásszerzéstől vagy a jogorvoslati szerv mulasztása esetén az intézkedésére nyitva álló határidő elteltétől számított kilencven napon belül, de legkésőbb a közigazgatási cselekmény megvalósítására irányadó határidő leteltétől számított egy éven belül kell a bíróságnál benyújtani. Jogorvoslati szerv hiányában a keresetlevelet a közigazgatási cselekmény megvalósítására nyitva álló határidő leteltétől számított egy éven belül kell a bíróságnál benyújtani.

A keresetlevél az általános követelményeken túlmenően tartalmazza

- annak megjelölését, hogy a felperes mikor, milyen ügyben fordult a közigazgatási szervhez,
- a mulasztó közigazgatási szerv azon eljárási cselekményeinek megjelölését, amelyekre a felperes tudomása szerint sor került,

- a közigazgatási szerv eljárási, határozathozatali vagy feladatellátási kötelezettségét megalapozó jogszabályok és körülmények megjelölését,
- a mulasztás megállapíthatóságának okait, és
- a mulasztás orvoslását szolgáló eljárás kezdeményezésére való utalást és a mulasztás orvoslását szolgáló eljárás azon eljárási cselekményének megjelölését, amely a kérelmező tudomására jutott.

A bíróság mulasztást állapít meg, ha a közigazgatási szerv a közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban meghatározott kötelezettségének az irányadó elintézési határidőn belül nem tett eleget. A bíróság akkor is megállapítja a mulasztást, ha a közigazgatási szerv cselekményét közérdeken alapuló kényszerítő indok szükségessé teszi, vagy a pert a törvényességi felügyeleti szerv indította.

Ha a bíróság a mulasztást megállapítja, a mulasztó szerv köteles az elmulasztott cselekményt az irányadó jogszabályi határidőn belül, ennek hiányában harminc napon belül megvalósítani.

A mulasztási perben hozott ítélet ellen fellebbezésnek van helye.

9. A kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében kezdeményezheti a helyi önkormányzatnak a központi költségvetés terhére nyújtott támogatások felülvizsgálatát a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak – felhasználási kötöttséggel – a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátásának feladatalapú támogatása, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosságszám alapján biztosított támogatása esetében a kincstárnál, a helyi önkormányzatnak nyújtott költségvetési támogatás esetében a támogatónál.

A kormányhivatal a központi költségvetés terhére a helyi önkormányzatnak nyújtott támogatás felülvizsgálatára irányuló kezdeményezésnek a Magyar Államkincstár vagy a támogató részére történő megküldésével egyidejűleg a kezdeményezésről tájékoztatja a helyi önkormányzatot.

A Magyar Államkincstár és a támogató a kormányhivatal kezdeményezésére a kezdeményezés átvételétől számított 30 napon belül érdemben válaszol.

10. A polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatt a képviselő-testület minősített többséggel hozott határozata alapján közigazgatási pert indíthat a polgármester ellen a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes közigazgatási ügyekben eljáró bíróság előtt a polgármester tisztségének megszüntetése érdekében. A keresetlevelet a bíróságnál kell benyújtani. Egyidejűleg kérheti a polgármesternek e tisztségéből történő felfüggesztését is. A perindítással kapcsolatos határozat meghozatalában a polgármester nem vehet részt, de a határozatképesség szempontjából jelenlétüknek kell tekinteni. A bíróság ítélete ellen fellebbezésnek van helye, de nincs helye az egyen perújításnak. Az eljárás megindításának a bírói gyakorlat által kialakított feltétele a kormányhivatal törvényességi felhívásának kibocsátása. A Jogegységi Határozat szerint a tisztség megszüntetése, mint végső és nem ismételhető szankció csak súlyos törvénysértések vagy mulasztások esetén alkalmazható.

A képviselő-testület perindítási jogosultsága mellett a kormányhivatal is pert indíthat a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt.

11. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere ellen és a polgármesternél a jegyző ellen. A közszolgálati szabályok alapján fegyelmi vétséget követ el a polgármester, ha tisztségéből, illetőleg foglalkoztatási jogviszonyából eredő kötelezettségét vétkesen megszegi. A fegyelmi eljárást a képviselő-testület rendeli el, annak kezdeményezésére a képviselő-testület tagja, a bizottsága és a kormányhivatal jogosult. A polgármesterrel szembeni fegyelmi eljárás lefolytatására a képviselő-testület jogosult.

A jegyző jogviszonyára a Kttv. rendelkezései az irányadóak, így a fegyelmi eljárást is a Kttv. szabályai szerint kell lefolytatni. Fegyelmi vétséget követ el a jegyző, ha közszolgálati jogviszonyból eredő kötelezettségét vétkesen megszegi. Mivel a jegyző esetében a polgármester gyakorolja a munkáltatói jogokat, így a polgármester jogosult a fegyelmi eljárás megindítására, illetve a fegyelmi tanács tagjainak a kijelölésére.

12. A kormányhivatal kezdeményezheti a helyi önkormányzat számviteli szabályok szerinti könyvvezetési kötelezettségének és adatszolgáltatási kötelezettsége szabályszerű teljesítésének, valamint az éves költségvetési beszámoló megbízható, valós összképének vizsgálatát a Magyar Államkincstárnál. Ha a kormányhivatal a kincstári ellenőrzés eredményéből arról értesül, hogy a helyi önkormányzat gazdálkodása nem a jogszabályoknak megfelelően történik, külön törvényességi felhívás kibocsátása nélkül is kezdeményezheti az önkormányzat gazdálkodásának az Állami Számvevőszék által történő ellenőrzését, mivel az Állami Számvevőszék általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel, valamint az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését.

Fontos kiemelni, hogy az Állami Számvevőszék a tevékenységét ellenőrzési terv alapján végzi, amit az Állami Számvevőszék elnöke hagy jóvá. Törvényben meghatározott feladatkörében az Állami Számvevőszék köteles ellenőrzést lefolytatni az Országgyűlés döntése alapján és ellenőrzést végezhet a Kormány felkérésére. A kormányhivatal kezdeményezése alapján azonban az Állami Számvevőszéknek nincs kötelezettsége a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő ellenőrzés lefolytatására. Az ellenőrzési tervének összeállítása során azonban az Állami Számvevőszék a kormányhivatali kezdeményezést figyelembe veszi.

Amennyiben a kormányhivatal az Állami Számvevőszék vizsgálatának kezdeményezéséről hoz döntést, úgy az Állami Számvevőszék részére megküldött kezdeményezés másolatát az érintett helyi önkormányzat részére is megküldi, ezzel tájékoztatva a helyi önkormányzatot, hogy a gazdálkodásával összefüggésben a kormányhivatal problémát észlel.

13. A kormányhivatal szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzatnak a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben. A szakmai segítségnyújtásra a helyi önkormányzat jogszerű működésével összefüggésben kerülhet sor, különösen az egyes jogszabályok megfelelő alkalmazásával kapcsolatosan. A szakmai segítségnyújtás, mint törvényességi felügyeleti eszköz kivételt képez azon szabály alól, amely szerint a kormányhivatalnak a törvényességi felügyeleti eszközök közül elsőként a törvényességi felhívást kell alkalmaznia.

A szakmai segítségnyújtásnál – az információkéréshez hasonlóan – a kormányhivatalnak és a helyi önkormányzatnak lehetősége van a kapcsolattartást szóbeli és írásbelinek nem minősíthető elektronikus úton is folytatni. Szakmai segítségnyújtásra azonban az írásbeli kapcsolattartást biztosító informatikai rendszeren keresztül is van lehetőség annak érdekében, hogy a kormányhivatal és a helyi önkormányzat közötti információcsere következtében esetlegesen szükségessé váló törvényességi felügyeleti eljárást a továbbiakban az informatikai rendszeren keresztül indíthassa meg a kormányhivatal.

14. A kormányhivatal a helyi önkormányzattal vagy a társulással szemben törvényességi felügyeleti bírságot állapíthat meg, ha:

- a jegyző a kormányhivatal felhívása ellenére a megadott határidőn belül nem tesz eleget a jegyzőkönyv megküldési kötelezettségének,
- az érintett határidőben nem tesz eleget a kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének,
- a kormányhivatal kezdeményezése alapján a képviselő-testület nem folytatja le határidőben a polgármester, valamint a polgármester a jegyző ellen a fegyelmi eljárást vagy
- az érintett ugyanazon jogszabályi kötelezettségét ismételten megsérti, azonban az ismételten megsértett jogszabályi kötelezettség súlya nem indokolja más törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazását.

A törvényességi felügyeleti bírság legkisebb összege esetenként a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény szerinti illetményalap, legmagasabb összege esetenként a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény szerinti illetményalap tízszerese. A törvényességi felügyeleti bírság a törvényességi felügyeleti eljárás során többször vagy ugyanazon kötelezettség ismételt megszegése esetén ismételten is kiszabható. Ugyanazon kötelezettség ismételt megszegésének tekintendő a jogszabálysértő állapot folyamatos fenntartása is.

A törvényességi felügyeleti bírság kiszabásánál a kormányhivatal figyelembe veszi:

- a jogellenes kötelezettségszegés súlyát,
- a helyi önkormányzat költségvetési helyzetét, és
- az előző bírságok számát és mértékét.

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti bírságot megállapító határozatát a helyi önkormányzat vagy a társulás a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül közigazgatási perben megtámadhatja. A bíróság a kormányhivatalt a törvényességi felügyeleti bírsággal összefüggésben új eljárás lefolytatására nem kötelezheti.

15. Az Alaptörvény alapján az Országgyűlést illeti meg a képviselő-testület jogkörei alaptörvényellenes, önkényes gyakorlásának, az alaptörvény-ellenes működés egyedi, esetenkénti megállapításának a joga. A helyi önkormányzat képviselő-testülete felosztatásának a rendeltetése az, hogy az önkormányzati működés egészének lehetetlenné válása esetén a legfelsőbb népképviselői szerv beavatkozása révén a helyi önkormányzat ismételten működésképpé váljon. Az eljárást megelőzően a kormányhivatal az érintett önkormányzat felé köteles törvényességi felhívással élni, továbbá köteles alkalmazni az Mötv.-ben meghatározott mindazon törvényességi felügyeleti eszközöket, amelyekkel az önkormányzat képviselő-testületének törvényes működése helyreállítható. Ezen törvényességi felügyeleti eszközök eredménytelensége esetén, ha a képviselő-testület törvényes működése nem állítható helyre, akkor, és csak a legvégső esetben kezdeményezhető a képviselő-testület felosztatása.

Az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület felosztatásának kezdeményezésére irányuló javaslatát a kormányhivatalnak részletes indokolással ellátva és a kapcsolódó iratanyag másolatának megküldésével kell előterjesztenie a törvényességi felügyeletet gyakorló miniszternél. A miniszter a javaslat megvizsgálását követően dönt a kezdeményezés Kormány elé terjesztéséről. Ha a miniszter a kormányhivatalnak a képviselő-testület felosztatására irányuló javaslatát támogatja, ezt a Kormány elé terjeszti. A Kormány – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően – kezdeményezheti az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület Országgyűlés

általi feloszlását. Az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlásával kapcsolatos elvi vélemény nyilvánítása iránti alkotmánybíróági eljárásban a Kormányt a miniszter képviseli.

Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság elvi véleményében megállapítja, hogy a képviselő-testület Alaptörvénnyel ellentétesen működő, a miniszter indítványozza a Kormánynak, hogy kezdeményezze az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület Országgyűlés általi feloszlását. Amennyiben az Országgyűlés feloszlítja az érintett helyi önkormányzat képviselő-testületét, akkor új – időközi – választást kell tartani. Ennek megtörténteig a köztársasági elnök megbízza az illetékes kormányhivatal vezetőjét, hogy az új képviselő-testület megválasztásáig terjedő időre gyakorolja azokat a feladatokat és hatásköröket, amelyeket a jogszabály a polgármesternek állapít meg, halaszthatatlan esetben döntsön olyan ügyekben, amelyek a képviselő-testület átruházható hatáskörei.

4.6.3. A TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETI ELJÁRÁS

A törvényességi felügyeleti eljárás a vizsgálati és intézkedési szakaszból áll, a törvényességi felügyeleti eljárás vizsgálati szakasza megindulhat a kormányhivatal hivatali hatáskörében tudomására jutott információk vagy bejelentés alapján. Mivel a törvényességi felügyelet célja a jogszerű működés biztosítása, szükség esetén a fővárosi és megyei kormányhivatal a korábban már vizsgált önkormányzati intézkedést új törvényességi felügyeleti eljárás keretében ismételt vizsgálat alá vonhatja. Amennyiben a lefolytatott vizsgálat során a kormányhivatal jogszabálysértést nem észlel, a vizsgálati szakasz külön döntés meghozatala nélkül lezárul. Szükség esetén a kormányhivatal a korábban már vizsgált önkormányzati intézkedést új törvényességi felügyeleti eljárás keretében ismételt vizsgálat alá vonhatja.

Ha a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás vizsgálati szakasza során egy önkormányzati intézkedéssel összefüggésben egy vagy több jogszabálysértést észlel vagy az érintett nem tesz eleget a kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének, megkezdődik a törvényességi felügyeleti eljárás intézkedési szakasza és a kormányhivatal haladéktalanul megkezdí a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását.

Az intézkedési szakaszban a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközök közül elsőként a törvényességi felhívást alkalmazza. Bizonyos törvényességi felügyeleti eszközök törvényességi felhívás kibocsátása nélkül is kezdeményezhetők. Ilyen felügyeleti eszköz:

- a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatásának kezdeményezése az Állami Számvevőszéknél,
- a helyi önkormányzattal vagy a társulással szemben kiszabott törvényességi felügyeleti bírság esetében, a törvényességi felhívásban korábban jelzett, ugyanazon jogszabályi kötelezettség ismételt megsértése esetén kiszabható újabb törvényességi felügyeleti bírság és
- helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben a kormányhivatal által történő szakmai segítségnyújtás.

Ha a törvényességi felhívás nem vezet eredményre, a kormányhivatal a jogszabálysértés megszüntetése érdekében más törvényességi felügyeleti eszközt alkalmaz. Amennyiben az érintett határidőben nem orvosolja a jogsértést, ismételt törvényességi felhívást bocsátható ki.

A kormányhivatalnak nem lehetősége, hanem kötelezettsége további törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazása. Fontos megjegyezni, hogy más törvényességi felügyeleti eszközt kell

alkalmaznia a kormányhivatalnak, tehát a törvényességi felhívás kibocsátását követően törvényességi felhívást ismételten a kormányhivatal az alkalmazott felügyeleti eszköznél meghatározott határidő mulasztása miatt bocsáthat ki.

A kormányhivatal a jogszabálysértés mielőbbi megszüntetése érdekében egyidejűleg több törvényességi felügyeleti eszközt is alkalmazhat, ha az alkalmazni kívánt törvényességi felügyeleti eszközök jellege azok egyidejű alkalmazását lehetővé teszi. Egyidejűleg alkalmazható felügyeleti eszközök többek között:

- az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatával kapcsolatos bírósági eljárás alatt a képviselő-testület összehívásának kezdeményezése;
- a sorozatos törvényesértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránti per bírósági eljárása alatt törvényességi felügyeleti bírság kiszabása.

A kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközöket a jogszabálysértés megszüntetéséig köteles alkalmazni. A jogszabálysértés megszüntetését követően a törvényességi felügyeleti eljárást a kormányhivatal lezárja és erről az érintettet 30 napon belül értesíti.

A törvényességi felügyeleti eljárás során három fajta kapcsolattartási formára van lehetőség:

- írásbeli,
- szóbeli és
- írásbelinek nem minősíthető elektronikus úton történő kapcsolattartás.

Az írásbeli kapcsolattartási forma – néhány meghatározott kivétellel – a Nemzeti Jogszabálytár informatikai rendszerébe (a továbbiakban: informatikai rendszer) történő feltöltés útján valósul meg. Az informatikai rendszerbe szükséges feltölteni a helyi önkormányzatok rendeleteit és a jegyzőkönyveket, valamint a törvényességi felhívást.

Az írásbeli kapcsolattartás papír alapon – és amennyiben lehetséges tájékoztatásul elektronikus úton vagy az informatikai rendszerbe történő feltöltéssel – történik a következő törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazása során:

- az önkormányzati határozat közigazgatási és munkaügyi bíróságnál történő felülvizsgálatának kezdeményezése;
- a határozathozatali, feladat-ellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szembeni bírósági eljárás megindításának, a határozathozatal pótlása elrendelésének kezdeményezése;
- a központi költségvetésből járó támogatás megvonásának, visszatartásának kezdeményezése;
- a polgármester tisztségének megszüntetése iránti perindítás;
- az Állami Számvevőszéknél a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatásának kezdeményezése.

Kizárólag a kormányhivatal információkérési joga és a szakmai segítségnyújtás során alkalmazható a szóbeli és az írásbelinek nem minősíthető elektronikus úton történő kapcsolattartás.

5.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK MŰKÖDÉSÉNEK ÉS GAZDÁLKODÁSÁNAK JOGI ALAPJAI⁴

5.1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK MŰKÖDÉSÉT SZABÁLYOZÓ FONTOSABB JOGSZABÁLYOK

Államháztartás alatt az állam közfeladatokat ellátó rendszereinek összességét értjük. Az állami közfeladatok ellátása az államháztartáson keresztül történik. Az államháztartás gazdálkodása az a tevékenység, melyen keresztül az állam a bevételeit beszedi, kiadásait teljesíti. Az állami, önkormányzati feladatokat együtt közfeladatoknak nevezzük. A közfeladatokat elsősorban a költségvetési szervek alapításával és működtetésével látják el.

Az államháztartás két alrendszere:

Központi alrendszer:

- állam,
- központi költségvetési szerv,
- törvény által a központi alrendszerbe sorolt köztestület,
- központi alrendszerbe sorolt köztestület által irányított köztestületi költségvetési szerv,

Önkormányzati alrendszer:

- helyi önkormányzat,
- helyi nemzetiségi önkormányzat és az országos nemzetiségi önkormányzat,
- önkormányzati társulások,
- térségi fejlesztési tanács,
- a fentiek által irányított költségvetési szerv.

A közfeladatok ellátására az állam a közpénzeket használja fel, ezért alapvető elvárás és követelmény, hogy azokkal hatékonyan és átláthatóan gazdálkodjon.

Ennek megvalósulásához egységes alapelvek működtetésére van szükség. Ezt biztosítják a jogszabályok előírásai, ezeket az alapelveket az államháztartáshoz tartozó valamennyi szervezetnek be kell tartani és követnie kell a költségvetés tervezése, felhasználása és a felhasználásról készített beszámolás során. Az alapelveket előíró (témánk szerint) legfontosabb jogszabályhelyek a következők.

4 HOLCZREITER Marianna – Dr. PAPP Emese – Dr. SIMON Barbara: *Önkormányzati gazdálkodás*. Jegyzet. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. (ÁROP- 2.2.22-2013-2013-0001 „Képzés a konvergencia régiókban lévő önkormányzatoknak”) felhasználásával.

Magyarország Alaptörvénye, amely kimondja, hogy Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.

A helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja. (A helyi önkormányzatok által intézett helyi közügyek felsorolását a Jegyzet 1.5. pontja tartalmazza.)

A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.

Törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.

Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)

A Mötv. – az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdésében meghatározott a T) cikk (1) bekezdés alapján alkotott – sarkalatos törvény, mely az önkormányzatok működésének általános szabályait, a feladat- és hatásköröket, a helyi önkormányzatok szerveit és azok működését, a társulásokra, a terület-szervezésre vonatkozó szabályokat, az önkormányzatok gazdasági alapjainak meghatározását, a polgármesterek illetményét, az önkormányzatok és a központi állami szervek közötti kapcsolatot és az önkormányzatok törvényességi felügyeletének szabályait tartalmazza. Az önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatban fontos megemlíteni a Mötv. 111. § (4) bekezdést, ami előírja, hogy az önkormányzat költségvetési rendeletében működési hiány nem tervezhető.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.)

A helyi önkormányzat bevételeit és kiadásait a helyi önkormányzat költségvetése tartalmazza. A helyi önkormányzat bevételeivel és kiadásaival kapcsolatban a tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok ellátásáról az önkormányzati hivatal gondoskodik.

A kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenjegyzés, a teljesítés igazolása, érvényesítés, utalványozás rendje is az államháztartás általános szabályai szerint alkalmazandók az önkormányzati gazdálkodásban.

Ez a törvény határozza meg a gazdálkodás sajátos szabályait, a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatását, az államháztartás önkormányzati alrendszerének finanszírozási rendjét, a számlavezetést, a kezesség- és garanciavállalás lehetőségeit az államháztartás önkormányzati alrendszerében, a zárszámadás készítésének kötelezettségét.

Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról rendelkező 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Ávr.), amely az Áht. vonatkozó szakaszaihoz kapcsolódó rendelkezéseket, részletszabályokat tartalmazza.

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (Nvtv.)

A törvény szabályozza az állam és a helyi önkormányzat tulajdonában álló vagyon (nemzeti vagyon) megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit, az állam és a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonának körét, a nemzeti vagyon feletti rendelkezési jog alapvető korlátait és feltételeit, az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységeit.

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.)

A közbeszerzési törvény főszabályként Magyarországnak az Európai Unióhoz történt csatlakozása napján lépett hatályba. A közbeszerzés szabályozása a Kbt. hatálya alá tartozó meghatározott alanyi kör beszerzésre vonatkozó szerződésének megkötését megelőző versenyeztetési szabályrendszert foglalja magában. Az önkormányzat, mint a közpénzekkel rendelkező fél elsősorban, mint ajánlatkérő jelenik meg a közbeszerzési eljárásokban.

Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Stab. tv.)

Az Alaptörvény felhatalmazása alapján ez a törvény tartalmazza az államadósság keletkezését és növekedését korlátozó szabályokat. Az önkormányzatok és az önkormányzatok 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaságok tekintetében – főszabályként – előírja, hogy önkormányzat érvényesen kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat a Polgári Törvénykönyv szerinti kezességet és garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet. A végrehajtásra vonatkozó szabályokat az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szóló 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet tartalmazza.

A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (Szt.)

A törvény meghatározza a hatálya alá tartozók beszámolási és könyvvezetési kötelezettségét, a beszámoló összeállítását, a könyvek vezetése során érvényesítendő elveket, az azokra épített szabályokat, valamint a nyilvánosságra hozatalra, a közzétételre és a könyvvizsgálatra vonatkozó követelményeket.

Az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (II.11.) Korm. rendelet (Áhsz.)

A költségvetési szerv, valamint a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, társulás, térségi fejlesztési tanács e rendelet előírásai szerint tesz eleget beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének.

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Bkr.)

A rendelet tartalmazza – az önkormányzatoknál is kötelező – a belső kontrollrendszer kialakítására és működtetésére, valamint a belső ellenőrzés kialakítására és működtetésére vonatkozó részletes szabályokat.

5.2. AZ ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSÁNAK ALAPJAI, JELLEMZŐI

Az önkormányzatok autonómiájának fontos részét képezi az önkormányzatok gazdálkodási, pénzügyi önállósága.

Magyarországon a hatályos jogi szabályozás, mindenekelőtt az önkormányzati törvény (Mötv.) alapulvételével a **helyi önkormányzatok bevételei** alapvetően három csoportba sorolhatók:

a) Saját bevételek

- a helyi adók (A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény felhatalmazza a települési önkormányzat képviselő-testületét, hogy rendelettel az illetékességi területén helyi adókat, valamint települési adókat vezessen be. A törvény meghatározza a helyi adók körét és maximális mértékét. Helyi adók közé soroljuk a vagyoni típusú adókat, például építményadó, telekadó, a kommunális jellegű adókat, például kommunális adó, idegenforgalmi adó, és a helyi iparüzési adót. A törvény 2015. január 1-jei módosításával lépett hatályba a települési adóról szóló rendelkezés. Települési adónak nem lehet alanya állam, önkormányzat, szervezet, vállalkozó. Az adóból származó bevétel az azt megállapító önkormányzat bevétele, amelyet fejlesztési célra és a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására lehet kizárólag felhasználni.);
- saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj;
- átvett pénzeszközök;
- törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj;
- az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei.

b) Átengedett központi bevételek

A helyi önkormányzatok részére átengedett központi bevételeket, ezek fajtáját és mértékét az Országgyűlés törvényben (rendszerint a költségvetési törvényben) állapítja meg. Az ide sorolandó bevételek tehát függetlenek a helyi önkormányzat döntésétől, ugyanakkor e bevételi körnek sajátos helyi jelleget kölcsönöz az a tény, hogy helyben (az adott önkormányzat működési területén) keletkező bevételek átengedéséről van szó. További fontos tényező, hogy e bevételek nem járnak felhasználási köztöttségekkel.

Átengedett bevétel:

- a települési önkormányzat önkormányzati adóhatósága által megállapított gépjárműadóhoz kapcsolódó bírságból, pótlékból és a végrehajtási költségből származó bevétel 100%-a,
- a termőföld bérbeadásából származó jövedelem utáni – a települési önkormányzat által beszedett – Szja 100%-a,
- a települési önkormányzat jegyzője által jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírság teljes összege,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal által a települési önkormányzat területén – a veszélyhelyzet kihirdetését megalapozó eseménnyel összefüggésben jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírságok kivételével – kiszabott, és abból befolyt környezetvédelmi bírságok 30%-a,

- a közlekedési szabályszegés tekintetében a közigazgatási bírság behajtásából, illetve végrehajtásából származó bevétel 40%-a, ha a behajtást, illetve a végrehajtását a települési önkormányzat jegyzője önkormányzati adóhatósági jogkörében eljárva fogatosította,
- a közlekedési szabályszegések után a közterület-felügyelő által kiszabott közigazgatási bírság behajtott összegének 100%-a.

c) Állami hozzájárulások, támogatások

Az állami támogatások és hozzájárulások döntő többsége a központi költségvetés a mindenkori éves költségvetési törvény 1. mellékletének IX. *Helyi önkormányzatok támogatásai* fejezetből a feladatfinanszírozás rendszerén keresztül jut el az önkormányzatokhoz.

A fentiekén kívül jelentős bevételi forrást jelentenek az önkormányzati alrendszerben (melyek a központi költségvetés más fejezetéből kerülnek finanszírozásra) az egészségbiztosítási támogatások, amelyek az Egészségbiztosítási Alapból származnak, és az egészségügyi intézményt (közszolgáltatást) fenntartó helyi önkormányzatokat illetik meg, 2013-tól már csak az egészségügyi alapellátást érintően.

Az önkormányzatok bővíthetik bevételeiket egyéb, pályázati úton elnyert fejlesztési támogatásokkal. Ezek egy része teljes egészében a központi költségvetésből származik, más része az Európai Unióból származó támogatás.

A helyi önkormányzatok kiadásai vonatkozásában megállapítható, hogy az egyes helyi önkormányzatok kiadási struktúrája egymástól teljesen eltérő lehet, hiszen egészen más egy kis települési önkormányzat helyzete, mint egy nagyvárosi önkormányzaté, egy hátrányos helyzetű térségben lévő önkormányzat helyzete, mint egy fejlett térségben lévőé stb.

Az utóbbi években – főként az önkormányzati fejlesztések uniós és hazai támogatási forrásainak növekedése következtében – emelkedő tendenciát mutat az önkormányzatok felhalmozási és tőkejellegű kiadásainak összege. Az önkormányzati kiadások további elemei között említhetjük a különböző közszolgáltatások biztosításához kapcsolódó kiadásokat, a lakossági juttatásokat, az államháztartáson kívüli szervezeteknek juttatott transfereket, illetve az egyéb kiadásokat. Természetesen az önkormányzatok költségvetése is tartalmaz tartalékokat, az általános és céltartalék képzése itt is kötelező.

5.2.1. A HOSSZÚ TÁVÚ STRATÉGIA JELENTŐSÉGE AZ ÖNKORMÁNYZAT GAZDÁLKODÁSÁBAN⁵

Az önkormányzatok gazdálkodási döntései, fejlesztési lehetőségei tekintetében a rendelkezésre álló pénzügyi források meghatározóak, ezért is fontos a jól előkészített, hosszú távú gondolkodáson alapuló költségvetés tervezése, elfogadása.

Az önkormányzati gazdálkodás során stabil, **kiegyensúlyozott működésre** kell törekedni, az önkormányzat gazdálkodását, a település fejlődését megalapozó stratégiai dokumentumokat is erre alapozva kell megalkotni.

⁵ A téma részletes kifejtését a HOLCZREITER Marianna – SZÁMADÓ Róza – SZILÁGYI Ildikó – TRESZKÁN-HORVÁTH Viktória: *Pályázatmenedzsment*. Budapest, Nemzeti Közszeletati Egyetem, 2014. c. tananyag 8. fejezete tartalmazza.

Ma már elengedhetetlen a **hosszú távú stratégia** kialakítása a képviselő-testület munkájában, részben ez határozza meg az önkormányzat éves költségvetése tervezésének irányait is. Az önkormányzatoknak a biztonságos működés és a fejlődés érdekében évről évre vizsgálniuk kell:

- az ellátandó feladataik biztosításához szükséges kereteket, ezzel összefüggésben racionalizálási döntéseket kell hozniuk,
- a saját bevételi lehetőségeiket, és hogy azok növelése érdekében milyen intézkedéseket tehetnek,
- a szükséges fejlesztések körét és az elérhető források nagyságát,
- milyen eszközökkel segíthetik a helyi gazdaság élénkítését (foglalkoztatás bővítés, vállalkozásélénkítés, munkahelyteremtés, stb.).

Az Mötv. 116. § alapján a helyi önkormányzat **hosszú távú fejlesztési elképzeléseit** gazdasági programban, fejlesztési tervben rögzíti. Ennek elkészítése a képviselő-testület kizárólagos, át nem ruházható hatáskörébe tartozik.

A gazdasági program hosszabb távra, a **képviselő-testület megbízatásának időtartamára** vagy azt meghaladó időszakra szól. A gazdasági programot, fejlesztési tervet a képviselő-testület az alábbi ülést követő hat hónapon belül fogadja el. A viszonylag hosszú előkészítési idő is jelzi, hogy a gazdasági program stratégiai fontosságú dokumentuma az önkormányzat gazdálkodásának, és meghatározója a település fejlődésének.

A gazdasági program a helyi önkormányzat részére helyi szinten meghatározza mindazon célkitűzéseket, feladatokat, amelyek a költségvetési lehetőségekkel összhangban, a helyi társadalmi, környezeti, gazdasági adottságok átfogó figyelembevételével a helyi önkormányzat által nyújtandó feladatok biztosítását, színvonalának javítását szolgálják.

A gazdasági program tartalmát a település adottságai, jellemzői, elképzelései mellett számos külső tényező is befolyásolja, amelyeket együttesen szükséges figyelembe venni a program megalkotásakor. Ilyen tényezők lehetnek:

- a helyi érdekek, elképzelések,
- a gazdasági előrejelzések,
- a kormányzati célkitűzések,
- az ellátandó önkormányzati feladatok köre – különválasztva a kötelező és önként vállalt feladatokat,
- a központi költségvetési finanszírozás irányai, a várható források mértéke,
- a saját bevételi képesség,
- a településen megvalósítandó fejlesztési elképzelések,
- a fejlesztésekhez illeszkedő pályázati lehetőségek,
- a hitelfelvételi lehetőségek – figyelemmel az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalási szabályokra,
- országos és térségi fejlesztési koncepciók, egyéb stratégiai dokumentumok (például megyei területfejlesztési koncepció, megyei területrendezési terv, megyei/települési környezetvédelmi program, sportkonceptió, turisztikai koncepció, stb.).

A gazdasági program, fejlesztési terv céljait széleskörű szakmai és társadalmi egyeztetés után javasolt meghatározni.

Az önkormányzat gazdasági programjának, fejlesztési tervének minden esetben az adott település **helyi sajátosságaihoz, a helyi igényekhez és lehetőségekhez** kell igazodnia. Célként meghatározható:

- az önkormányzat stabil működésének elérése/fenntartása/javítása,
- a helyi közszolgáltatások színvonalának, elérhetőségének fenntartása/javítása,
- a település fejlődése, vonzóvá, ismertté tétele (településmarketing javítása),
- a lakosság életszínvonalának megtartása/emelése,
- a helyi gazdaság élénkítése,
- a helyi foglalkoztatási lehetőségek javítása, stb.

Mivel a gazdasági programban, fejlesztési tervben foglaltak végrehajtása nagymértékben függ az **önkormányzat költségvetési helyzetétől**, ezért a várható pénzügyi lehetőségek alapján is szükséges végiggondolni, milyen körülmények között tud működni az önkormányzat az elkövetkező években. Ehhez segítséget jelent, hogy az éves költségvetési rendelet megalkotásakor az önkormányzatnak meg kell határozni három évre előre a várható bevételeit, kiadásait. Ennek alapján körvonalazható, mely prioritások mentén szervezi meg a működését. Az önkormányzat középtávú likviditási helyzete azt is megmutatja, hogy a rendelkezésre álló források alapján a kötelező feladatok ellátásán túl milyen egyéb feladatokat tud vállalni.

A gazdasági program összeállításakor a kötelező feladatellátás tekintetében is vizsgálni kell a szükséges források meglétét, valamint a feladatok ellátását szolgáló infrastruktúra fenntartási, fejlesztési igényét. A kötelező feladatok ellátásának elsődlegességéből adódóan e fejlesztések megvalósítását javasolt előresorolni a gazdasági programban meghatározott feladatok, elképzelések között.

Az önkormányzati gazdasági programban, fejlesztési tervben számba vehetők a különböző önkormányzatok feladatokhoz, közszolgáltatásokhoz kapcsolódóan az elérendő **célok** és azok megvalósításával összefüggő **feladatok**.

A gazdasági program, fejlesztési terv a jövőbeni elképzelések, fejlesztési lehetőségek mellett rögzíti az ezek megvalósításához kapcsolódó **forrásszerzési lehetőségek** számbavételét, figyelemmel kísérését is. Ez utóbbi jellemzően az európai uniós és hazai pályázati lehetőségeket jelenti.

A gazdasági program támpontul szolgál a helyi elképzelések megvalósításához és az azokkal összefüggő döntésekhez. Tartalma a ciklus során felülvizsgálható és a lehetőségektől függően módosítható.

5.2.2. A HELYI ÖNKORMÁNYZAT ÉVES KÖLTSÉGVETÉSE

A helyi önkormányzat a költségvetését költségvetési rendeletben állapítja meg és elfogadott költségvetése alapján gazdálkodik és finanszírozza feladatellátását.

A helyi önkormányzatok költségvetését önkormányzati rendeletben kell szabályozni. A költségvetésből kell finanszírozni mindazon feladatokat, amelyek ellátását az önkormányzati törvény, vagy más törvények kötelezően helyi önkormányzati hatáskörbe utalnak, vagy amelyek az önkormányzatok önként vállalt feladataiként jelentkeznek.

A helyi önkormányzatok **költségvetésének tervezési, előkészítési folyamatának** fázisai az alábbiak:

- a költségvetési rendelet tervezetének elkészítése;
- a költségvetési rendelet elfogadása.

A költségvetési rendelet-tervezet elkészítése a jegyző feladatkörébe tartozik. A költségvetési rendeletben megjelenő tervszámokat a testület által – ezt megelőzően már – határozatban

elfogadott saját bevételek (a saját bevételnek minősülő bevételek körét a Stab. tv. végrehajtási rendelete, a 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet tartalmazza) alkotják. Ezekről a tervszámoktól eltérni csak akkor lehet, ha a külső gazdasági feltételekben lényeges változás áll be. Az eltérést és annak indokát a költségvetési rendelet-tervezet indoklásában ismertetni kell. A jegyző a költségvetési rendelettervezetét egyeztetni a költségvetési szervek vezetőivel, annak eredményét írásban rögzíti, ezt követően a rendelet-tervezetet és az egyeztetés eredményét a polgármester a képviselő-testület bizottságai elé terjeszti.

A jegyző által előkészített és bizottságok által megtárgyalt költségvetési rendelet-tervezetet – melyhez legalább a pénzügyi bizottság írásos véleményét is csatolta – a polgármester terjeszti a képviselő-testület elé tárgyév február 15-éig, ha a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés a naptári év kezdetéig nem fogadta el, akkor a központi költségvetésről szóló törvény hatálybalépését követő negyvenötödik napig nyújtja be a képviselő-testületnek.

A költségvetés előterjesztésével együtt a képviselő-testület részére tájékoztatásul be kell mutatni a helyi önkormányzat költségvetési mérlegét közgazdasági tagolásban, valamint az előirányzat felhasználási tervét, a többéves kihatással járó döntések számszerűsítését évenkénti bontásban és összesítve, a közvetett támogatásokat – adóelengedéseket, adókedvezményeket – tartalmazó kimutatást. A költségvetési koncepció megalkotásakor figyelembe vett tervszámoknak megfelelően a költségvetési évet követő három év tervezett előirányzatainak keretszámait főbb csoportokban, továbbá a tervszámoktól történő esetleges eltérés indokait.

A helyi önkormányzat költségvetése tartalmazza:

- az önkormányzat költségvetési bevételeit és kiadásait működési bevételek és kiadások, felhalmozási bevételek és kiadások, kiemelt előirányzatok és kötelező feladatok, önként vállalt feladatok, államigazgatási feladatok szerint;
- az önkormányzat által irányított költségvetési szervek bevételi és kiadási előirányzatait kiemelt előirányzatok és kötelező feladatok, önként vállalt feladatok, államigazgatási feladatok szerint;
- a költségvetési egyenleg összegét működési és felhalmozási cél szerinti bontásban;
- Itt szükséges megjegyezni, hogy az Mötv. 111. § (4) bek.-ben foglalt előírás szerint a költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető. A hiány tehát a költségvetési egyenleg működési cél szerinti bontása tekintetében értendő.
- a költségvetési hiány belső finanszírozására szolgáló, előző évek költségvetési maradványának/vállalkozási maradványának finanszírozási bevételként történő igénybevételét, a szabad pénzeszközök betétként való elhelyezése, visszavonása;
- a költségvetési hiány külső finanszírozására vagy a költségvetési többlet felhasználására szolgáló finanszírozási bevételi és finanszírozási kiadási előirányzatokat;
- a költségvetési év fejlesztési céljait;
- a fenti ügyletekből, önkormányzati garanciákból és kezességvállalásokból fennálló kötelezettségeket az ügyletek futamidejének, illetve a garancia, kezesség érvényesíthetőségének végéig, az önkormányzat – jogszabályban meghatározott – saját bevételeit;
- a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos hatásköröket, a polgármester részére önkormányzati rendeletben meghatározott forrás-felhasználási értékhatárt, a finanszírozási bevételekkel és kiadásokkal kapcsolatos hatásköröket, a polgármester számára lehetővé tett előirányzat módosításokkal, előirányzatok közötti átcsoportosításokkal kapcsolatos felhatalmazást.

A helyi önkormányzat bevételei között tervezik meg a helyi adó bevételeket, a helyi önkormányzatok, helyi nemzetiségi önkormányzatok általános működéséhez és ágazati feladataihoz kapcsolódó

támogatásokat, a központi költségvetésből származó egyéb támogatásokat, az EU-forrásból finanszírozott programok, projektek bevételeit.

A helyi önkormányzat kiadásai között tervezik meg az önkormányzati beruházások, felújítások kiadásait beruházásonként, felújításonként, az önkormányzat által a lakosságnak juttatott támogatásokat, szociális, rászorultsági ellátásokat, az általános és céltartalékot, elkülönítetten az EU-forrásból megvalósuló projektek kiadásait, a helyi önkormányzat ilyen projekthez történő hozzájárulását.

Az önkormányzati hivatal bevételi és kiadási előirányzatai között kell megtervezni a hivatal nevében végzett tevékenységekkel kapcsolatos bevételeket, kiadásokat.

A költségvetési rendeletet – az önkormányzati bizottsági vélemények, illetőleg az egyéb információk figyelembevételével – az önkormányzat képviselő-testülete fogadja el. Az elfogadott költségvetési rendeletről az államháztartás információs és mérlegrendszerén keresztül kell tájékoztatást adni.

Helyi önkormányzatokról szóló új törvény alapján megszűnt a korábbi könyvvizsgálati rendszer. 2012. január 1-jét megelőzően az önkormányzatoknak kötelező volt könyvvizsgálót megbízni, ha éven túli hitelt vettek fel vagy kötvényt bocsátottak ki. Az új rendszer keretei között is lehetőség van könyvvizsgáló alkalmazására, azonban ez kizárólag az önkormányzat döntésétől függ.

Ha a költségvetési rendeletet a képviselő-testület a költségvetési évben legkésőbb március 15-éig nem fogadta el, az átmeneti gazdálkodásról rendeletet alkot, amelyben felhatalmazást ad, hogy a helyi önkormányzat és költségvetési szervei a bevételeiket folytatólagosan beszédhessék, kiadásait teljesítsék. Az átmeneti gazdálkodásról szóló rendeletben meg kell határozni a felhatalmazás időtartamát. A felhatalmazás az új költségvetési rendelet hatálybalépésének napján megszűnik.

Ha a képviselő-testület a költségvetési rendeletet a költségvetési év kezdetéig vagy az átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet hatályvesztéséig nem alkotta meg, és az átmeneti gazdálkodásról rendeletet nem alkotott vagy az átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet hatályát veszttette, a polgármester jogosult a helyi önkormányzatot megillető bevételek beszédésére és az előző évi kiadási előirányzatokon belül a kiadások arányos teljesítésére. Az átmeneti időszakban – átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet szerint vagy annak hiányában – folytatott gazdálkodásról a polgármester beszámol a képviselő-testület részére. A képviselő-testület az új költségvetési rendeletet úgy fogadja el, hogy az átmeneti időszakban beszédett bevételeket és teljesített kiadásokat az új költségvetési rendeletbe beépítik.

A nemzetiségi önkormányzatok, társulások, térségi fejlesztési tanácsok és az általuk irányított költségvetési szervek költségvetésére a fent leírt rendelkezések vonatkoznak az Áht-ban foglalt szabályok szerint.

Az önkormányzat bevételeivel és kiadásaival kapcsolatban a tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok ellátásáról az önkormányzat hivatala gondoskodik. A helyi nemzetiségi önkormányzat fenti feladatainak ellátásáról a nemzetiségi önkormányzat székhelye szerinti helyi önkormányzat hivatala gondoskodik. A feladatok ellátásának részletes szabályait megállapodásban rendezik.

A társulás bevételeivel és kiadásaival kapcsolatos fenti feladatokat a társulási tanács munkaszervezeti feladatait ellátó költségvetési szerv gondoskodik.

A helyi önkormányzat elemi költségvetését a polgármester, a társulás és az általa irányított költségvetési szerv elemi költségvetését a társulási tanács elnöke, a nemzetiségi önkormányzat és az általa irányított költségvetési szerv elemi költségvetését a nemzetiségi önkormányzat elnöke hagyja jóvá. A közös önkormányzati hivatal esetén polgármester alatt a közös hivatal székhelye szerinti önkormányzat vezetője értendő.

A helyi önkormányzat, valamint a helyi önkormányzat által irányított költségvetési szerv jóváhagyott elemi költségvetéséről az önkormányzati rendelet-tervezet képviselő-testület elé terjesztésének határidejét követő harminc napon belül az önkormányzati hivatal adatot szolgáltat a Kincstár által működtetett elektronikus adatszolgáltató rendszerben.

A helyi önkormányzat költségvetésének végrehajtása a tervezett feladatok megvalósítását, a költségvetésben szereplő bevételek realizálását és a kiadási előirányzatok felhasználását jelenti. Amíg bevételi előirányzatok teljesítési kötelezettséget, a kiadási előirányzatok felhasználási jogosultságot jelentenek a költségvetésben szereplő összegre. A kiadási előirányzat nem jár felhasználási kötelezettséggel, a költségvetési bevételek viszont a bevételi előirányzatokon felül is teljesíthetők. Előre nem tervezhető, váratlan körülmények miatt (bevételek tervezettől való elmaradása, év közben jelentkező többletfeladatok) szükségessé válhat az előirányzatok évközi megváltoztatása.

A helyi önkormányzat költségvetési rendeletében megjelenő bevételek és kiadások módosítására, a kiadási előirányzatok közötti átcsoportosításokra elsősorban a képviselő-testület jogosult. Ez alól az Áht. két kivételt határoz meg:

- a helyi önkormányzat költségvetési rendelete a polgármester számára lehetővé teheti a helyi önkormányzat bevételeinek és kiadásainak módosítását, valamint a kiadási előirányzatok közötti átcsoportosítást;
- a helyi önkormányzati költségvetési szerv bevételi és kiadási előirányzatai a Kormány rendeletében meghatározott esetben a helyi önkormányzati költségvetési szerv saját hatáskörében módosíthatóak, a kiadási előirányzatok egymás között átcsoportosíthatóak.

A kiemelt előirányzatok és a kiemelt előirányzatokon belüli rovatok közötti átcsoportosítás lehetőségét a Kormány rendeletben határozza meg. A költségvetésben elfogadott **előirányzatok teljesítése** egymásra épülő, úgynevezett vertikális munkaszakaszokon keresztül valósul meg: **kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenjegyzés, érvényesítés és utalványozás**. A helyi önkormányzat kiadási előirányzatai terhére a polgármester vagy az általa írásban felhatalmazott személy vállalhat kötelezettséget. Ha a helyi önkormányzatnál nincs kötelezettségvállalásra jogosult személy vagy feladata ellátásában akadályoztatva van, a képviselő-testület egyedi határozatában az önkormányzati hivatal alkalmazásában álló személyt jelölhet ki a kötelezettségvállalás gyakorlására. Kötelezettséget vállalni csak pénzügyi ellenjegyzés után, a pénzügyi teljesítés esedékességét megelőzően, írásban lehet. A pénzügyi ellenjegyzőnek meg kell győződnie a szabad előirányzat rendelkezésre állásáról, a tervezett kifizetési időpontban a pénzügyi fedezet rendelkezésre állásáról, valamint arról, hogy a kötelezettségvállalás nem sérti a gazdálkodásra vonatkozó szabályokat. A kötelezettségvállalás pénzügyi ellenjegyzésére feljogosított személynek a felsőoktatásban szerzett gazdasági szakképzettséggel vagy legalább középfokú iskolai végzettséggel és emellett pénzügyi-számviteli képesítéssel kell rendelkeznie. A pénzügyi ellenjegyzést a kötelezettségvállalás dokumentumán a pénzügyi ellenjegyzés dátumának és a pénzügyi ellenjegyzés tényére történő utalás megjelölésével, az arra jogosult személy aláírásával kell igazolni. A kötelezettségvállalást követően gondoskodni kell annak nyilvántartásba vételéről és a kötelezettségvállalás értékéből a szabad előirányzatot terhelő rész lekötéséről.

A bevételi előirányzatok javára bevételt elszámolni és a kiadási előirányzatok terhére kifizetést teljesíteni utalványozás alapján lehet. Utalványozásra a teljesítés igazolását és az annak alapján végrehajtott érvényesítést követően kerülhet sor. A kötelezettségvállalás, a pénzügyi ellenjegyzés, a teljesítésigazolás, az érvényesítés, az utalványozás előírásairól az önkormányzat hivatala saját belső szabályzatában rendelkezik. A jogosultak aláírás-mintáiról a belső szabályzatban foglaltak szerint, naprakész nyilvántartást kell vezetni.

A képviselő-testületnek a fentiek alapján – az első negyedév kivételével – negyedévenként, a döntése szerinti időpontokban, de legkésőbb az éves költségvetési beszámoló elkészítésének határidejéig, december 31-ei hatállyal módosítania kell a költségvetési rendeletét. Ha év közben az Országgyűlés – a helyi önkormányzatot érintő módon – a központi költségvetési hozzájárulások, támogatások előirányzatait zárolja, azokat csökkenti, törli, az intézkedés kihirdetését követően haladéktalanul a képviselő-testület elé kell terjeszteni a költségvetési rendelet módosítását.

Fontos és minden önkormányzat számára különös odafigyelést érdemlő rendelkezést tartalmaz az Möt. 111/A §-a, mely előírja:

„Ha a helyi önkormányzat a költségvetési évre vonatkozóan nem rendelkezik elfogadott költségvetéssel, nem fogadja el a költségvetési évet megelőző évre vonatkozó zárszámadását, államháztartási beszámolási kötelezettségének vagy vagyon-nyilvántartási kötelezettségének nem tesz eleget, a részére járó egyes támogatások folyósítása az államháztartásról szóló törvényben meghatározottak szerint felfüggesztésre kerül.”

A vagyonról és a költségvetés végrehajtásáról a számviteli jogszabályok szerinti **éves költségvetési beszámolót kell készíteni, amelyet a pénzügyi bizottság véleményez és a polgármester hagy jóvá.** A költségvetési beszámolóban számot kell adni a képviselő-testületnek a költségvetésben jóváhagyott feladatok végrehajtásáról, a gazdálkodás eredményeiről, a problémákról, a vagyon gyarapításáról, vagyis arról, hogy miként hasznosították a közösség, az önkormányzat pénzét és vagyonát.

A jegyző által elkészített zárszámadási rendelettervezetet a pénzügyi bizottság véleményezi és a polgármester terjeszti a képviselő-testület elé úgy, hogy az a képviselő-testület elé terjesztését követő harminc napon belül, de legkésőbb a költségvetési évet követő ötödik hónap utolsó napjáig hatályba lépjen. A rendelettervezetével együtt tájékoztatásul be kell nyújtani a kincstár által az Áht. 68/B §-a alapján végzett ellenőrzésről szóló jelentést is. A képviselő-testület a zárszámadásról rendeletet alkot. A zárszámadás során valamennyi bevételről és kiadásról el kell számolni.

A zárszámadási rendelettervezet előterjesztésekor a képviselő-testület részére tájékoztatásul a következő **mérlegeket és kimutatásokat** kell bemutatni:

- a költségvetési rendelettervezethez kapcsolódóan a törvény által előírt mérlegeket, kimutatásokat azzal, hogy az előirányzat felhasználási terven a pénzeszközök változásának bemutatását kell érteni;
- a helyi önkormányzat adósságának állományát lejárata, a Stab. tv. 8. § (2) bekezdése szerinti adósságot keletkeztető ügyletek, bel- és külföldi irányú kötelezettségek szerinti bontásban;
- a vagyonkimutatást, és
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek működéséből származó kötelezettségeket, a részesedések alakulását.

A zárszámadás előterjesztése két részből áll: szöveges és számszaki részből.

A számszaki részben a bevételek teljesítését bevételi nemenként, a kiadási előirányzatok felhasználását költségvetési szervenként, a polgármesteri hivatal feladatainak teljesítését feladatonként, a beruházásokat és felújításokat feladatonként kell bemutatni. Számot kell adni az általános és céltartalékok terhére megvalósított feladatokról is.

Az éves költségvetési beszámolóhoz szöveges magyarázatot is kell készíteni. Ebben ismertetni kell azokat a tényezőket, amelyek befolyásolták a tárgyidőszakban ellátott alaptevékenységet, az előirányzatok tervezettől eltérő felhasználását. Be kell mutatni azokat a rendkívüli eseményeket vagy azokat a körülményeket, amelyek a pénzügyi helyzetre, az eszközök nagyságára és összetételének alakulására hatással voltak, és a költségvetés összeállításakor még nem voltak ismertek.

5.3. A FELADATFINANSZÍROZÁS RENDSZERE

A rendszerváltást követően nagy autonómiával rendelkező, ugyanakkor széles felelősségre épülő önkormányzati rendszer alakult ki, amely már ekkor magában hordozott több olyan ellentmondást (például az elaprózott településszerkezet és a széles feladatrendszer közötti feszültséget), amely később egyre súlyosbodó működési zavarokhoz vezetett.

A 2013-ban bevezetésre került új önkormányzati rendszer elsődleges célja a települések hatékony és stabil működésének biztosítása a kötelező önkormányzati feladatok ellátása, az azonos színvonalú közszolgáltatások biztosítása és a települések fejlődési lehetőségének megteremtése érdekében.

Finanszírozási oldalról az önkormányzatok pénzügyi-gazdasági helyzetének megszilárdítása, biztosabb, új alapokra helyezése, átlátható és egyben kötöttebb támogatási rendszer kialakítása, az önkormányzatok adósságállományának hatékony kezelése, valamint mindezek érdekében a gazdálkodás ellenőrzésének szigorítása volt a legfontosabb. Az átalakult finanszírozási rendszer a korábbi normatíva alapú elosztás helyett jobban igazodik a települések sajátosságaihoz, tényleges feladataikhoz és a valós kiadásaihoz, figyelembe véve a jövedelemtermelő-képességüket is.

Az Mötv. elfogadása megteremtette a keretet ahhoz, hogy a közfeladatok ellátásában célszerűbb munkamegosztás alakulhasson ki az állam és a helyi önkormányzatok között. Az új önkormányzati törvény alapján 2013 januárjától került bevezetésre a feladatalapú finanszírozási rendszer.

Az Mötv. 117-118. §-ai rögzítik a feladatfinanszírozással kapcsolatos alapelveket. E szerint a feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak – felhasználási kötöttséggel – a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosságszám alapján támogatást biztosít. Az előző feltételnek meg nem felelő feladatokhoz is nyújtható költségvetési támogatás.

A támogatás biztosítása a következő szempontok figyelembevételével történik:

- takarékos gazdálkodás,
- a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható saját bevétele,
- a helyi önkormányzat tényleges saját bevétele.

A feladatfinanszírozásnál figyelembe veendő Mötv. szerinti helyi közügyek, illetve a helyben biztosítható közfeladatok részletes ismertetését a Jegyzet 2.5.1. pontja tartalmazza.

A figyelembe veendő bevételek körét és mértékét törvény határozza meg, ez a bevétel a költségvetési törvényben rögzítve a helyi iparüzési adóbevétel lett. A módszer, amellyel a saját bevétel figyelembevételre kerül, a **beszámítás rendszere**. A feladatfinanszírozási rendszernek biztosítania kell a helyi önkormányzatok bevételi érdekeltiségének fenntartását.

Az Mötv., illetve az ágazati jogszabályokat áttanulmányozva először meg kellett határozni azon feladatok körét, amelyet bevétel vagy jövedelemtermelő, illetve „önfenntartó” képessége miatt nem szükséges bevonni a feladatfinanszírozás rendszerébe, hiszen az abból származó bevételek fedezetet biztosítanak a feladatok ellátására. Ilyen feladatnak minősül a hulladékgazdálkodás, a víz- és csatornaszolgáltatás, távhőszolgáltatás vagy a kéményseprés.

Ezt követően azon feladatok meghatározására került sor, amelyek valamennyi önkormányzatnál felmerülnek, előfordulásuk nem esetleges, ellátásukkal kapcsolatban közhiteles adatok állnak rendelkezésre központi szinten.

A következő feladatok kerültek így módon meghatározásra:

- önkormányzati **hivatal** fenntartása;
- **településüzemeltetési** feladatok
- zöldterület gazdálkodás,
- közutak fenntartása,
- köztemetők fenntartása,
- közvilágítás;
- **óvodai** nevelés;
- **szociális** és gyermekjóléti feladatok;
- **önkormányzatok kulturális feladatainak támogatása.**

A következő kört azon feladatok képezték, amelyek ellátása nem jellemző valamennyi településre, előfordulásuk esetleges, előre nem becsülhető, illetve jellemző természetes mutatóval, költségelemekkel nem paraméterezhető, így nehézkes a költségvetési modellezése.

5.3.1. AZ ÁLTALÁNOS TÁMOGATÁS ELEMEI

Az önkormányzati **hivatal** (polgármesteri hivatal, megyei önkormányzati hivatal, közös önkormányzati hivatal) esetén a működés költségét az állam – a költségvetési törvényben meghatározott mértékben és a hivatal által ellátott feladatok arányában – finanszírozza. A közös hivatalok vonatkozásában az Mötv. egyértelmű szabályokat rögzít. Az Mötv. 85. §-a szabályozta és tette kötelezővé 2013. január 1-jétől **közös önkormányzati hivatal** alakítását. E szerint közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azon – járáson belüli – községi önkormányzatok, amelyek területét legfeljebb egy település választja el egymástól és lakosságszámuk nem haladja meg a 2 000 főt. Ez nem zárja ki, hogy 2000 fő lakosságszámot meghaladó település is közös önkormányzati hivatalhoz tartozhasson. A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosságszáma legalább 2000 fő vagy az ide tartozó települések száma legalább hét kell, hogy legyen.

A közös önkormányzati hivatalokat – először a korábbi körjegyzőségek, 2 000 fő lakosság alatti települések polgármesteri hivatalai jogutódjaiként – legkésőbb az Mötv. szabályozásának hatálybalépését (2013. január 1.) követő 60 napon belül, azaz 2013. március 2-áig kellett megalakítani. Ezt – általános szabályként – közös hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül dönthetnek. Amennyiben a közös hivatalt határidőre nem hozták létre vagy valamely település nem tudott közös hivatalhoz csatlakozni, akkor a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője jelölte ki az ahhoz tartozó településeket.

A közös önkormányzati hivatal létrehozó megállapodásban meghatározottak szerint minden érintett településen biztosítani kell az igazgatási munka folyamatos vagy időszakos ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket. Ha a közös önkormányzati hivatalt működtető települések egyike város, akkor a város a székhelytelepülés, egyéb esetekben a székhelytelepülést a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó önkormányzatok képviselő-testületei határozzák meg.

Az elismert hivatali létszám meghatározása különböző paraméterek alapján történik. A költségvetési törvény az elismert hivatali létszámot az alábbi ismérvek mellett számítja:

- település típusa (közigazgatási státusza),
- lakosságszám,

- közös önkormányzati hivatal esetén a települést alkotó települések száma, együttes lakosság-száma,
- a közös hivatal által kiszolgált nemzetiségi önkormányzatok száma,
- közös hivatal székhelye járási székhely.

A **településüzemeltetés** finanszírozásának kialakítása (közút, köztemető, közvilágítás) során az önkormányzatok éves beszámolóinak adataiból meghatározott feladatokhoz köthető szakfeladatok kerültek kiválasztásra, majd meghatározásra kerületek településkategóriáinként az egy egységre jutó átlagos nettó működési kiadások (működési kiadások és működési bevételek különbözete). A természetes mutatók (ha, km, m²) közhiteles nyilvántartásokból, illetve az önkormányzati adatszolgáltatáson alapuló OSAP (Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program) adatszolgáltatásból származtak.

Az előzőekben már említett **beszámítás rendszere** a fenti két támogatást (hivatali és településüzemeltetési támogatást) csökkentette 2013-ban, 2014-ben pedig további elemekkel (egyéb önkormányzati feladatok támogatása, hozzájárulás a pénzbeli szociális ellátásokhoz) került bővítésre, majd 2015. évtől az éves költségvetési törvény szerint változik a beszámítás alá elő támogatások köre annak érdekében, hogy a jelentősebb adóerő-képességgel rendelkező településeken is minél teljesebb mértékben érvényesíthető legyen a beszámítás.

Az önkormányzatok finanszírozásában mindig jelen voltak a kiegyenlítés eszközei. Ennek korábbi formája a 2012. év végéig alkalmazott jövedelemkülönbség mérséklésének rendszere volt, amely az adóerő-képességet vette alapul differenciált formában: az átlaghoz képest gyengébb jövedelemtermelő képességgel rendelkező önkormányzatoknak kiegészítést nyújtott, az átlag feletti jövedelemtermelő képességgel rendelkező önkormányzatoktól elvont. A kiegyenlítés pénzügyi forrását az Szja átengedett része biztosította, ami az önkormányzati és állami feladatok átrendeződésével egyidejűleg 2013-tól megszűnt, ezért a kiegyenlítés módszerén is változtatni kellett.

A beszámítás rendszerének alapjai az előző rendszeréhez hasonló alapelvekből indultak ki. A beszámítás alapja az önkormányzat elvárt bevétele lett, amely 2014. évben az iparüzési adóalap 0,5%-a 2015. évtől 0,55%-a (talán közérthetőbb úgy fogalmazni, hogy amennyiben az önkormányzat a helyi iparüzési adót a maximális 2%-os adókulccsal vette ki, akkor a beszámítás az adóbevételeinek megközelítőleg egy negyedével egyenlő). 2016. évtől új elemként jelentkezik a beszámítás mellett az alacsony adóerő-képességgel rendelkező (10.000 Ft/fő alatti) települések számára a kiegészítő támogatás.

2017. évtől – a költségvetési törvényben részletezettek szerint – a 32.000 forint feletti egy lakosra jutó adóerő-képességgel rendelkező települési önkormányzattól a támogatáscsökkentés beszámítás alapját meghaladó része úgynevezett „szolidaritási hozzájárulás”-ként elvonásra került.

2022. évtől az egy lakosra jutó iparüzési adóerőképességként 22.000 forintot kell figyelembe venni, és 22.001-950.000 Ft közötti adóerőképesség esetén a szolidaritási hozzájárulás 5 adóerőképességi kategóriában sávosan növekvő mértékben kerül elvonásra.

5.3.2. AZ ÓVODAI FELADATOK FINANSZÍROZÁSA

A köznevelési rendszer átalakításának eredményeként önkormányzati feladat az **óvodák** fenntartása maradt. Az iskolák tekintetében megvalósításra került a feladatátrendezés, az állam két ütemben (2013-ban és 2017-ben) átvette az helyi önkormányzatoktól – az önkormányzat tulajdonjogának meghagyásával – az általános iskolát fenntartását.

Az önkormányzatok által foglalkoztatott óvodapedagógusok és az óvodapedagógusok nevelő munkáját közvetlenül segítők bérének és az ehhez kapcsolódó, 13% mértékkel számított szociális hozzájárulási adó kifizetéséhez kapcsolódó támogatás a feladat finanszírozásának egyik eleme. Ezen átlagbér alapú támogatás a szaktörvényben (a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény) szereplő nevelésszervezési paraméterek szerint számított pedagóguslétszám, valamint segítői létszám után illeti meg az önkormányzatokat.

A bértámogatáson túl támogatást igényelhetnek az önkormányzatok gyermekenként az óvodai működtetéséhez, a jogszabályban foglalt eszközök és felszerelések beszerzéséhez, valamint a feladatellátásra szolgáló épület és annak infrastruktúrája folyamatos működtetéséhez szükséges kiadásokhoz.

Az óvodafinanszírozás harmadik eleme a korábbi többcélú kistérségi társulások által kiemelten kezelt feladathoz kapcsolódik: a társulás által fenntartott óvodákba bejáró gyerekek utaztatásának támogatására. Utaztatásuk autóbusz működtetésével, iskolabusz-szolgáltatás vagy külön célú menetrendszerinti autóbusz szolgáltatás vásárlásával is biztosítható.

5.3.3. GYERMEKÉTKEZTETÉS

Az Országgyűlés a 2012. év novemberében fogadta el az egyes **szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről** és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCV. törvényt, amely – többek között – megváltoztatta a **gyermekétkeztetésre** vonatkozó szabályokat.

A módosítás értelmében – ha a szülő (törvényes képviselő) eltérően nem rendelkezik – a települési önkormányzat az általa fenntartott óvodában és bölcsődében, valamint a közigazgatási területén az állami intézményfenntartó központ által fenntartott nevelési-oktatási intézményben a gyermekek és a tanulók számára az óvodai nevelési napokon, illetve az iskolai tanítási napokon biztosítja a déli meleg főétkezést és két további étkezést. A főváros közigazgatási területén lévő tankerületekben az állami intézményfenntartó központ által fenntartott nevelési-oktatási intézményben – a fővárosi önkormányzat saját tulajdonában álló ingatlanban működő nevelési-oktatási intézmények kivételével – az étkeztetést a kerületi önkormányzat biztosítja. A fővárosi önkormányzat köteles biztosítani az étkeztetést azon nevelési-oktatási intézményben, amely saját tulajdonában álló ingatlanban működik.

Az étkeztetés biztosítására kötelezett önkormányzat e feladatának ellátásához a közigazgatási területén kívülről érkező gyermek, tanuló lakóhelye szerinti önkormányzattól hozzájárulást kérhet. Iskolai étkeztetésben részesülhet az a tanuló is, aki a napközit nem veszi igénybe. Az étkezések közül az ebéd külön is igényelhető.

A települési önkormányzatok fő felelőssége tehát a gyermekek étkeztetésének megszervezése bölcsődében, óvodában és iskolában egyaránt.

2014. évtől kezdődően került bevezetésre a tényleges feladat-alapú finanszírozás: a finanszírozásban megjelent a közvetlen bértámogatás, illetve az üzemeltetéshez kapcsolódó támogatás, amely a feladat egészéhez kapcsolódóan veszi figyelembe a tényleges kiadásokat és teljesíthető bevételeket.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv. (Gyvt.) módosítása 2016. január elsejétől bevezette az **ingyenes és kedvezményes intézményi gyermekétkeztetést**, valamint a **szünidei gyermekétkeztetés rendszerét**. Az önkormányzatok részére a feladat ellátásához a költségvetés IX. fejezete támogatást biztosít.

5.3.4. SZOCIÁLIS FELADATOK

A **szociális és gyermekjóléti ellátások** terén jelentős változások történtek a 2013. évben, melyek célja, hogy:

- rövid távon a feladat-ellátási kötelezettségek újrastrukturálása és a feltételek egyszerűsítése által az ellátórendszer ismert anomáliái megszüntetésre kerüljenek,
- hosszabb távon mindezek eredményeképpen hatékonyabb, gazdaságosabb, racionálisabb intézményrendszer jöjjön létre.

Ennek következtében az önkormányzati fenntartásban levő, **fogyatékosokat, pszichiátriai és szenvedélybetegeket ellátó szociális szakosított ellátási**, és a **tartós bentlakásos gyermekvédelmi szakellátási** intézmények 2013. január 1-jétől állami fenntartásba kerülnek.

Az önkormányzatok szerepe az **alapellátások** területére koncentrálódik, szakellátási (bentlakásos ellátási) felelőssége a jövőben csak az idős és hajléktalan személyekre terjed ki.

A **szociális ügyintézés** rendszerének átalakítása keretében – a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény alapján – 2013. január 1-jétől egyes segélyezési feladatok – időskorúak járadéka és a hajléktalan személyek részére kifizetett időskorúak járadéka, valamint az alanyi jogú ápolási díj – megállapítása, folyósítása, fenntartása az államhoz került.

A Kormány kiemelt célkitűzése a foglalkoztatás további élénkítése, ezzel egyidejűleg a segélyezettek visszavezetése a munka világába. Az átalakítás jegyében a 2015. évtől a segélyezés nyújtásában és finanszírozási struktúrájában alapvető jogszabályi változások következtek be.

A 2015. év márciusától a **segélyezési feladatok zöme az önkormányzatoktól a járásokhoz került**. Ennek megfelelően **2015. márciustól a járási hivatalok döntenek:**

- a foglalkoztatást helyettesítő támogatásról,
- az időskorúak járadékáról,
- az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatásról,
- alanyi ápolási díjról.

A támogatások folyósítását is a járási hivatal végzi.

A **képviselő-testület** – a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban: Szociális törvény) alapján a települési önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint – **települési támogatást állapíthat meg, mely lehet különösen:**

- a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez,
- a 18 életévét betöltött tartósan beteg hozzátartozójának az ápolását, gondozását végző személy részére,
- a gyógyszer-kiadások viseléséhez,
- a lakhatási kiadásokhoz kapcsolódó hátralékot felhalmozó személyek részére,
- és rendkívüli települési támogatás.

Az önkormányzat a fentiekén túl más jogcímeket is létrehozhat a települési támogatás körében.

Rendkívüli települési támogatásban elsősorban azokat a személyeket indokolt részesíteni, akik önmaguk, valamint családjuk létfenntartásáról más módon nem tudnak gondoskodni, vagy alkalmanként jelentkező többletkiadások – így különösen betegséghez, halálesethez, elemi kár elhárításához, a válsághelyzetben lévő várandós anya gyermekének megtartásához, iskoláztatáshoz, a gyermek fogadásának előkészítéséhez, a nevelésbe vett gyermek családjával való kapcsolattartáshoz, a

gyermek családba való visszakerülésének elősegítéséhez kapcsolódó kiadások –, ezenkívül a gyermek hátrányos helyzete miatt anyagi segítségre szorulnak.

Az új, települési támogatás elnevezésű segélyezési forma révén a települési önkormányzatok a helyi szükségletekre koncentrálnak nyújthatnak segítséget lakosaiknak. **Ehhez alapvetően a saját forrásaikat tudják felhasználni**, amelynek köre 2015. évtől kibővült, az önkormányzatok a jövőben szabadabban adóztathatnak, úgynevezett települési adót is kivethetnek.

Az állam a jövőben a költségvetési törvény rendelkezései szerint csak azoknak a településeknek nyújt majd támogatást a települési segélyezési feladatokhoz, amelyek kellő helyi bevételre ennek ellenére sem tudnak szert tenni:

- Az éves költségvetési törvény 2. számú melléklet II. pont alatt a **települési önkormányzatok szociális és gyermekjóléti feladatainak egyéb támogatása jogcím** meghatározott adóerő-képesség alatti települési önkormányzatok egyes szociális jellegű feladataihoz járul hozzá. (2020. évtől 35.000 Ft/fő) A támogatást az önkormányzatok havi részletekben kapják meg a nettó finanszírozás keretében, és valamennyi szociális feladatra (például közfoglalkoztatás, szociális étkeztetés, települési támogatások nyújtása, de forrása lehet a települési segélynek is) felhasználhatják.
- Emellett azoknak az önkormányzatoknak, amelyek a rászorulókat ellátását mindezekben túl sem tudják megfelelően biztosítani, lehetőségük van **rendkívüli támogatást igényelni a Belügyminisztériumtól**, melynek forrása a központi költségvetés 1. mellékletének IX. fejezete.

A szociális **szakosított ellátás** jelentős része – ahogy korábban utaltunk rá – állami feladattá vált 2013-tól. A települési önkormányzatokat az általuk fenntartásban maradt – a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szocvtv.) szabályainak megfelelően működött – időskorúak átmeneti és tartós, valamint a hajléktalanok tartós bentlakást nyújtó intézményeik egyes kiadásaihoz kötött felhasználású támogatásban részesülnek. A költségvetés által e célra jutott előirányzatból a finanszírozás kételemű: az elismert szakmai dolgozók bértámogatásából és az intézmény-üzemeltetési támogatásból áll.

A Gyvt. 2016. évi módosítása átalakította a bölcsődei ellátás rendszerét is. A törvényben meghatározott bölcsődei ellátást biztosító települési önkormányzat az általa fenntartott bölcsődébe, mini bölcsődébe beíratott és ellátott gyermekek után támogatást vehet igénybe, melynek forrása a központi költségvetés 1. mellékletének IX. fejezete.

5.3.5. ÖNKORMÁNYZATOK KULTURÁLIS FELADATAINAK TÁMOGATÁSA

A **muzeális intézményekről**, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény 2012. október 25-én kihirdetett módosítása alapján 2013. január 1-jétől a megyei könyvtárak, a megyei múzeumok és a megyei múzeumi szervezet megyeszékhelyen lévő tagintézményei a megyeszékhely megyei jogú városok (Pest megyében Szentendre Város Önkormányzata, Komárom-Esztergom megyében a múzeum esetében Tata Város Önkormányzata), míg a megyei múzeumok nem megyeszékhelyen lévő tagintézményei – néhány, állami fenntartásban maradt kiemelt intézmény kivételével – az elhelyezkedésük szerint illetékes települési önkormányzatok fenntartásába kerülnek.

Az átadás-átvétel során a vagyon tulajdoni helyzete – a megyei könyvtárak működéséhez kapcsolódó ingó vagyont és a dokumentum-állományt leszámítva – nem változik (állami vagyon marad).

A **települési önkormányzatok kulturális feladatainak** támogatása a 2013. évtől kezdődően átalakult. A kulturális feladatokra – azon belül a könyvtári, közművelődési és múzeumi feladatok támogatására (múzeumok, könyvtárak, közművelődési intézmények), állománygyarapításra, technikai, informatikai fejlesztésre, eszközök beszerzésére, valamint a települési önkormányzatok által fenntartott, illetve támogatott előadó-művészeti szervezetek (színházak, táncművészeti szervezetek, zeneművészeti szervezetek) művészeti és létesítmény-gazdálkodási célú működtetési támogatására szolgáló költségvetési forrás önállóan és kötött felhasználásúan jelenik meg.

5.4. ADÓSSÁGRENDEZÉSI ELJÁRÁS

A helyi önkormányzatok pénzügyi finanszírozását, gazdálkodását érintő problémákra a helyi önkormányzatok adósságrendezi eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény (továbbiakban Ötv.) rendelkezései nyújtanak eligazítást. Az adósságrendezi eljárás megindulását a helyi önkormányzat, emellett bármely hitelezője kérheti az érintett önkormányzat székhelye szerint illetékes törvényszéktől abban az esetben, ha fennáll az Ötv. 4. § (2) bekezdésében szereplő valamely feltétel: így például az elismert követelés 60 napon túl történő kiegyenlítésének elmulasztása, jogerős és végrehajtható hatósági (bírósi) határozatban szereplő fizetési kötelezettség. A bíróság joggyakorlata a feltételeket nem kiterjesztően, hanem a törvény szövege szerint értelmezi (ebből kifolyóan például nincs lehetőség az eljárás megindítására, amennyiben a követelés elismerésére az önkormányzat részéről nem került sor). Az eljárás kezdő időpontja az a nap, amikor az előbbi kérelem beérkezik a bírósághoz. Az adósságrendezi eljárás az adósságrendezi eljárás egy szakasza, amely a bíróság adósságrendezi megindító végzésének a Cégközlönyben való közzétételével kezdődik (az eljárás ugyanakkor már a kérelem bírósághoz való beérkezésétől kezdetét veszi). Az Ötv. mellékletében meghatározza azokat az önkormányzat által ellátandó alapvető lakossági szolgáltatásokat, amelyeket az adósságrendezi eljárás megindulását követően az érintett önkormányzatoknak kötelezően el kell látniuk: ezen feladatok egyrészt az önkormányzati kötelező tevékenységek sorába tartoznak (helyi közutak fenntartása, óvodai, nevelési, egészségügyi alapellátás biztosítása, szociális alapszolgáltatások, gyermekjóléti alapellátások, stb.), másrészt egyes kiemelt jelentőségű, a lakosságot közvetlenül érintő közszolgáltatások (például hulladékgazdálkodási közszolgáltatás, közvilágítás, közterület tisztán tartása) ellátását jelentik. A törvény melléklete – alpontokba szedve – összesen 26 ilyen feladatot határoz meg, azzal, hogy ezek mindegyikének ellátása kötelező (amennyiben ez egyébként az önkormányzat hatáskörébe tartozó kérdésnek minősül és ténylegesen felmerül), a számok nem prioritási sorrendet, hanem csak sorszámozást jelentenek. Az adósságrendezi megindításának időpontjával (vagyis a Cégközlönyben való megjelenéssel) kezdődik az a 60 napos határidő, amelynek lejártáig lehet a hitelezők részéről bejelenteni az egyes követeléseket. Fontos szabály az Ötv.-ben, hogy a helyi önkormányzattal szembeni követeléseket csak az adósságrendezi eljárásban lehet érvényesíteni, valamint, hogy a fenti 60 napos határidő elmulasztása esetén követeléseiket csak az adósságrendezi eljárás jogerős befejezését követő 2 éven túl, perben érvényesíthetik (amint a Legfelsőbb Bíróság Gfv. VI. 33.090/1998. sz. döntésében is rögzítette, a hitelező által a fenti időpontban már ismert követelés bejelentésének 60 napon belül történő elmulasztása – a hitelező részéről – automatikusan a 2 éven túli peres érvényesítést vonja maga után). A törvény ezen rendelkezései biztosítják ugyanis, hogy a 60 nap elteltével „tisztá kép” alakuljon ki arra vonatkozóan, milyen kötelezettségek, passzívák terhelik az önkormányzatot. Az is fontos következmény, hogy az

ennek alapján – az egyensúly helyreállítása érdekében – kidolgozott stratégiát a későbbiekben már nem befolyásolja kedvezőtlenül semmilyen – újonnan felmerült – körülmény. Harmadrészt biztosítja az önkormányzat (adósságrendezéssel helyreállított) kezdetben még viszonylag törékeny pénzügyi, finansziális helyzetét, likviditását is azzal, hogy az adósságrendezési eljárás lezárását követően sem lehet (hitelezői oldalról) eredményesen fellépni ilyen igényekkel. A kormányhivatalt érintő kötelezettséget (illetve jogosultságot) rögzít a törvény, amikor kimondja, hogy a képviselő-testület felosztatásának kezdeményezésére jogosult, ha a testület 30 napon belül nem ül össze (a kormányhivatal felhívásától számítva), kötelezettségei teljesítése érdekében például adósságrendezési bizottság. Az adósságrendezési bizottság az adósságrendezés megindítását követő 8 napon belül alakul meg, a törvény szerint, a pénzügyi gondnok elnökletével (tagjai még rajta kívül a polgármester, a jegyző, a pénzügyi bizottság elnöke és egy – testület által választott – önkormányzati képviselő). Az adósságrendezési bizottság szerepe jelentős, hiszen a képviselő-testület mellett mintegy második döntéshozó fórumként működik az adósságrendezés lezárultáig. A két szerv közötti „munkamegosztást”, hatásköri elkülönítést az Öatv. 16. § (3) bekezdése tartalmazza. Ennek értelmében a Mötv. 42. §-ában meghatározott – a képviselő-testület kizárólagos hatáskörébe tartozó – ügyek kivételével a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladatainak és hatáskörének teljesítésével kapcsolatos valamennyi gazdasági kérdésben az adósságrendezési bizottság dönt.

Az adósságrendezési eljárás főszereplője a pénzügyi gondnok, akit a bíróság rendel ki a gondnokok nyilvántartásából. A gondnok feladat- és hatásköre (amelyet a törvény külön fejezetben, a 14–18. §-okban tárgyal) garanciális, szakmai jellegű az adósságrendezési eljárásban: „kötelezettségvállalások és kifizetések csak az ő ellenjegyzésével teljesíthetők.”

Tényleges döntéshozatali jogosultsága tehát nincsen, azonban személyében garantálja az adósságrendezési eljárás sikerességét, a pénzügyi konszolidáció lezajlását. Végrehajtó szereppel bír (például a hitelezőkkel való tárgyalás kapcsán), tájékoztat és jelez bizonyos esetekben, továbbá amennyiben szabálytalanságot észlel (közigazgatási hivatal, bíróság, más hatóságok felé). Ezen túlmenően ő az adósságrendezési bizottság elnöke, folyamatos kapcsolatban van az önkormányzat döntéshozóival, tisztségviselőivel, részt vesz a képviselő-testület döntései szakmai előkészítésében (nincs akadálya, hogy a képviselő-testület ülésein is részt vegyen, bár azon részvétele nem kötelező).

Az adósságrendezés megindításának időpontjától kezdődően az önkormányzat egy szigorú, racionális, pénzügyileg megalapozott működésre kötelezett. Ennek tárgyi feltételeit az úgynevezett válságköltségvetés, emellett az azt követően elkészített dokumentumok (reorganizációs program és egyezségi javaslat) alkotják. A válságköltségvetést az Öatv. értelmében az adósságrendezés megindítása időpontjától (vagyis a Céglönlönybeli megjelenéstől) számított 30 napon belül kell a jegyzőnek elkészítenie.

A válságköltségvetés egy „különös” költségvetési rendelet, amelyre a költségvetési rendelet kapcsán irányadó (Áht. és Ávr.) előírások vonatkoznak. Eltérő szabály, hogy felújítási és beruházási kiadások, költségek, kötelezettségek nem tervezhetők a válságköltségvetésben tekintettel arra, hogy ez ellenkezne az Öatv. azon rendelkezésével, amely szerint valamennyi önkormányzati kiadás csak és kizárólag a mellékletben szereplő feladatok teljesítésére fordítható. A válságköltségvetési rendelet elfogadásának rendje is speciális: először az adósságrendezési bizottság tárgyalja meg, majd (miután jóváhagyta a rendelettervezetét és a polgármester 8 napon belül összehívta az ülést) a képviselő-testület elfogadja a válságköltségvetésről szóló rendelet szövegét. A válságköltségvetés év közbeni megalkotásával a korábbi költségvetési rendelet hatályát veszti. A válságköltségvetés elfogadásának végső időpontja az adósságrendezés megindítása időpontjától számított 60 nap: ha ennek elteltével nem születik meg – a képviselő-testület döntésével – a rendelet, a pénzügyi gondnok jelzése alapján a bíróságnak kell gondoskodnia a vagyonfelosztás elrendeléséről.

Az adósságrendezési bizottság az „egyensúlyi állapot” mielőbbi elérése érdekében reorganizációs programot (reorg program) és egyezségi javaslatot készít. Az úgynevezett reorg program egy részletes áttekintés az önkormányzat gazdasági, pénzügyi helyzetéről (aktívák, passzívák), emellett a „kivezető út”, vagyis a pénzügyi helyzet rendezésére tett javaslatot is tartalmazza.

Tekintettel arra, hogy az önkormányzat meglévő vagyona, valamint az egyéb bevételek és támogatások általában nem nyújtanak fedezetet az adósságrendezésre, sor kerülhet az önkormányzati vagyon (illetve annak ingó és ingatlan vagyontárgyai) értékesítésére is. Az adósságrendezési eljárás lezárására az Öotv. 25. § (5) bekezdése tartalmaz utalást: amennyiben ugyanis az adósságrendezés megindítása időpontjától számítva 240 napon belül nem jön létre a hitelezői egyezség, a pénzügyi gondnok jelzése alapján a bíróságnak el kell indítani a vagyonfelosztási eljárást (ezután kerülhet sor az önkormányzati vagyon hitelezők közötti felosztására).

Az önkormányzati vagyon bíróság általi felosztására csak végső esetben kerül sor akkor, ha ezen intézkedés alkalmazása nélkül az adósságrendezési eljárás – fentiekben ismertetett – célja más módon már nem érhető el. Ebben az eljárásban – az Öotv. rendelkezése alapján – a bíróság egy szigorú sorrend alapján összeállított vagyonfelosztási javaslat alapján dönt az önkormányzati vagyon felosztásáról (majd ezt követően a pénzügyi gondnok feladata ennek tényleges végrehajtása, a hitelezők kielégítése).

5.5. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK VAGYONGAZDÁLKODÁSA

A helyi önkormányzatok autonómiájának kiemelkedően fontos elemét jelenti az önkormányzatok gazdasági (gazdálkodási, pénzügyi stb.) önállósága. Magyarországon 1990-ben egy rendkívül széles feladat- és hatáskörrel felruházott helyi önkormányzati rendszer került kialakításra.

Az önkormányzati autonómia elengedhetetlen feltétele a gazdálkodási önállóság, amelynek legfontosabb garanciáit az Alaptörvény tartalmazza. Az Alaptörvény 32. cikke szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között:

- gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;
- meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;
- e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;
- dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről.

Az Alaptörvény 32. cikkének (6) bekezdése alapján a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja. A 34. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a helyi önkormányzat részére törvényben előírt kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.

Az Möt. a helyi önkormányzatok vagyonára vonatkozóan számos rendelkezést tartalmaz.

A helyi önkormányzatok gazdasági önállóságának egyik feltétele, hogy feladataik ellátásához megfelelő vagyonnal rendelkezzenek. A vagyon fogalmába egyrészt ingatlanok (föld és épületek), másrészt ingók (mindaz, ami nem ingatlan, tehát különböző tárgyak, berendezések, gépek, felszerelések stb.) és vagyoni értékű jogok (például bérleti jog) tartoznak.

Az önkormányzatok vagyonuk meghatározó részét a rendszerváltozást követően kapták. Természetesen az állami tulajdon egy részének az önkormányzatok tulajdonába való átadása nem öncélú folyamat volt, hanem jelentős részben a helyi önkormányzati közfeladat-ellátás anyagi és infrastrukturális alapjainak megteremtését célozta. A helyi önkormányzatok tulajdonhoz juttatása

értelemszerűen a tulajdonosi jogok (birtoklás joga, használat és a hasznok szedésének joga, valamint a rendelkezési jog) gyakorlására is feljogosította az önkormányzatokat.

Magyarország Alaptörvénye rögzíti, hogy a helyi önkormányzat tulajdona – az állami vagyon mellett – **nemzeti vagyon**.

A helyi önkormányzat vagyona törzsvagyon vagy üzleti vagyon lehet. A törzsvagyon közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja. A törzsvagyonba tartozó vagyonelemek részben forgalomképtelenek, részben pedig korlátozottan forgalomképesek. A szabályozás célja annak megakadályozása, hogy az önkormányzatok a törzsvagyonba tartozó vagyonukat elpazarolják, és ezáltal a kötelező önkormányzati feladatok ellátását vagy hatáskör gyakorlását veszélyeztessék. **Forgalomképtelen törzsvagyonnak** minősül, amit:

- a nemzeti vagyonról szóló törvény kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít, továbbá
- törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít.

A helyi önkormányzat **kizárólagos tulajdonát** képező nemzeti vagyonba tartoznak:

- a helyi közutak és műtárgyaik;
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló terek, parkok;
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzetközi kereskedelmi repülőtér, a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádiónavigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt, valamint
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló – külön törvény rendelkezése alapján részére átadott – vizek, közcélú vízi létesítmények, ide nem értve a vízi közműveket.

A forgalomképtelen törzsvagyoni körbe tartozó vagyonelemek nem idegeníthetők el, vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló használati jog vagy szolgálat kivételével nem terhelhetők meg, azokon dologi jog vagy osztott tulajdon nem létesíthető.

A **korlátozottan forgalomképes törzsvagyonba** tartozó vagyonelemeket törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete állapítja meg. Ezekről a vagyonelemekről törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni. A törvény valamennyi tulajdonosi rendelkezési jogosítvány gyakorlásához állapíthat meg feltételeket, de az önkormányzat rendeletében is korlátozottan forgalomképes törzsvagyoni körbe sorolhatja egyes – törvény szerint törzsvagyonba egyébként nem tartozó – vagyontárgyait.

Fontos követelmény, hogy az önkormányzat rendeletének a rendelkezési jog minden elemét szabályoznia kell. Ha nem határozza meg a rendelet pontosan, hogy milyen feltételekkel lehet a korlátozottan forgalomképes vagyontárggyal rendelkezni (különösen elidegeníteni, megterhelni, használatba adni), akkor a tulajdonosi jogokat gyakorló képviselő-testület nem tehet érvényes jognyilatkozatot.

Az a helyi önkormányzati vagyon, amely nem tartozik a törzsvagyonba, **üzleti vagyonnak** minősül. Ez a vagyonrész az önkormányzat szabad elhatározása alapján elidegeníthető, megterhelhető, vállalkozásba apportként bevihető.

Az önkormányzat vállalkozási szabadsága nem korlátlan, a vállalkozási tevékenység a helyi közösségi érdekekkel összhangban lehetséges. A nemzeti vagyonról szóló törvény előírja, hogy a helyi önkormányzat a közép- és hosszú távú vagyongazdálkodási tervet köteles készíteni.

A helyi önkormányzatot – az önkormányzati törvényben foglalt eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik. Az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos vagyongazdálkodási feladatok, jogosultságok és kötelezettségek – például a rendeltetésszerű használat, állagmegóvás, bővítés (beruházás, felújítás), a vagyon nyilvántartása, vagyonvédelem, értékesítés, ingyenes elidegenítés – szabályozása önkormányzati vagyonrendeletben történhet.

A helyi önkormányzatok alapfeladata a lakosság részére biztosítani mindazokat az alapvető közszolgáltatásokat, amelyek a település életképességét, fennmaradását, fejlesztését biztosítják. Az önkormányzatok részt vehetnek vállalkozásokban, főleg azért, hogy a vállalkozás remélt hasznából teremtsék elő azokat a forrásokat, amelyek feltétlenül szükségesek feladataik ellátáshoz. Garanciális szabályt jelent az, hogy az önkormányzat csak olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét. Ez lényegében azt jelenti, hogy az önkormányzat csak a vállalkozásba fektetett vagyonrészét veszítheti el az esetleges vállalkozás kudarca, csődje esetén, de nem felel többi vagyonával a bukás esetén sem.

A vagyonkataszter nyilvántartás

A helyi önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 147/1992. (XI. 6.) Korm. rendelet szerint az önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanvagyonról ingatlanvagyon-katasztert kell felfektetni és folyamatosan vezetni és arról minden évben statisztikai adatszolgáltatást nyújtani.

5.6. AZ ÖNKORMÁNYZATOK ELLENŐRZÉSE

Magyarország 2004. évi EU csatlakozását megelőzően – az éves ország-jelentésekben jelzett kifogásoknak megfelelően – megkezdődött az államháztartás pénzügyi ellenőrzésének reformja. Így került sor a vonatkozó jogszabályok módosítására, illetve új jogszabályok kiadására a 2003-2004. évektől kezdődően.

Az Áht. jelenleg hatályos 69. § (2) bek. alapján a belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetője felelős az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók figyelembevételével.

Az államháztartási kontrollok célja az államháztartás pénzeszközeivel, és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás biztosítása.

Elemi: külső (törvényhozói) ellenőrzés, amelyet az Állami Számvevőszék (ÁSZ) lát el, az államháztartás kormányzati szintű ellenőrzése a kormányzati ellenőrzési szerv (KEHI), az európai támogatásokat ellenőrző szerv (EUTAF) és a kincstár (MÁK) által, valamint az államháztartás belső kontrollrendszere, amely a költségvetési szervek belső kontrollrendszere – beleértve a belső ellenőrzést – keretében valósul meg.

A költségvetési szervek belső kontrollrendszere a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer a következő célok elérése érdekében:

- a tevékenységek szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes végrehajtása,
- az elszámolási kötelezettségek teljesítése,
- az erőforrások veszteségtől, károktól történő megvédése.

Az önkormányzatok ellenőrzésére vonatkozó rendelkezéseket – összhangban az Áht. szabályozásával – az **Mötv. 119. §** is tartalmaz. Előírja – többek között – hogy a jegyző köteles – a jogszabályok alapján meghatározott – belső kontrollrendszert működtetni, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. A jegyző köteles gondoskodni – a belső kontrollrendszeren belül – a belső ellenőrzés működtetéséről az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók és a nemzetközi belső ellenőrzési standardok figyelembevételével. A helyi önkormányzat belső ellenőrzése keretében gondoskodni kell a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzéséről is. A helyi önkormányzatra vonatkozó éves ellenőrzési tervet a képviselő-testület az előző év december 31-éig hagyja jóvá.

Az önkormányzat **pénzügyi bizottsága** speciális feladatot lát el a helyi önkormányzatok működésének, gazdálkodásának ellenőrzése tekintetében. Feladatai közé tartozik az éves költségvetési javaslat és a végrehajtásáról szóló féléves, éves beszámoló tervezeteinek véleményezése, a költségvetési bevételek alakulásának figyelemmel kísérése – különös tekintettel a saját bevételekre –, a vagyonváltozás (vagyonnövekedés, csökkenés) alakulásának nyomon követése, az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás indokainak és gazdasági megalapozottságának véleményezése, a pénzkézelési szabályzat megtartásának, a bizonylati rend és a bizonylati fegyelem érvényesülésének ellenőrzése, valamint valamennyi, a képviselő-testület rendeletében meghatározott feladat ellátása. A pénzügyi bizottság vizsgálati megállapításait a képviselő-testülettel haladéktalanul közli. Ha a képviselő-testület a vizsgálati megállapításokkal nem ért egyet vagy a szükséges intézkedéseket nem teszi meg, a PB az ellenőrzési jelentést észrevételeivel együtt megküldi az ÁSZ-nak.

Az **Állami Számvevőszék (ÁSZ)** az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, működésére külön törvény vonatkozik (2011. évi LXVI. tv.). Az önkormányzatok külső ellenőrzése során vizsgálja az államháztartásból származó források felhasználását, az államháztartás körébe tartozó vagyon kezelését, a vagyonnal való gazdálkodást, a többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek vagyonérték-megőrző és vagyongyarapító tevékenységét, az önkormányzati tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyongazdálkodását, helyi önkormányzatok adóztatási és egyéb bevételszerző tevékenységét, értékeli az államháztartás számviteli rendjének betartását, az államháztartás belső kontrollrendszerének működését, az önkormányzatok gazdálkodásának jogszerűségét, célszerűségét. Ellenőrzési feladatait éves ellenőrzési terv alapján végzi.

A **Magyar Államkincstár** (továbbiakban: Kincstár) a kormányzati szintű ellenőrzés végrehajtására, széles feladatkörrel, az önkormányzatok vonatkozásában kincstári szolgáltatások végzésével, és ellenőrzési feladatokkal felruházott szervezet. A helyi önkormányzatok többsége napi kapcsolatban áll a Kincstár illetékes megyei igazgatóságának munkatársaival. A Kincstár ellenőrzési feladatköre a helyi önkormányzatok, helyi nemzetiségi önkormányzatok, társulások és az általuk irányított költségvetési szervek vonatkozásában kiterjed a számviteli szabályok szerinti könyvvizetési kötelezettség ellenőrzésére, az éves költségvetési beszámoló megbízható, valós összképének vizsgálatára. A pályázat útján nyújtott költségvetési támogatással kapcsolatban az Áht. rendelkezései szerinti feladatok ellátását a Kincstár a BM megbízása alapján az Ávr. 83. § alapján végzi (pályázat felülvizsgálata, határidők figyelése, nyilatkozatok benyújtásának ellenőrzése, hiánypótlás, részbeszámolók, beszámolók pénzügyi felülvizsgálata). A helyi önkormányzatok általános működéséhez és ágazati feladataihoz kapcsolódó támogatások igénylésének és felhasználásának felülvizsgálatát, az Áht. 14. § (3) bek. szerinti fejezet (IX. fejezet) terhére igényelt költségvetési támogatás szabályszerűségének, a támogatás felhasználásának felülvizsgálatát is a Kincstár végzi. A Kincstár a helyi önkormányzat éves költségvetési beszámolója alapján az Ákr. szerinti

hatósági ellenőrzés keretében felülvizsgálja a támogatások elszámolását, felhasználását. A megyei igazgatóságok ellenőrzési feladataik végrehajtását éves munkaterv alapján szervezik. A kincstári ellenőrzés szakmai szabályait, módszereit a kincstár az államháztartásért felelős miniszter egyetértésével alakítják ki.

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló **370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet** (a továbbiakban: Bkr.) 3. § alapján a költségvetési szerv vezetője felelős a belső kontrollrendszer kialakításáért, működtetéséért, fejlesztéséért. A 2. § n) pontban részletezettek szerint a költségvetési szerv vezetője:

- helyi önkormányzat esetén a jegyző, főjegyző,
- társulás esetén a társulási megállapodásban meghatározott önkormányzat jegyzője,
- térségi fejlesztési tanács esetén a térségi fejlesztési tanács munkaszervezetének vezetője,
- helyi önkormányzati költségvetési szerv és nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv esetén annak vezetője.

A közös hivatalt alkotó önkormányzatok képviselő-testületeinek döntése alapján a belső ellenőrzést a közös hivatal jegyzője alakítja ki.

5.6.1. A BELSŐ KONTROLLRENDSZER ELEMEI

A belső kontrollrendszer kialakítása során az államháztartás szervezetei számára meghatározható legfontosabb cél, hogy biztosítsák a szakmai és gazdálkodási folyamatokban végzett műveletek szabályszerű, etikus, gazdaságos, hatékony és eredményes végrehajtását. A közzsférában különösen fontos hangsúlyozni a források, a közvagyon védelmét, hiszen a források magukban foglalják a közpénzeket és azoknak a köz érdekében történő felhasználását.

Az átláthatóság és elszámoltathatóság biztosítását a számviteli és szakmai nyilvántartások alapküldokumentumainak kialakításán és a jogszabályi előírásoknak megfelelő megőrzésén keresztül kell megvalósítani.

Minden olyan információ, amelyet számítástechnikai eszközökön tárolnak biztonság szempontjából érzékeny adatnak minősül, ezért gondoskodni kell a megsemmisítés, illegális másolás vagy más visszaélések megelőzéséről, megakadályozásáról.

Kontrollkörnyezet

A **kontrollkörnyezet** adja meg a szervezet felső szintű, az egész szervezetre kiható „hozzáállását”, a vezetők és alkalmazottak belső kontrollokhoz való viszonyát. Ez az alapja a belső kontrollok összes többi elemének, ez biztosítja a rendet és átláthatóságot a szervezeten belül.

A kontrollkörnyezet kialakítását úgy kell elvégezni, hogy megfeleljen az alábbi követelményeknek:

- Világos szervezeti struktúra kialakítása.
- Egyértelmű felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok meghatározása.
- Meghatározott etikai elvárások megfogalmazása a szervezet minden szintjén,
- Ebbe a körbe tartozik a *szabálytalanságok kezelésének eljárásrendje* is, amelyet a költségvetési szerv vezetője köteles kiadni a Bkr. 6. § (4) bek. alapján. Olyan eljárásrendet kell kialakítani, amely biztosítja a szabálytalanságok feltárását, hatékony és gyors kezelését.
- Átlátható humánerőforrás-kezelés.

A kontrollkörnyezet egyik fontos dokumentuma az **ellenőrzési nyomvonal**, amelyet a költségvetési szerv vezetője köteles elkészíteni és rendszeresen aktualizálni (Bkr. 6. § [3] bek.). Az ellenőrzési nyomvonal a működési folyamatok (szakmai és pénzügyi egyaránt) szöveges, táblázatokkal és folyamatábrákkal szemléltetett leírása, amely tartalmazza a felelősségi és információs szinteket és kapcsolatokat, az irányítási és ellenőrzési folyamatokat, lehetővé téve azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését.

Kockázatkezelés integrált kockázatkezelési rendszer

A **kockázatkezelés** azokra a mechanizmusokra épül, amelyek lehetővé teszik a szervezeti célokra ható negatív hatások felismerését, elemzését és kezelését.

A költségvetési szerv vezetőjének gondoskodnia kell a kockázatkezelési rendszer kialakításáról és működtetéséről, amit írásban szabályozni kell.

Kockázatnak nevezünk valamilyen eseményt, tevékenységet vagy tevékenység elmulasztását, amely a jövőben valószínűleg bekövetkezik, és ha bekövetkezik, akkor ennek általában negatív hatása van az adott szervezet céljainak elérésére.

A költségvetési szervek működésére, az alapító okiratban, SzMSz-ben rögzített feladatok, mint célok elérésére külső és belső kockázati tényezők hatnak, amelyek negatívan befolyásolják ezen célok elérését.

A szervezet működésére ható kockázatok a következők szerint csoportosíthatók:

1. Külső kockázatok:

- politikai célok irányváltásai,
- makrogazdasági és pénzügyi változások,
- az infrastruktúra elégtelensége,
- a környezetvédelmi előírások szigorodása,
- a törvények, jogszabályok módosulásai,
- a közigazgatás szervezetrendszerének változásai,
- a partnereket érintő változások áttételes hatásai,
- a közvélemény szolgáltatási igényének módosulásai.

2. Belső működési kockázatok:

Pénzügyi kockázatok:

- a költségvetés nagyságrendjének, szerkezetének módosulásai,
- a bevételi, kiadási előirányzatok változásai,
- a nem megfelelő belső kontrollrendszer,
- a tudatos károkozások,
- a biztosítások elmaradása,
- a hibás fejlesztési döntések,
- a nem megfelelő forrásfelhasználás;

Tevékenységi kockázatok:

- a stratégiát nem kielégítő és pontos információkra építve határozzák meg,
- elérhetetlen és megoldhatatlan célokat tűznek ki, amelyekkel nem lehet azonosulni,
- a munkavégzést nem egyértelmű szabályzatokkal és folyamatleírásokkal szabályozzák,

- nem biztosítják a feladatellátáshoz szükséges anyagi-technikai eszközöket,
- nem fejlesztik folyamatosan technológiai, ügyintézési eljárásaikat.

Emberi erőforrás kockázatok:

- nem rendelkeznek megfelelő szaktudással/végzettséggel, szakmai és vezetői gyakorlattal,
- nincs kapcsolatuk a többi vezetővel és a beosztott munkatársakkal,
- nem fogalmaznak meg világos célokat, elvárásokat és terveket,
- hatáskörük, jogaik, kötelezettségeik nincsenek világosan, egyértelműen meghatározva,
- feladat átadás és/vagy kiszervezés esetén azt nem pontosan szabályozzák.

Példa az önkormányzatok működési kockázataira:

- túl sok önként vállalt feladat,
- likviditási problémák,
- kiegyensúlyozatlan költségvetés,
- vagyonfelélés,
- megalapozatlan beruházás,
- a pénzügyi lehetőségeket meghaladó fejlesztési célok,
- nem a helyi igényeknek megfelelő gazdaságfejlesztés.

A kockázatok felmérését és értékelését fő tevékenységenként, folyamatonként kell elvégezni. A kockázatok értékelése a kockázat bekövetkezése valószínűségének és a bekövetkezésekor az adott folyamatra, végső soron a költségvetési szervre gyakorolt negatív hatás nagyságrendjének meghatározását jelenti. Ezekről a kockázatokról készül a kockázati keret mátrix vagy kockázati térkép. Az értékelt kockázatok közül ki kell választani azokat, amelyeket a költségvetési szerv „elvisel”, ezenkívül azokat, amelyeknek bekövetkezését vagy hatását kockázati válaszlépéssel kívánja/tudja csökkenteni. Kockázati válaszlépés lehet a kockázat elkerülése, áthárítása, megosztása, csökkentése, megszüntetése. A kockázati válaszreakció meghatározásakor figyelemmel kell lenni arra, hogy a válaszreakció mértéke és költségei arányban legyenek a kockázat által jelentett negatív következmények költségvetési hatásával. Ajánlott minden beazonosított kockázati tényező legalább évenkénti felülvizsgálata, a felülvizsgálat eredményétől függő kivétele, új kockázatra történő cseréje. A kockázatkezelés teljes folyamatát évente szükséges értékelni, felülvizsgálni. A felülvizsgálat eredményétől függően kell elvégezni a rendszer átalakítását, változtatását.

Kontrolltevékenységek

A **kontrolltevékenységek** tartalmazzák mindazon előírásokat és eljárásokat, amelyek biztosítják a vezetés által meghatározott célokra ható kockázatok kezelésével kapcsolatban kialakított iránymutatásokat, szabályozó, kontroll eszközöket.

A kontrollok csoportosítása általános céljaik alapján:

- iránymutató (egy bizonyos kívánt következmény elérését biztosítják például szabályzatok, eljárásrendek),
- megelőző (korlátozzák egy kockázat bekövetkezésének lehetőségét például feladatok szétválasztása, kijelölés, pénzügyi ellenjegyzés, érvényesítés, jelszavas hozzáférés),
- korrekciós (a bekövetkezett kockázatok hatásait csökkentik például szerződéses feltételekben a veszteségek megosztása),

- feltáró (a nem kívánt eseményre fényt derít például készletek ellenőrzése, egyeztetése, projektmonitoring, analitika-főkönyv egyeztetés, egyenleg visszaigazolás).

A kontrollok csoportosítása az alkalmazott módszerek szerint:

- szervezeti (feladat és felelősségi körök szétválasztása),
- személyi, személyzeti (munkatársak képzettségének, gyakorlatának fejlesztése biztosítása),
- vezetői (vezetői felülvizsgálat, jelentések, beszámoltatás),
- jóváhagyási, engedélyezési (bizonyos feladatok elvégzése előtt jóváhagyás, engedélyezés szükséges),
- működési, műveleti (számozott dokumentumok sorszámanak ellenőrzése, dokumentumok összehasonlítása),
- hozzáférési, fizikai (vagyon tárgyak fizikai ellenőrzése, informatikai adatok jelszavas védelme, adatok hozzáféréseinek korlátozása).

A költségvetési szerv írásbeli dokumentumai, jelentései, pénzügyi kötelezettségvállalásai és azok utalványozását magában foglaló folyamatok esetében a „négy szem elvét” (the four eyes principle) kell biztosítani. A kontrolltevékenységek részeként a költségvetési gazdálkodás során biztosítani kell a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés (FEUVE) működését a pénzügyi döntések dokumentumainak előkészítése, megalapozottsága tekintetében.

A kontrolltevékenységek körébe tartozik a feladatkörök szétválasztása. Különösen a gazdálkodási folyamatok esetén fontos, hogy az egyes feladatokkal kapcsolatban engedélyezési, végrehajtási, rögzítési, pénzügyi teljesítési, illetve kontroll feladatokat ellátók külön személyek legyenek. Ezzel jelentősen lehet csökkenteni a szabálytalanságok előfordulásának lehetőségét. A feladat- és hatáskörök munkafolyamaton belüli szétválasztása ugyanis hozzájárul a folyamatok felügyelet és kontroll alatt tartásához, mérsékelve a kockázatok bekövetkezésének valószínűségét.

Információ és kommunikáció

Az **információ és kommunikáció** átszövi a teljes keretrendszert, ezáltal biztosítva mind a fentről lefelé, mind a lentől felfelé, mind az azonos szinteken létrejövő információk egymás közötti áramlását. Az átadott információ legyen:

- elégséges,
- pontos,
- megbízható,
- teljes,
- releváns,
- időben rendelkezésre álló,
- jóváhagyott,
- érvényes,
- kizárólag a jogosultak számára megismerhető,
- előírásoknak megfelelő,
- közérthető.

A költségvetési szervek működése során keletkezett vagy beérkezett iratokat nyilvántartásba kell venni. Ezt szolgálja az ügykezelés folyamata, amely az iktatási rendszerben rögzíti az iratokkal kapcsolatos információkat az irat keletkezésétől kezdve annak irattárba helyezéséig. Az iktatási

rendszerben biztosítani kell az ügyek előrehaladásának, az intézkedési határidők betartásának nyomon követhetőségét. Az iktatási rendszerben meg kell határozni az egyes dokumentumokhoz történő hozzáférési jogosultságokat, gondoskodni kell a nem nyilvános adatok, minősített iratok elkülönített kezeléséről, védelméről.

Nyomon követés (monitoring)

A **nyomon követés (monitoring)** kialakításával a szervezet rugalmasan tud reagálni a változó külső és belső körülményekre. A nyomon követési rendszer az operatív tevékenységek keretében végzett folyamatos és eseti nyomon követésből (például számlaállományok egyeztetése, heti jelentés a készletekről, házi pénztári napi, heti jelentés, likviditási mutatók), valamint az egyedi értékelést végző, az operatív tevékenységtől függetlenül működő belső ellenőrzésből áll. A belső ellenőrzés tehát egyrészt a monitoring tevékenység része, másrészt a belső kontrollrendszerrel függetlenül működve végzi annak elemzését, megfelelőségének értékelését és ellenőrzését.

A költségvetési szerv vezetője a Bkr. 1. sz. melléklete szerinti **nyilatkozatban köteles évente értékelni** a költségvetési szerv belső kontrollrendszerének minőségét (Bkr. 11. § [1] bek.).

A költségvetési szervek vezetői és gazdasági vezetői **kétévente kötelező továbbképzésre** kötelezettek belső kontrollrendszer témakörben (Bkr. 12. § [1] bek.).

6.

AZ EURÓPAI UNIÓHOZ TÖRTÉNŐ CSATLAKOZÁS ÖNKORMÁNYZATI VONATKOZÁSAI MAGYARORSZÁGON

A jegyzet hatodik fejezetében összefoglalást adunk – a helyi önkormányzatok működését befolyásoló – az Európai Unió tagságából fakadó legfontosabb elvárásokból, hatásokból.

Bemutatásra kerülnek a helyi jogalkotással kapcsolatos kérdések, nemzetközi szerződési kötelezettségből eredő országos kötelezettségek teljesítéséhez kapcsolódó önkormányzati feladatok, és az integrációs folyamatokból következő tervezési/működési/irányítási kérdések.

6.1. A HELYI JOGALKOTÁS TÖRVÉNYI KERETEI

Az Európai Unió joganyaga nem tartalmaz szabályozást a helyi önkormányzatok szervezetével és működésével kapcsolatosan, közvetlenül erre vonatkozóan nincsenek rendelkezések a közösségi jogban. A tagállamok önállóan rendelkeznek alkotmányos, közjogi berendezkedésükről és alakítják közigazgatásuk szerkezetét. Ugyanakkor a tagállamokkal szemben támasztott csatlakozási kritériumok⁶ tartalmazzák mindazon kötelező érvényű megállapításokat – jogállamiságra, intézményrendszer megfelelőségére – vonatkozó kötelező érvényű előírásokat, amelyek szorosan kapcsolódnak az önkormányzatiság megvalósulásához és a helyi önkormányzati rendszer megfelelő működéséhez.

Továbbá, a közösségi jogszabályok azáltal, hogy az önkormányzatok feladatellátásuk során – széles feladat- és hatásköréből adódóan – jogalkotók, jogalkalmazók, munkáltatók, tulajdonosok és a közösségi alapok felhasználói is közvetlenül befolyásolják és meghatározzák a helyi önkormányzatok tevékenységét, mivel az önkormányzati szabályozás hatáskörébe tartozó területeken jogharmonizációs kötelezettséget keletkeztetnek vagy önkormányzati hatáskörbe tartozó feladatok ellátására vonatkozó kötelező érvényű előírásokat tartalmaznak.

A helyi önkormányzatok működési kereteinek tárgyalása kapcsán fontos megemlíteni a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját (röviden: Charta), amit nem lehet figyelmen kívül hagyni, hiszen az az önkormányzatiság megítélése tekintetében alapvető fontosságú volt, és ma is különös jelentősége van az Möt. szabályainak és az önkormányzati feladatellátáshoz kötődő jogszabályok megítélésének folyamatában.

⁶ Koppenhágai (5) és madridi (1).

A koppenhágai kritériumok:

1. A demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat, valamint a kisebbségek tiszteletét és védelmét garantáló intézmények szilárdsága.
2. Működő piacgazdaság megléte, illetve a kihívások felvállalása, amelyeket az unió egységes piacán belüli versengés és a piaci erők jelentenek.
3. A közösségi jogszabályokból fakadó jogok és kötelezettségek vállalásának képessége.
4. A politikai, gazdasági és monetáris egységre való törekvéssel történő azonosulás.
5. Az Unió képessége új tagállamok befogadására az európai integráció lendületének fenn-tartása mellett.

A madridi kritérium:

6. A csatlakozó országoknak meg kell erősíteniük adminisztratív kapacitásukat.⁷

A Charta az Európa Tanács égisze alatt született 1985. október 15-én, Strasbourgban, és az 1997. évi XV. törvény iktatta be a nemzeti jogrendbe. Érdekesség azonban, hogy már az 1990. évi önkormányzati törvény preambuluma is tartalmaz utalást a Chartára, és az Ötv. annak előírására tekintettel született meg.

A Charta a helyi önkormányzás lényegét ragadja meg, amikor úgy fogalmaz, hogy „a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.”⁸

Az önálló szabályozó és igazgató hatáskör gyakorlásának keretei azonban nincsenek az Alaptörvény és a Charta szintjén sem lefektetve, így annak feltételeit törvény állapítja meg.

6.2. AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGI SZABÁLYOZÁS HELYI ÖNKORMÁNYZATOKAT ÉRINTŐ LEGFONTOSABB TERÜLETEI

Jelen fejezet Magyarországnak az Európai Unió felé, a Csatlakozási Szerződésben a környezetvédelem, infrastruktúra és az energiahatékonyság terén vállalt legfőbb kötelezettségeit foglalja össze, amelyek végrehajtásában az önkormányzatoknak jelentős szerepe van.

- Ivóvízminőség-javítás
- Szennyvízelvezetés és –tisztítás, szennyvízkezelés fejlesztése
- Települési hulladékgazdálkodással kapcsolatos fejlesztések
- Levegő minőségének védelmével kapcsolatos előírások
- Megújuló energiaforrások alkalmazása és energiahatékonysági fejlesztések

Mötv. alapján a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladat az egészséges ivóvíz ellátás és szennyvízelvezetés és tisztítás. A Vksztv.⁹ szabályozása alapján ellátási felelősök az önkormányzatok.

⁷ Forrás: http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbseg/pdf/2004_3_11.pdf (utolsó megtekintés: 2018. július 10.)

⁸ Charta 3. cikk 1. pont.

⁹ 2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról.

6.2.1. EGÉSZSÉGES IVÓVÍZ BIZTOSÍTÁSA

Magyarországon az ivóvízellátás céljára rendelkezésre álló felszín alatti vízkészletek sok esetben nem felelnek meg az Európai Unió által a 98/83/EK tanácsi irányelvben előírt vízminőségi paramétereknek, amelyet az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről szóló 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet ültetett át a hazai jogrendbe.

6.2.2. SZENNYVÍZELVEZETÉS ÉS -TISZTÍTÁS, SZENNYVÍZKEZELÉS FEJLESZTÉSE

A települési szennyvíz kezeléséről szóló 91/271/EGK Irányelv 17. cikke szerint a tagállamoknak megvalósítási programot kell kidolgozniuk és azt kétévente felülvizsgálniuk.

2002-ben elkészült a Nemzeti Települési Szennyvízelvezetési és -tisztítási Megvalósítási Programról szóló 25/2002. (II.27.) Korm. rendelet (továbbiakban: Program), amely a Program szennyvízelvezetési agglomerációinak részletes jegyzékét tartalmazza.

6.2.3. TELEPÜLÉSI HULLADÉKGAZDÁLKODÁSSAL KAPCSOLATOS FELADATOK

A hulladékgazdálkodással kapcsolatos fejlesztések a 2008/98/EK Hulladék Keretirányelvben, valamint a keretirányelvet kiegészítő európai uniós jogszabályokban és a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvényben megfogalmazott célok (többek között a hasznosítási arányok növelése, magas színvonalú közszolgáltatás biztosítása és egyéb követelményeknek való megfelelés) elérésére irányulnak a települési hulladékok vonatkozásában.

A települési hulladék elkülönített gyűjtése esetében cél a Hulladék Keretirányelv szerint 2020-ig az 50%-os hasznosítási arány elérése, amelyet az ütemezés és a tervezett KEHOP és GINOP források felhasználásával hazánk teljesíteni tud.

A biológiailag lebomló hulladékok esetében a hulladéklerakókról szóló 1999/31 EK irányelv szerint a lerakásra kerülő mennyiséget 2016-ra az 1995-ös mennyiség 35%-ára, azaz 820 ezer tonnára kell csökkenteni.

Az elektromos és elektronikus hulladékok elkülönített gyűjtését a 2012/19/EU irányelv írja elő, amely szerint az elkülönített gyűjtés során a lakosonkénti éves átlagos arálynak 4 kg-ot kell elérnie, ezt hazánk már 2014 végére teljesítette. További célérték, hogy a forgalomba hozott elektromos és elektronikus berendezések átlagos tömegének 65%-át kell visszagyűjteni, ez az OHT 2014-es adatai alapján ez 49,3%-nál tartott és a tervezett források bevonásával a cél elérhető (2055/2013. (XII. 31.) Korm. határozat a 2014–2020 közötti időszakra szóló Országos Hulladékgazdálkodási Tervről; 1704/2021. (X. 6.) Korm. határozat a 2021-2027 közötti időszakra szóló Országos Hulladékgazdálkodási Tervről és az 1/2022. (I. 7.) ITM rendelet a 2022. évi Országos Hulladékgazdálkodási Közzolgáltatási Tervről.)

Az elemek és akkumulátorok esetében a 2006/66/EK irányelv szerint a cél a begyűjtési arány 45%-ra növelése, ami teljesíthető.

A helyi önkormányzatoknak a feladatkörükbe tartozó hulladékokra vonatkozóan helyi hulladékgazdálkodási tervet és települési hulladékgazdálkodási stratégiát kell készíteniük.

6.2.4. LEVEGŐ MINŐSÉGÉNEK VÉDELMEVEL KAPCSOLATOS ELŐÍRÁSOK

Az Európai Unió elvárásait az egyes légköri szennyezők nemzeti kibocsátási határértékeiről a 2001/81/EK irányelv tartalmazza.

Ezen irányelv célja, hogy nemzeti kibocsátási határértékek megállapításával, amelyek megvalósításának tervezett időpontja 2010 és 2020, egymást követő ellenőrzésekkel a kritikus koncentráció és kibocsátási szintek betartását, valamint az emberi egészség levegőszennyezésből származó ismert egészségügyi kockázatokkal szembeni védelmét előmozdítsa. További cél, hogy korlátozza a savasodást és eutrofizációt okozó szennyezőanyagok, valamint az ózonelőanyagok kibocsátását az emberi egészség és a környezet védelme érdekében.

Az uniós szabályozás másik pillére a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló 2008/50/EK irányelv, amely meghatározza a levegőminőségi előírásokat, beleértve az immissziós határértékeket, nemzeti monitoring követelményeket.

Magyarországon a levegő védelmével kapcsolatos fő szabályokat a 2011. január 15. óta hatályos 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet szabályozza. A rendelet hatálya azokra a természetes és jogi személyekre, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki, akik (amelyek) tevékenysége levegőterhelést okoz.

A levegőterheltségi szint mértéke szerint, a vizsgálati küszöbértékek alapján, légszennyezettségi agglomerációk vagy zónák kerülnek kijelölésre. A légszennyezettségi agglomerációk és zónák kijelölésének felülvizsgálatára a levegőterheltségi szintet befolyásoló körülmények jelentős változása esetén, de legalább öt évenként kerül sor.

Azokra a zónákra és agglomerációkra, amelyekben az egyes, jogszabályban meghatározott légszennyező anyagok szintje az éves levegőminőségi értékelés alapján meghaladja a határértéket, levegőminőségi terv készítése szükséges, amelynek végrehajtásával a légszennyezettségi határértékek betartása biztosítható.

A polgármester, fővárosban a főpolgármester a füstköd-riadó terv végrehajtásával kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyben jár el első fokon. Rendkívüli levegővédelmi intézkedéseket kell tenni, ha kedvezőtlen meteorológiai viszonyok között, több forrásból származó szennyezőanyag-kibocsátás következtében a légszennyezettség tartósan és nagy területen meghaladja egy vagy több légszennyező anyag tájékoztatási vagy riasztási küszöbértékét (szmoghelyzet). A tájékoztatási és riasztási küszöbértékek túllépéséről, valamint azok túllépésének megszűnéséről az érintett lakosságot tájékoztatni kell a rádió, televízió, nyomtatott sajtó, internet útján vagy a helyben szokásos tájékoztatási módon.

6.2.5. MEGÚJULÓ ENERGIAFORRÁSOK ALKALMAZÁSA ÉS ENERGIAHATÉKONYSÁGI FEJLESZTÉSEK

Figyelembe véve az ország jelentős fosszilis alapú energiaiimportját, az energiatakarékosság növelése és a megújuló energiaforrások fokozott alkalmazása az ellátásbiztonságra és a klímavédelemre irányuló nemzeti és EU 2020 célkitűzések megvalósításának legfontosabb tényezői. Általuk csökken a fosszilis energiahordozók felhasználása, valamint a társadalom energiakitettsége, jelentős környezetvédelmi és fenntarthatósági hasznokat vonnak maguk után.

Az Európa 2020 Stratégia az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés elérésnek alappilléreiként, a klíma- és energiapolitika területén három fő célkitűzést fogalmazott meg 2020-ig:

- az üvegházhatású gázok 20%-os csökkentését az 1990-es szinthez képes,
- a megújuló energiaforrások felhasználásának 20%-ra történő növelését a teljes energiafogyasztáson belül,
- valamint 20%-os energiahatékonyság-javulást.

Magyarország a fenti célok eléréséhez kapcsolódóan Nemzeti Reform Programjában vállalta, hogy az EU emisszió-kereskedelmi rendszerén kívül az üvegházhatású gázok kibocsátását (2005-ös szinthez képest) legfeljebb 10%-kal növeli, a megújuló energiaforrások részarányát 14,65%-ra emeli, valamint 18%-os teljes energia-megtakarítást ér el 2020-ig (a 18%-os célszám a Nemzeti Reform Program 2014. évi módosításával összhangban került meghatározásra).

Összefoglaló tábla – Az önkormányzatok szerepe a legfőbb környezetvédelmi és energiahatékonysági célok teljesítésében

Cél	Legfontosabb jogszabályok	Legfontosabb előírások	Önkormányzatok szerepvállalása
Ivóvízminőség-javítás	98/83/EK irányelv; 201/2001 (X. 25.) Korm. rend	Derogáció végső időpontja: 2012. dec. 25. Derogációs kötelezettség: – arzénkoncentráció 10 µg/l alatt – bórkoncentráció 1,0 mg/l alatt – fluoridtartalom 1,5 mg/l alatt – nitrattartalom 0,5 mg/l alatt – ammónium-ion-tartalom 0,5 mg/l alatt	Mötv. alapján a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladat; Vksztv. alapján ellátási felelősök
Szennyvízelvezetés és -tisztítás	91/271/EGK irányelv; 25/2002. (II.27.) Korm. rendelet	Derogációs kötelezettség: 2008. dec. 31-ig: 10 000 LE feletti, érzékeny vízgyűjtőn lévő agglomerációk; 2010. dec. 31-ig: 15000 LE feletti, normál vízgyűjtőn; 2015. dec.31-ig: – 10000 – 15000 LE, normál területen, – 2000 – 10000 LE, érzékeny vízgyűjtőn, – 2000 – 10000 LE, normál területen	Mötv. alapján a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladat; Vksztv. alapján ellátási felelősök
Települési hulladék-gazdálkodás	2008/98/EK irányelv; 2012. évi CLXXXV. tv.	2020-ig cél: települési hulladék elkülönített gyűjtése esetén 50%-os hasznosítási arány elérése;	Mötv. alapján a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladat; Hgtv. alapján
Biológiailag lebomló hulladékok	1999/31 EK irányelv	2016-ra az 1995-ös mennyiség 35%-ára, azaz 820 ezer tonnára kell csökkenteni	Mötv. alapján, Hgtv. alapján

Cél	Legfontosabb jogszabályok	Legfontosabb előírások	Önkormányzatok szerepvállalása
Levegőtisztaság-védelem	2001/81/EK irányelv; 2008/50/EK; 306/2010. (XII.23.) Korm. rend.	Limitált kibocsátás: – kén-dioxid: 500 kilotonna/év, – nitrogén-oxidok: 198 kilotonna/év, – illékony szerves vegyületek: 137 kilotonna/év – ammónia: 90 kilotonna/év	Tervezési, szabályozási kérdések, rendeletalkotás (például égetés tiltása); Füstköd-riadó terv (szmogriadó) elkészítése és alkalmazása
Megújuló energiaforrások alkalmazása és energiahatékonysági fejlesztések	Európa 2020 Stratégiai cél	– az üvegházhatású gázok 20%-os csökkentése az 1990-es szinthez képes, a megújuló energiaforrások felhasználásának 20%-ra történő növeléssel, – 20%-os energiahatékonyság-javulás.	Helyi és regionális önkormányzatok: – energiatakarékossági programok, intézkedések például középületekben, tömegközlekedésben, közvilágítás terén; – területhasználat tervezése, közlekedés-szervezés szabályozása; – tanácsadó, példamutató szerep; – ösztönző szerep: például megújuló energiaforrások, biomassza használatára; – pénzügyi konstrukciókkal, támogatás nyújtásával való ösztönzés.
	Nemzeti Reform Program célkitűzései	2020-ig kitűzött célok: – 14,65%-os megújuló részarány elérésének elősegítése, – az ország fosszilis energiahordozó felhasználásának csökkentése, – valamint a klímavédelemhez való hozzájárulás.	

6.3. NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSBEN VÁLLALT KÖTELEZETTSÉGEK TELJESÍTÉSÉHEZ, AZ ÖNKORMÁNYZATOK EURÓPAI UNIÓS KÖTELEZETTSÉGGEL ÖSSZEFÜGGŐ FELADATAIHOZ KAPCSOLÓDÓ SZABÁLYOZÁS, FEJLESZTÉSEK VÉGREHAJTÁSA

Hazánknak, mint Európai Unió tagállamnak folyamatos jogharmonizációs feladatot kell végrehajtania annak érdekében, hogy az uniós és a hazai jogrendszer szabályai egymással összeegyeztethetővé váljanak. A jogharmonizációs feladat az Európai Unió intézményei által hozott irányelvek szabályainak átültetése is. A Római Szerződés 249. §-a értelmében az irányelv „az elérendő célt tekintve valamennyi címzett tagállamot kötelez, de átengedi a nemzeti hatóságoknak a módszerek és az eszközök megválasztásának hatáskörét”. A legtöbb esetben azonban az irányelv szövege gyakorlatilag meghatározza a nemzeti jogszabály tartalmát, és a nemzeti hatóságok hatásköre olyan kérdések eldöntésére szűkül le, hogy a jogszabályi hierarchia mely szintjén szükséges az irányelv átültetése, új jogszabály meghozatalára vagy létező jogszabály módosítására van-e szükség.

Az **Irányelv át nem ültetése**, késedelmes vagy hiányos átültetése, továbbá az Irányelv rendelkezéseinek későbbi megsértése **esetén kötelezettségszegési eljárás indulhat a tagállam ellen**, az Európai Bíróság bírságot szabhat ki, ami átalányösszeg vagy kényszerítő bírság lehet, illetve a kettő együtt is alkalmazható.

Az Európai Bíróság előtti eljárásban a tagállam jogsértő cselekvésének, illetve mulasztásának kell betudni bármely szervének a magatartását. **A tagállam nem hivatkozhat a nemzeti alkotmány**

szerinti hatalommegosztásra. Így Magyarország felel tagállammá válásakor az önkormányzat európai uniós joggal ellentétes cselekvése vagy mulasztása miatt is. Ha a helyi önkormányzatnak felróható jogsértés miatt eljárás indul hazánk ellen, és az Európai Bíróság ítéletében megállapítja az érintett önkormányzati rendeletnek az alapszerződésekből eredő tagállami kötelezettségekkel való összeegyeztethetlenségét, akkor a jogszabályalkotó szervnek az érintett rendelkezést a közösségi követelményeknek megfelelően módosítania kell.

Ha a tagállam nem tesz eleget a kötelezettségének, és nem szünteti meg a közösségi joggal ellentétes helyzetet, akkor újabb eljárásra kerülhet sor a közösségi jogi kötelezettségének megsértése miatt. Ebben az esetben már lehetőség van a mulasztó tagállam szankcionálására. Az Európai Bíróság a jogsértés megszüntetése kötelezettségének eleget nem tevő tagállamot pénzbírság megfizetésére kötelezi.

Az önkormányzati feladat-ellátási körben megjelenő országos kötelezettségvállalások egyik fő ellentmondása az, hogy míg a kötelezettségvállalást az uniós tagállam teszi, és annak teljesítését rajta kéri számon az EU, addig a vállalás teljesülését eredményező feladatokat a települési önkormányzatoknak kell végrehajtaniuk. Az Mötv. értelmében a víziközmű-szolgáltatás és a hulladékgazdálkodás is kötelező önkormányzati feladat, viszont a vállalt kötelezettségek teljesítésének elmaradásaért az Unió nem az adott önkormányzatot, hanem Magyarországot marasztalhatná el. Így mind az állam, mind pedig a helyi önkormányzat közös érdeke, hogy a derogációs kötelezettséggel érintett területeken végrehajtandó projektek minél gyorsabban befejeződjenek, a fejlesztéseket minél hamarabb eredményesen lezárják.

A jogalkotó ezt a kockázatot mérlegelve lehetővé tette az önkormányzati beruházások nehézségei esetén a kormányzati beavatkozás lehetőségét és a kötelezettséggel érintett (ország) és a végrehajtásért felelős (önkormányzat) közötti eltérés okozta problémák kezelése érdekében megalkotásra került az Mötv. 16. szakasza, amely adott esetben lehetőséget teremt a kormányzati beavatkozásra. Az Mötv. 16. §-a alapján, ha az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettség kapcsán a határidőben történő teljesítés elmaradásának reális veszélye fennáll, a Kormány a kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósításáról saját hatáskörben gondoskodhat, amelyről határozatot hoz.

Az ezzel összefüggő döntéshozatali folyamatot az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósítása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 170/2012. (VII. 23.) Korm. rendelet szabályozza.

6.4. TRENDEK, ELVÁRÁSOK, LEHETŐSÉGEK

Ahogy ezt már az előzőekben rögzítettük az önkormányzatokra, azok közigazgatásban betöltött szerepére vonatkozó külön uniós előírások nincsenek, működésüket közvetlenül uniós jogszabályok nem szabályozzák. Ennek ellenére a tagsággal járó kötelezettségek olyan új feladatokat róttak, rónak az önkormányzatokra, amelyeket új szemlélet és stratégia kialakításával lehet csak megoldani. Egyrésztől készen kell állniuk az uniós jogszabályok betartására és végrehajtására, másrésztől az Unió által nyújtott lehetőségek kihasználására, az uniós támogatások elnyerésére. Hiszen az önkormányzatok nemcsak a helyi közhatalom letéteményesei, hanem ugyanakkor jogalkotók, közszolgáltatások ellátói vagyontárgyak tulajdonosai, vállalkozók és nem utolsósorban a fejlesztések és település jövőjének letéteményesei. Mindezen szempontokból a „Közösséghez” való tartozás igen nagy kihívás.

Mindezen túl 1990–2010 között folyamatosan szűkült az önkormányzatok mozgástere, a helyi közszolgáltatások biztosítása pedig egyre nagyobb erőfeszítéseket igényelt, a finanszírozás elnehezült

a diszfunkcionális elemek egymást erősítő hatására. Ezt a helyzetet alapvetően három tényező eredményezte. Egyrészt az önkormányzati rendszer belső ellentmondásai, működési zavarai, másrészt a nagy ellátórendszerek elmaradt reformjai – az állam szerepvállalásának tisztázatlansága –, harmadrészt a folyamatosan csökkenő állami támogatások mértéke.

A gazdasági-társadalmi problémákkal, kormányzási válsággal küzdő országokban egyre nagyobb teret nyert a társadalmi részvétel hatásmechanizmusait megteremtő új irányítási forma, az öngazgatás (governance). A hangsúly ebben az új közigazgatási koncepcióban a kormányzati szervek, a gazdasági és a társadalmi szervezetek partnerségén van. A tapasztalatok és a vizsgálatok azt mutatják, hogy azok a települések tudnak fenntartható megoldásokat kimunkálni és működtetni ahol megtörténik már a koncepcióalkotás fázisában az érintettek bevonása, megszólítása és a helyi közösség tagjaiban tudatosul, hogy a település fejlesztése nemcsak közös ügy, de közös felelősség is.

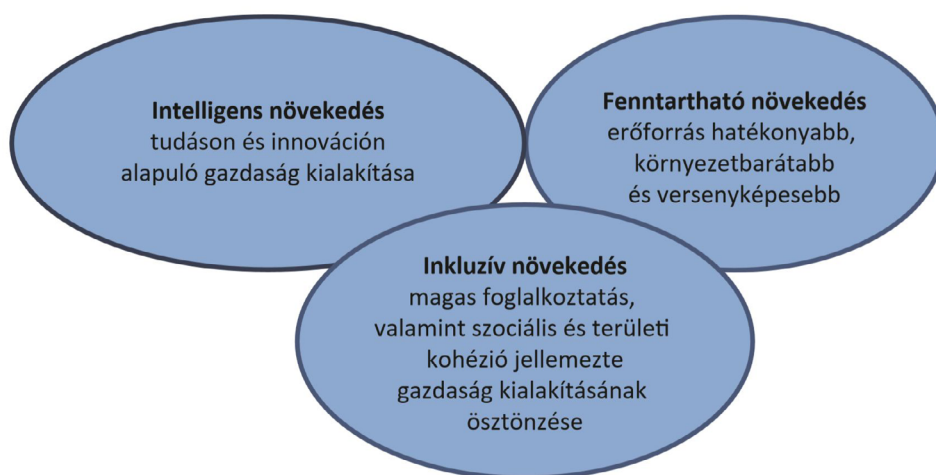
A gazdasági válság felhívta a figyelmet arra, hogy a helyi közösségeknek fel kell ismerniük helyi értékeiket, erőforrásaikat és azokra tudatosan építve, a közösség tagjaival összefogva szükséges megtervezni és végrehajtani a települési, térségi fejlesztéseket.

Az önkormányzatoknak – már a jogszabályi kötelezés miatt is – kiemelt szerepük és felelősségük van ezeknek a folyamatoknak a sikerességében. A helyi önkormányzatnak a feladata, hogy létrehozza azt a működési mechanizmust, amivel képes becsatornázni a döntési folyamatokba a helyi közösségek érdekeit. Ezzel nemcsak a törvényi kötelezésnek tesz eleget, de biztosíthatja az egyik legfontosabb helyi erőforrást, a helyi közösségek elköteleződését, a helyi célok érdekében mozgósítható helyi csoportok és vállalkozások támogatását.

A közigazgatási reformba, a közzsféra átfogó fejlesztési rendszerébe, a jogszabályi környezetbe kiválóan illeszkedik az együttműködésre épülő helyi – részvételen alapuló – közösségi stratégiaalkotás, ami megalapozza a helyi gazdaság- és társadalomszervezés közösségi kultúráját.

Az Európai Tanács 2010. június 17-én fogadta el az Európa 2020 stratégiát, amelynek célja a válságból való kilábalás és az európai gazdaság felkészítése a következő évtizedre.

Az Európa 2020 stratégia három, egymással összefüggő és egymást kölcsönösen erősítő szakpolitikai területre épül: intelligens növekedés, azaz a tudáson és innováción alapuló gazdaság kialakítása; fenntartható növekedés, azaz erőforrás-hatékonyabb, környezetbarátabb és versenyképesebb gazdaság létrehozása; és inkluzív növekedés, azaz a foglalkoztatás magas szintjét biztosító, szociális és területi kohéziót eredményező gazdaság ösztönzése.



1. ábra: Az EU 2020 prioritásai

6.4.1. ÚJ ELEMEEK AZ EURÓPAI UNIÓS PROGRAMOZÁSBAN

Az Európai Bizottság által (2011. június 29-én) a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretre elfogadott javaslat rögzíti a közös rendelkezéseket a közös stratégiai keretben megadott valamennyi strukturális eszköz szabályozására. Ezek a rendelkezések a támogatás általános elveire, így például a partnerségre, a többszintű kormányzásra, a férfiak és nők közötti egyenlőségre, a fenntarthatóságra, valamint a vonatkozó uniós és nemzeti jognak való megfelelésre vonatkoznak. A javaslat szintén tartalmazza a stratégiai tervezés és programozás közös elemeit, beleértve az EU 2020 stratégiából származó közös tematikus célkitűzések felsorolását, a közös stratégiai keretre vonatkozó uniós szintű rendelkezéseket, valamint az egyes tagállamokkal kötendő partnerségi szerződéseket szabályozó rendelkezéseket. A javaslat emellett közös rendelkezéseket fogalmaz meg a közös stratégiai kerethez tartozó alapok bevezetésének szabályozására, valamint külön intézkedéseket határoz meg a pénzügyi eszközökre és a közösségi szinten irányított helyi fejlesztésekre vonatkozóan. Egyes irányítási és ellenőrzési intézkedések egyaránt vonatkoznak minden, a közös stratégiai kerethez tartozó alapra.

Az Európa 2020 stratégia egyértelmű közös célkitűzéseket – beleértve a kiemelt célokat és kezdeményezéseket – fogalmaz meg a finanszírozási prioritások meghatározására szolgáló világos keretként. A Bizottság a stratégiai programozási folyamat megerősítését javasolja, hogy ez által maximalizálja a szakpolitika európai prioritások megvalósítása során gyakorolt hatását.

A megvalósítás intézményrendszerének meg kell felelnie ennek a szigorúbb szabályozási rendszernek: előzetes és utólagos feltételek teljesítése, mérföldkövek, kifizetési feltételek és teljesítési keretrendszer. A választható célok, a tematikus célkitűzések és a vállalatokat számszerűsített célokhoz kell majd rendelni. Az újdonság, hogy időarányosan vizsgálni kell a célok teljesülését és elmaradás esetén korrekciókat kell végrehajtani, ha pedig ez sem sikerül, akkor a lehívható forrás egy része elveszik. Az irány tehát egyértelmű: szigorodik a rendszer és a vállalatok mellé pénz visszafizetési garanciák is társulnak majd.

A tagállamoknak lehetőségük lesz közös előkészítési, tárgyalási, irányítási és végrehajtási folyamatokat alkalmazni, és erre ösztönzik is őket főleg ott, ahol a legnagyobb szükség van a humán tőke és infrastrukturális beruházások jobb összehangolására.

A Közös Stratégiai Keret¹⁰ alapoknak szubregionális és helyi szinten különböző fejlesztési szükségleteket kell kezelnie. A többdimenziós és ágazatokon átívelő támogatások megvalósításának megkönnyítése érdekében a Bizottság javasolja az adott közösség szintjén irányított kezdeményezések megerősítését, az integrált helyi fejlesztési stratégiák végrehajtásának megkönnyítését, valamint helyi cselekvési csoportok létrehozását a LEADER¹¹ megközelítésből szerzett tapasztalatok alapján.

¹⁰ Közös Stratégiai Keret alapjai: Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap, Kohéziós Alap, Európai Halászati Alap (együttesen a CSF-alapok).

¹¹ LEADER: Liaison Entre Actions pour le Développement de l'Economie Rurale – a vidék gazdasága és a fejlesztési intézkedések közötti kapcsolatok.



2. ábra: A stratégiák és fejlesztési dokumentumok egymáshoz való viszonya (Forrás: Faragó, 2013)

6.5. INTEGRÁCIÓS FOLYAMATOK, INTEGRÁCIÓS TÖREKVÉSEK AZ ÖNKORMÁNYZATOK VILÁGÁBAN

A területi kohézió a kohéziós politika új horizontális eleme. Minden tevékenység térben valósul meg, a fejlesztések tervezése során figyelembe kell venni a térbeli környezetet. Az Európa 2020 stratégia integrált stratégia, s nem ágazati célok gyűjteménye, amelynek magában kell foglalnia a területi kohéziós szempontokat, csak úgy lehet megvalósítani, ha figyelembe vesszük a területi célokat mind uniós szinten, mind tagállami szinten. A területi és a társadalmi hátrányok összefonódnak. Az erőforrások rendelkezésre állása esetén a hátrányok egy részéből előny kovácsolható. A területi hátrányok csökkentése csak komplex, összehangolt strukturális stratégiával érhető el. A területi hátrányok az okok (és nem a tünetek) felszámolásával, integrált, térségi szinten (horizontálisan és vertikálisan is) koordinált, településtípusonként differenciált intézkedésekkel kezelhetők hatásosan.

Az Európát érintő számos – gazdasági, környezeti és társadalmi – kihívás miatt integrált és földrajzilag megalapozott megközelítésre van szükség a problémák hatékony kezeléséhez. Az integrált és földrajzi megközelítés több vetületből áll, és figyelembe veszi a helyi sajátosságokat, eredményeket. Ez gyakran a hagyományos adminisztratív határok átlépését jelenti, és nagyobb hajlandóságot igényel a kormányzat különböző szintjeitől a közös célok elérését elősegítő együttműködésre és koordinációra. Mindez összhangban áll a Lisszaboni Szerződés által bevezetett területi kohéziós új célkitűzéssel, amely elismeri, hogy az európai szintű gazdasági és társadalmi kohézióhoz nagyobb hangsúlyt kell fektetni az EU politikáinak területi hatására.

Erre való tekintettel az Európai Bizottság által javasolt közös rendelkezések új integrálási eszközöket vezetnek be, amelyek elősegítik a területi stratégiák bevezetését, összekapcsolva a partnerségi szerződésekben és működési programokban azonosított tematikus célkitűzéseket és a földrajzi

vetületet: a közösségi irányítású helyi fejlesztést (közös előírásokat tartalmazó rendelet, 28–30. cikk) és az integrált területi befektetéseket (közös előírásokat tartalmazó rendelet, 99. cikk).

A sikeresség és a megfelelőség elérése érdekében nagy szerepet kap az integrált fejlesztéspolitikai megközelítés, a mostani időszaktól eltérően egy művelet egy vagy több alapból is kaphat támogatást. Az új integrált területi eszközökhöz való alkalmazkodás fontos lehet a források sikeres felhasználásához is, már csak abból a szempontból is, mivel ezek alkalmazása növeli az uniós források támogatási arányát az adott konstrukcióban meghatározott támogatási intenzitáson felül.

A tapasztalatok alapján az is látható, hogy a területileg decentralizáltan megvalósuló, a helyi szereplők bevonásával és felelősségében zajló fejlesztések előrehaladása kifejezetten kedvező, ezért a következő programidőszakban is szükség van a területileg integrált megközelítések alkalmazására, az EU Területi Agendájában megfogalmazott elvek mentén. A fejlesztések intézmény- és eszközrendszerének szolgálnia kell a területi decentralizációt is. A következő programozási időszakban a NUTS3 szintű megyék jelentik a területileg decentralizált fejlesztések legfontosabb platformját, összhangban a területi közigazgatás közelmúltban lezajlott átalakításával.

A Községi Szinten Irányított Helyi Fejlesztések (a továbbiakban: CLLD) a komplex területi és helyi kihívásokra ajánlanak egy integrált, alulról felfele építkező megközelítést, a helyi közösségek bevonásával.

A CLLD eszköze alapvetően a régiók alatti szinten használható eredményesen. Minden KSK alapból finanszírozható a CLLD, tehát az ERFA, ESZA, EMVA és az EHA támogatásait érinti, ám míg az ERFA, az ESZA és az EHA esetében a CLLD választható lehetőséget jelent, az EMVA esetében alkalmazása kötelező. A CLLD stratégiáját az erre a célra felállított helyi akciócsoport határozza meg. Az akciócsoportnak a helyi magánszektor gazdasági-társadalmi érdekeit képviselő személyekből kell állnia, oly módon, hogy ezek a civil és magánszektor képviselő szereplők birtokolják a szavazatok több mint 50%-át. A CLLD-k felállításának minimális időigénye az OP-k elfogadását követően fél évre becsülhető.

A CLLD mellett azonban több komoly érv szól. A rendszer legfontosabb előnyei a következők lehetnek:

- Erősíti a helyi gazdasági és társadalmi intézményeket.
- Kisebb adminisztratív terhet és tartalomorientált megközelítést tesz lehetővé.
- Garanciát jelent a szereplőknek.
- Integrált megközelítést jelent terület és tartalom tekintetében.
- Magasabb a társfinanszírozás összege.
- Helyi, közösségi innovációk létrejöttét segíti.
- Közösségépítő hatással bír, összehozza az érdekelteket.

A kohéziós politikában az Integrált Területi Beruházások (ITI) teszik lehetővé a programok részeinek átfogó végrehajtását és biztosíthatják a szükséges rugalmasságot, hogy program szint alatti, integrált intézkedések váljanak végrehajthatóvá.

Az uniós szabályok szerint az Integrált Területi Beruházások egy vagy több Operatív Program prioritási tengelyeiből származó források igénybevétele teszik lehetővé annak érdekében, hogy az adott területen koherens fejlesztési stratégiát lehessen véghezvinni. Az ITI a tervezés szintjén egy felülről lefelé építkező keret, egy eszköz a kormányzat kezében, mellyel egy több lábon álló átfogó fejlesztési programot finanszírozhat egy adott területen. Az Integrált területi beruházások egyik fő alkalmazási területe lehet a városfejlesztés, mely célra a tagállami ERFA források legalább 5%-át kell majd fordítani. Az ITI-k felállításához az OP-k elfogadásától számítva minimum három-négy hónapra van szükség.

Az ITI leginkább a nagyobb városok és azok vonzáskörzetének fejlesztési eszköze. A szabályozás értelmében lehetőség van ezt átalakítani, bővíteni. Erre három lehetőség emelhető ki:

- Megyéknek megfeleltethető ITI.
- Több várost tömörítő városi ITI.
- Város és vonzáskörzetét tömörítő ITI.

Az első esetben olyan ITI-k működnek, ahol egy megye területét lefedő fejlesztések valósulnak meg. A megyei fejlesztések magukban foglalják a városok fejlesztéseit is, illetve tartalmazhatnak CLLD-eket. A második esetben olyan ITI-k valósulnak meg, amelyekben földrajzilag egymás közelében lévő városok és vonzáskörzeteik alkotnának ITI-eket. A harmadik modellben a nagyobb városok és vonzáskörzeteik, agglomerációk kerülnek bele egy ITI-be. A három opció párhuzamos használata is lehetséges, attól függően mennyire tűnnek hasznosnak az ITI előnyei, illetve a szabályozás és a bizottság mennyire teszi lehetővé az eszköz széleskörű szabályozását. Magyarország a területi problémáinak kezelését és a területi fejlődési potenciáljainak kihasználását támogathatja. Mindezeket felül egyéb ágazati jelentőségű ITI-k is lehetnek egy vagy több ágazathoz kapcsolódóan.

6.6. FENNTARTHATÓ MŰKÖDÉST TÁMOGATÓ FOLYAMATOK, MÓDSZEREK

6.6.1. ÖNRENDELKEZŐ KÖZÖSSÉGEK

A helyi önkormányzatok felelőssége úgy menedzselni a települést, hogy az a legjobbat legyen képes kihozni a lehetőségeiből, az utóbbiakat pedig oly mértékben megőrizni és bővíteni, amennyit csak a tágabb környezet megenged.

Amikor az állam az önkormányzatokban gondolkodik, az egyes államtudományok gyakorlóit az önkormányzatiság értelmezését próbálják a lehető legteljesebb módon megtenni, a helyi közügyeket értelmezni, a települések feladat- és hatáskörét meghatározni – ezen elveket veszik alapul.

A Magyar Program meghatározta a Jó Állam fogalmát: „Az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja.”¹² A Jó Állam Fejlesztési Program három eleme közül (kormányigazgatás, az igazságügyi és önkormányzati igazgatás), kereteinek értelmezésében az önkormányzatok világa alakult át a legmélyrehatóbban.

Az Mőtv. a helyi önkormányzati rendszert több új elem beillesztésével újította meg. A hatályos önkormányzati törvény messzemenően alátámasztja az önkormányzatok és így a helyi közösségek önrendelkezéshez való jogát. Az Mőtv. első mondata szerint „Az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzáshoz való jogát.” Az önkormányzás – öngazgatás, önfenntartás, öngondoskodás – tehát a helyi közösség érvényesítendő joga. A helyi és szomszédsági közösség megőrzendő alapérték. Az Országos Területfejlesztési Konceptió¹³ (továbbiakban: OFTK) „Tudatos, közösségi alapon szerveződő Magyarország”-ról vizionál.

Az önkormányzati törvény rögzíti az érintett közösség demokratikus jogát, hogy részt vegyen a közös jövőkép kialakításában és biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári

¹² Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0)

¹³ http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=166141.258698 (utolsó megtekintés: 2018. július 10.)

részvétel lehetőségét. A közösség tagjai és az önkormányzat, a helyi intézmények, szervezetek közötti alkotó együttműködés alapvető keretét szolgál (az Mötv. 2., 6. és 9. § is hangsúlyozza ezt) a helyi konszenzussal kialakított települési koncepció. A közösségi stratégia által megalapozott együttműködés és közös cselekvés a helyi közügyek megoldásának, a szükségletek kielégítésének, a közszolgáltatások megszervezésének közösségi lehetőségeit, megoldásait hozhatja felszínre, ha megfelelő aktivitással és kreativitással párosul.

Az Mötv. (8. §) szerint a helyi közösség tagjai, mint a helyi önkormányzás alanyai kötelesek „képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához”, aminek tartalmát a képviselő-testület meghatározhatja (2. § 1. bek, 9. § 2. bek.). A közösségi stratégiaalkotásban – mint sajátos közösségi feladat végrehajtásában – való részvétel tehát nem csak magától értetődő érdeke és lehetősége, de kötelességévé is válhat a közösség tagjainak, ha azt helyi rendelet így szabályozza. Ez a körülmény lényegessé válhat, ha a helyi önkormányzat intézményesíteni kívánja az inkluzív működést.

A tudat- és szemléletformálásban kiemelt szerepe van az önkormányzatoknak. A helyi szereplők elhivatottsága, lelkesedése, tudatos magatartása és aktív közreműködése nélkül nem lehet tartósan helyi növekedést elérni.

6.6.2. LEHETŐSÉGEK, IRÁNYOK

A gazdasági-társadalmi problémákkal, kormányzási válsággal küzdő országokban egyre nagyobb teret nyert a társadalmi részvétel hatásmechanizmusait megteremtő új irányítási forma, az önigazgatás (governance). A hangsúly ebben az új közigazgatási koncepcióban a kormányzati szervek, a gazdasági és a társadalmi szervezetek partnerségén van. A tapasztalatok és a vizsgálatok azt mutatják, hogy azok a települések tudnak fenntartható megoldásokat kimunkálni és működtetni ahol megtörténik már a koncepció alkotás fázisában az érintettek bevonása, megszólítása és helyi közösség tagjaiban tudatosul, hogy a település fejlesztése nemcsak közös ügy, de közös felelősség is.

A gazdasági válság felhívta a figyelmet arra, hogy a helyi közösségeknek fel kell ismerniük helyi értékeiket, erőforrásaikat és azokra tudatosan építve, a közösség tagjaival összefogva szükséges megtervezni és végrehajtani a települési, térségi fejlesztéseket.

Az önkormányzatoknak – már a jogszabályi kötelezés miatt is – kiemelt szerepük és felelősségük van ezeknek a folyamatoknak a sikerességében. A helyi kormányzatnak a feladata, hogy létrehozza azt a működési mechanizmust, amivel képes becsatornázni a döntési folyamatokba a helyi közösségek érdekeit. Ezzel nemcsak a törvényi kötelezésnek tesz eleget, de ezzel biztosíthatja az egyik legfontosabb erőforrását, a helyi közösségek elköteleződését, a helyi célok érdekében mozgósítható helyi csoportok és vállalkozások támogatását.

A közigazgatási reformba, a közszféra átfogó fejlesztési rendszerébe, a jogszabályi környezetbe kiválóan illeszkedik az együttműködésre épülő helyi – részvételen alapuló – közösségi stratégiaalkotás, ami megalapozza a helyi gazdaság- és társadalomszervezés közösségi kultúráját.

„Jó önkormányzás” követelményei

Az angolszász kultúrában sok éves tapasztalat áll rendelkezésre arról, hogyan valósítható meg jó helyi kormányzás. Tapasztalataik alapján az alábbi „követelményrendszer” fogalmazható meg:

- jó dolgokat, jól kell csinálni, bevonva az érintett megfelelő közösség(ek)et,
- megfelelő időben és ütemben kell végrehajtani,

- mindezt nyitottsággal, felelősséggel és etikusan,
- működtetve a szükséges rendszereket és folyamatokat,
- az akciókat a helyi kultúrára és az érintett közösségek által elfogadott alapértékekhez illesztve és mindezt a helyi közösség javára, bevonásával és általa ellenőrzött módon.

Egy lehetséges megoldás – Inkluzív önkormányzat

Az inklúzió fogalma egyfajta szemléletváltásként jelenik meg az inkluzív önkormányzatok koncepciója kapcsán. Azt a nézetet közvetíti, hogy szükséges egy folyamatosan és tudatosan működtetett települési – társadalmi keretrendszer, amely cselekvésre, együttműködésre, közös gondolkodásra ösztönzi a közösséget, a közösséggel a közösségért. A megfogalmazás arra invitál, hogy az egyéni, települési képességek kerüljenek feltárára és kibontásra, majd ezt követően kerüljenek be a közösségi erőforrások közé. Így a különbségek hátrány helyett lehetőséggé transzformálódhatnak. Arra mutat rá, hogy az inkluzivitás megvalósításával az önkormányzatok – a sokszínű közösség erőforrásaira és erejére támaszkodva – megalapozhatják a fenntartható települési működést.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem által 2014-ben indított Önkormányzati szaktanácsadó képzés keretében az Inkluzív önkormányzat fogalma – összhangban az Mötv. rendelkezéseivel és szellemiségével – az alábbiak szerint került meghatározásra:

„Inkluzív önkormányzat, az az önkormányzat, amely az innovatív és fenntartható működés és fejlesztések érdekében, a demokratikus alapelvek mentén megvalósítja a helyi hatóságok, a helyi szervezetek, vállalkozások és lakosság közötti párbeszéd mechanizmusát, az érintettek minél szélesebb körben történő bevonásával, elvárásaik figyelembevételével és figyelemmel a marginalizálódott csoportok helyzetbe hozására. Kompetensen gazdálkodik a közösség erőforrásaival és partnerségben alakítja ki, valósítja meg a helyi stratégiákat, szolgáltatások szervezését, az inkluzív fejlődés és a szegénység mérséklése mellett. A társadalmi tőke mozgósítása érdekében támogatja a közösségek fejlődését és bevonását ezzel is hozzájárulva a helyi irányítás és területi kohézió javításához.”

Közösségvezérelt működés az inkluzivitás érdekében

Az önkormányzatoknak vagy közintézményeknek ma szinte elengedhetetlen, hogy elköteleződjenek a közösségi, részvételi elvek mellett, ugyanakkor ez csak hosszú távú stratégiai döntés lehet. Ha egy település helyi kormányzata elindul ezen az úton, hogy partnerséget épít és a nemzetközi példák alapján vagy azokra alapozottan új módon, akkor vállálnia kell, hogy a lakosságot, vállalkozókat (érintetteket) és az egyéb helyi közösségeket nem csak a jogszabályi kötelezés mértékéig, nem csak akció jelleggel vonja be a folyamatokba. Az egyes döntések előkészítése során a bevonásnak még abban a szakaszban kell megtörténnie, amikor az érintettek még érdemben tudják kifejezni véleményüket és adott esetben még van lehetőség a beavatkozásra, konszenzusos döntésre. Nem elég a tervezési szakaszban kikérni a véleményüket, hanem fontos a megvalósítás folyamatában is informálni, tájékoztatni az érintetteket, illetve megteremteni a lehetőségét a helyi társadalom által delegáltaknak, hogy lehetőségük legyen észrevételeket tenni, adott esetben a folyamatot részben vagy egészben ellenőrizni.

Milyen elvek mentén valósítsuk meg a lakosság bevonását?***1. Valódi bevonás***

Ne látszathból legyenek a részvételi folyamatok lebonyolítva, azért hogy később „takarózni tudjunk vele”. Ez a várt eredmény ellenkezőjét hozhatja. A helyi szereplők bizalma csökkenhet és ez ellenállási folyamatokat generálhat, nyíltan szembehelyezkedhetnek az önkormányzat elképzeléseivel és jelentős energiákat emészthet fel, költségnövekedést és presztízavesztést okoz.

2. Minőségi információk, elvárások, szerepek meghatározása

Minden lényeges információ kerüljön megosztásra és tudatosítsuk, hogy pontosan mi a lakossági képviselők szerepe a folyamat során. A tényleges szempontok megismerése nélkül a szereplők nem tudnak érdemben véleményt alkotni. Nyílt ellenállás gerjeszthet, ha utóbb kiderül, hogy lényeges információk kerültek elhallgatásra.

3. Elegendő idő biztosítása

A véleményalkotásra biztosítsuk a szükséges időt. A felmerülő szempontok megértése, megvitatása és közelítése egymáshoz hosszadalmas folyamat lehet. Tiszteljük meg a szabadidejüket a folyamatra áldozó érintetteket.

4. Milyen fejlesztések esetén döntsünk a részvételi tervezés mellett:

- ha az a helyi lakosság széles körének életére lehet befolyással,
- ha egészben vagy részben közfinanszírozással (támogatásból) valósul meg,
- ha természetvédelmi, környezetvédelmi problémákat vethet fel,
- ha változást hozhat a terület felhasználásban. Ilyen esetekben sokszor a jogszabály is előírja a szereplők bizonyos körének bevonását, ráadásul a részvételből származó előnyök is ekkor realizálhatók leginkább, illetve a részvételen alapuló tervezéssel csökkenthetőek a felmerülő kockázatok.

5. A folyamat elején kezdjük el a bevonást!

A részvétellel kapcsolatos döntést a projekt tervezésének igen korai szakaszában kell meghozni. Egy kész ötlet véleményeztetése esetén már számos szempont érvényesítésére nincs lehetőség, ami ellenállást szülhet, illetve a terv megváltoztatásának költsége ekkor már igen nagy lehet.

6. Bevontak köre – véleményvezérek

Először a szereplők egy szűkebb, könnyebben mozgósítható körét vonjuk be a folyamatba. Ha nem merülnek fel igazán problémás pontok, akkor megtakaríthatók a későbbi hosszadalmas és költséges lépések. Ha problémás pontok merülnek fel, akkor szükséges a szereplők tágabb körének mozgósítása. Ebben a korábban bevont szereplők segítségünkre lehetnek.

Ha olyan problémás pontokat találunk, amit az első körben bevontak jól előrejeleznek, de ezekben nem hivatottak véleményt alkotni, bővíteni kell a kört azokkal, akik érintettek.

7. Nyilvánosság biztosítása

Az eredményeket foglaljuk írásba, tegyük nyilvánossá. Pontosan jelenítsük meg, hogy az érintettek számára a projekt ebben a formában elfogadható. Ha megvalósítás során eltérés keletkezik, akkor az érintetteket újra be kell vonni a változások megvitatására. A részvételi tervezés csak „óvintézkedés” a nem kívánatos hatások megelőzésére, de a tényleges hatásokat a megvalósítás fogja kiváltani.

8. Gyakorlat és ne akció legyen a bevonás

Folyamatosan biztosítsuk az érintettek részvételét, kerüljön sor a párbeszédet biztosító mechanizmus kialakításra, az érintettek minél szélesebb körben történő bevonásával, elvárásaik figyelembevételével és figyelemmel a marginalizálódott csoportok helyzetbe hozására.

IRODALOMJEGYZÉK

- BEKÉNYI József (szerk.): *Nagy Önkormányzati Kézikönyv*. Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014.
- FARAGÓ László: *Tervek és tervrendszer II*. Előadás, elhangzott: Területfejlesztők napja, 2013. Elérhető: http://www.mrtt.hu/konferenciak/teruletfejlesztok2013/Farago_Laszlo.pdf (utolsó megtekintés: 2018. július 10.)
- HOLCZREITER Marianna – SZÁMADÓ Róza – SZILÁGYI Ildikó – TRESZKÁN-HORVÁTH Viktória: *Pályázatmenedzsment*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2014.
- HOLCZREITER Marianna – Dr. PAPP Emese – Dr. SIMON Barbara: *Önkormányzati gazdálkodás*. Jegyzet. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2014.
- Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0)*. Elérhető: <https://magyary-program.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztesi%20program%202012%20A4.pdf> (utolsó megtekintés: 2018. július 10.)
- *Integrált területi befektetés – Kohéziós politika 2014–2020 között*. Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_hu.pdf (utolsó megtekintés: 2018. július 10.)
- *Közösségvezérelt helyi fejlesztések módszertani útmutató* (angol nyelvű). Elérhető: www.aeidl.eu/images/stories/pdf/clldguidance.pdf (utolsó megtekintés: 2018. július 10.)
- *Országos Fejlesztési Konceptió és Országos Területfejlesztési Konceptió*. Elérhető: http://www.terport.hu/webfm_send/4616 (utolsó megtekintés: 2018. július 10.)
- *Partnerségi megállapodás 2014–2020*. Elérhető: <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=52032> (utolsó megtekintés: 2018. július 10.)
- PERGER Éva: Az EU politikai kormányzati irányításának magyar sajátosságai. *Tér és Társadalom*, 24. évf. 2010/1.
- SZÁMADÓ Róza: *Inkluzív önkormányzat*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2014.

JOGSZABÁLYOK

- Magyarország Alaptörvénye.
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.
- Budapest főváros közigazgatási területével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CXXVIII. törvény.
- Az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCI. törvény.
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény.
- A járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény.
- A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény.
- A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCI. törvény.
- A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény.
- Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény.
- Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCI. törvény.
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény.
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény.
- A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény.
- Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény.
- A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény.
- A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény.
- A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény.
- A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény.
- A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény.
- A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény.

- A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény.
- A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény.
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény.
- A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény.
- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény.
- Az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (II. 11.) Kormányrendelet.
- A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet.
- Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról rendelkező 368/2011. (XII. 31.) kormányrendelet.
- A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Kormányrendelet.
- A Nemzeti Települési Szennyvízelvezetési és -tisztítási Megvalósítási Programról szóló 25/2002. (II. 27.) Kormányrendelet.
- Az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről szóló 201/2001. (X. 25.) kormányrendelet.
- A helyi önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 147/1992. (XI. 6.) Kormányrendelet.
- A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Kormányrendelet.
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet
- Az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről szóló 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet.
- A Magyar Köztársaság megyéiről, a megyék nevééről és székhelyéről szóló 67/1990. (VIII. 14.) OGY határozat.
- Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiával kapcsolatos feladatokról szóló 1052/2015. (II. 16.) Kormányhatározat.
- Hulladékgazdálkodási Tervről szóló 2055/2013. (XII. 31.) kormányhatározat.
- A Tanács 98/83/EK irányelve (1998. november 3.) az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről.

INTERNETES FORRÁSOK

- Az Európai Unió hivatalos portálja: www.europa.hu (utolsó megtekintés: 2018. július 10.)
- Európai Bizottság; Az európai szemeszter: http://ec.europa.eu/europe2020/index_hu.htm (utolsó megtekintés: 2018. július 10.)
- 1/2014. (I. 3.) OGY határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=166141.258698 (utolsó megtekintés: 2018. július 10.)

A Nemzeti Közszerolálati Egyetem kiadványa



Kiadó:

Nemzeti Közszerolálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Kiss Eszter

Tördelőszerkesztő:

Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-xxx-x (elektronikus)