

A helyi önkormányzat feladatai

A különböző helyi lehetőségekkel és igényekkel rendelkező önkormányzatoknak különböző feladat- és hatásköreik vannak. A különbözőség létrejöhet mind az önként vállalt (fakultatív), mind a törvény által kötelezően (obligatóriusan) előírt feladat- és hatáskörökben.

A közszolgáltatások zömét a törvények az önkormányzati alapszintre: a községek vagy a városok szintjére utalják.

A széles felelősségű helyi önkormányzatot az jellemzi, hogy a helyi érdekű közügyekben átfogó területi komplexitással jár el.

A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen:

a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és a csapadékvíz elvezetés, a csatornázás, a köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, helyi tömegközlekedés, a köztisztaság és településtisztaság biztosítása; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.

A felsorolásban megtalálhatók azok a legalapvetőbb feladatok, amelyek révén biztosítható egy-egy település működése, megvalósítható műszaki-technikai infrastruktúrája, továbbá a lakosság kommunális és humánszolgáltatásokkal való legalább alapfokú ellátása.

Nem taxatív a felsorolás, tehát nem adja teljes keresztmetszetét azoknak a feladatoknak, amelyeket a települési önkormányzatok végeznek, illetőleg végezhetnek. Így a települési önkormányzatok ún. önként vállalt feladatként a közszolgáltatási feladataikat bővíthetik a felsorolásban foglaltakon túlmenően is, ha annak a feladatnak az ellátását jogszabály nem utalja más szerv hatáskörébe. Ugyanakkor az önkormányzati törvényen kívül más törvény is állapíthat meg helyi önkormányzati kötelezettséget, ebből következően feladatot is a közszolgáltatások biztosítása terén. (Ilyenek pl. Kéményseprő-ipari tevékenység, hulladékártalmatlanító telep kijelölése, földrajzi nevek megváltoztatása, energiaellátási tanulmány véleményezése, helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megállapítása, közművelődési szolgáltatások, gazdasági program megállapítása.)

A települési önkormányzat maga határozza meg - a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően -, mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el. Azt, hogy az önkormányzat mely feladatok ellátását vállalja, befolyásolja a helyi társadalom szerkezete, a népesség összetétele, a település adottságai, fejlettsége, helyzete és egyéb más körülmények is.

A települési önkormányzat köteles gondoskodni az egészséges ivóvízellátásról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról; köteles biztosítani a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését. Ezek a kötelező (obligatórius) feladatok, melyek a feladatoknak azt a minimális körét jelentik, amelyek elengedhetetlenül szükségesek a helyi közösség alapfokú ellátásához, a település üzemeléséhez.

Az önkormányzati törvény nem határozza meg e közszolgáltatások fogalmát és az egyes feladatkörök tartalmát, mélységét. Azokat más törvényekből ismerhetjük meg.

Minden települési önkormányzat kötelező feladatain túl saját maga határozza meg hogy a feladatok közül melyeket lát el, azokat milyen eszközökkel, milyen mértékben és hogyan oldja meg.

Az önkormányzati rendszerben átfogó hatáskörű, saját közjogi jogállással rendelkező megyei közgyűlés jött létre. Hangsúlyozandó, hogy a megyei önkormányzatnak és szerveinek semmilyen tekintetben nincsenek alárendelve a települési önkormányzatok. Az önkormányzati megyének alapvető, elsődleges feladata az olyan intézmények, illetve szolgáltatások működtetése, amelyek vagy speciális igényeket elégítenek ki (pl. gyermek- és ifjúságvédő intézet, csecsemőotthon), és/vagy a megye egész területére, illetőleg a terület nagy részére kiterjednek (pl. megyei kórház, megyei múzeum). Közös jellemzőjük, hogy települési szinten nem, vagy csak gazdaságtalanul, illetve célszerűtlenül lennének e feladatok megoldhatók.

A megyei önkormányzat kötelező feladatként gondoskodik különösen

a) a középiskolai, szakiskolai és kollégiumi ellátásról, amennyiben azt a külön törvény szerint ellátást biztosító települési önkormányzat nem vállalja; a természet és a társadalom megyében levő kulturális javainak, valamint a történeti iratoknak a gyűjtéséről, őrzéséről, tudományos feldolgozásáról; továbbá a megyei könyvtári szolgáltatásokról, a pedagógiai és közművelődési szakmai tanácsadásról és szolgáltatásokról; a megyei testnevelési-, sportszervezési, valamint a gyermek- és ifjúsági jogok érvényesítésével kapcsolatos feladatokról;

b) az egészségügyi intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek oktatásáról, a többi tanulóval együtt nem foglalkoztatható fogyatékos gyermekek oktatásáról, neveléséről, gondozásáról; az alapellátást meghaladó egészségügyi szakellátásról, amennyiben azt a külön törvény szerint ellátásra kötelezett települési önkormányzat nem vállalja, valamint a gyermek- és ifjúságvédelmi szakellátásról; a szakosított szociális szolgáltatások területi összehangolásáról; továbbá gondoskodik egyes, szakosított ellátás körébe tartozó feladatokról;

c) az épített és természeti környezet védelmével, a térségi területrendezéssel kapcsolatos feladatok összehangolásáról, a megyei idegenforgalmi értékek feltárásáról, a megyei idegenforgalmi célkitűzések meghatározásáról, a teljesítésükben részt vevők tevékenységének összehangolásáról; továbbá közreműködik a térségi foglalkoztatási feladatok és a szakképzés összehangolásában, valamint részt vesz a területi információs rendszer kialakításában.

A képviselő-testület működése

A helyi képviselőtestület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül.

A képviselő-testület hatásköreit ülésén gyakorolja. A képviselő-testület elnöke a polgármester, aki összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését.

A képviselő-testület ülése nyilvános. . Az ülés nyilvánossága nemcsak azt jelenti, hogy a választópolgárok részt vehetnek az ülésen, hanem ebből eredően a képviselő-testületi ülés előterjesztésébe és ülésének a jegyzőkönyvébe is betekinhetnek.

Mivel a képviselő-testület működésében a közérdekű adatok nyilvánosságát, illetőleg a személyes adatok védelméhez fűződő jogot és az érintett személyiségi jogait egyaránt biztosítani kell, ezért a zárt ülés tartását a törvény szigorú szabályokhoz köti. Zárt ülés csak kivételesen tartható.

A képviselő-testület a döntéseit nyílt szavazással hozza. A képviselő-testület döntései a rendeletek és a határozatok.

képviselő-testület a törvény keretei között önállóan alakítja ki szervezetét, határozza meg a szervei közötti munkamegosztást. Erre alapozva deklarálja a törvény, hogy a képviselő-testület rendelkezik bizottsági szervezetről és választja meg bizottságait. Így mind a bizottsági szervezet, mind pedig a bizottságok feladat- és hatásköre településenként eltérő lehet, a helyi feltételekhez, sajátosságokhoz, igényekhez igazodóan..

Az önkormányzat vagyona

Az önkormányzatok működésének egyik meghatározó feltétele, hogy megfelelő vagyonnal rendelkezzenek feladataik ellátásához. A vagyon feletti rendelkezési jogot valódi tulajdonként kell biztosítani az önkormányzatok, mindenekelőtt a települési önkormányzatok számára.

Az önkormányzati tulajdon fő rendeltetése, hogy a közszolgáltatások egy részét biztosítsa. Ez a tény szükségessé teszi, hogy az alapszükségletek kielégítését szolgáló vagyon - a más tulajdonokhoz képest - fokozott védelmet kapjon. E célkitűzés elsősorban a törzsvagyon szabályaival biztosított, aminek alapján e tulajdoni kör forgalomképtelen, illetőleg korlátozottan forgalomképes.

Forgalomképtelen körbe tartoznak az önkormányzat tulajdonában lévő helyi közutak, közterek, parkok és amit a vagyontörvény megjelölnek.

A vagyontörvény a következő vagyontárgyakat nyilvánítja forgalomképtelen önkormányzati tulajdonnak:

Az önkormányzati tulajdonba kerülő vizek és közcélú vízi létesítmények az önkormányzati törzsvagyonba tartoznak és forgalomképtelenek [1991. évi XXXIII. törvény 18. § (1)].

A levéltári anyagok is forgalomképtelenek [1991. évi XXXIII. törvény 23. § (2)].

A forgalomképtelenségből következik, hogy az ilyen vagyontárgy nem terhelhető meg, nem köthető le, nem lehet követelés biztosítéka, tartozás fedezete és végrehajtás sem vezethető rá.

A korlátozottan forgalomképes önkormányzati tulajdonú vagyoni körbe tartoznak a közművek, az intézmények, a közterületek.

A korlátozott forgalomképesség az önkormányzatot, mint tulajdonost korlátozza rendelkezési joga gyakorlásában. Ez azt jelenti, hogy a törvény valamennyi tulajdonosi rendelkezési jogosítvány gyakorlásához állapíthat meg előírásokat, s az önkormányzatnak rendeletében szabályoznia kell a rendelkezési jog minden elemét. Ha az önkormányzat rendeletében nem határozza meg, hogy milyen feltételekkel szabad az önkormányzat korlátozottan forgalomképes törzsvagyonához tartozó dolgot használatra adni, akkor a tulajdonosi jogokat gyakorló képviselő-testület nem tehet érvényes jognyilatkozatot.

- Az önkormányzat tulajdonába kerülő műemlék épület korlátozottan forgalomképes. Elidegenítéséhez, megterheléséhez, kezelői joga átruházásához, használati vagy bérleti joga gazdasági társaságba való beviteléhez a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter hozzájárulása is szükséges [1991. évi XXXIII. törvény 3. § (4)].

- Az önkormányzat tulajdonába kerülő védett természeti terület korlátozottan forgalomképes. Elidegenítéséhez, használati jogának átadásához a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter engedélye is szükséges [1991. évi XXXIII. törvény 7. § (4)].

- A vízi közművek az önkormányzati törzsvagyon körébe tartoznak és korlátozottan forgalomképesek, csak közszolgáltatási célra hasznosíthatók [1991. évi XXXIII. törvény 20. § (2)].

- Az önkormányzat tulajdonában lévő muzeális emlék korlátozottan forgalomképes, elidegenítéséhez a művelődési és közoktatási miniszter hozzájárulása szükséges [1991. évi XXXIII. törvény 22. § (6)].

Az önkormányzatok pénzügyi lehetőségei

A sokrétű lakossági szolgáltatásokat az önkormányzatoknak nem feltétlenül saját intézményeikkel kell ellátniuk, szabadon dönthetnek afelől, hogy a feladataikat saját intézménnyel, más gazdálkodó szervezet támogatásával, a szolgáltatások megvásárlásával, vagy egyéb módon látja el.

A gyakorlatban a feladatok nagyobb részét az önkormányzatok saját intézményeik útján teljesítik, de más formák is népszerűek.

A szerződéses megbízások az önkormányzati szolgáltatások körében nagyon elterjedtek. A városüzemeltetés különböző feladatait, a karbantartási, javítási feladatokat, a szállítást, közüzemi szolgáltatásokat vagy oktatási, egészségügyi alapellátási feladatokat is végeznek szerződés alapján. A megbízott szervezetek között lehetnek nem nyereségérdekeltségű szolgáltató szervezetek, amelyek rendszeresen végzik a feladatokat. Nagy számban önkéntességi alapon vállalnak át helyi feladatokat, rendszerint a szociális ellátás, oktatás, kultúra, egészségügy területén, amelyekhez az állam - a közigazgatási hivatalok közreműködésével - támogatást nyújt.

A koncesszió fejlesztési és üzemeltetési célokra kötött hosszú távú megállapodás. Ilyen eset pl. az, amikor az önkormányzat nem feltétlenül beruházással járó feladat kizárólagos ellátásával bíz meg társaságot és a díjbeszedési jogosítványokat is átadja a szerződő félnek. A koncessziós forma elsődlegesen a közművek területén gyakori, de más szolgáltatásoknál is (pl. hulladékgyűjtés, parkoló, sportlétesítmény üzemeltetése) előfordul.

Az önkormányzatok bevételeikhez több forrásból juthatnak. Fő bevételi forrásaik a helyben keletkező bevételek, az átengedett központi adók, a normatív központi hozzájárulások és az állami támogatások. E bevételek az önkormányzatok egységes költségvetésének a bevételi oldalát alkotják.

Saját bevételek:

- a) törvényben rögzített módon a települési önkormányzatok által megállapított és kivetett helyi adók;
- b) saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hozadékból származó nyereség, osztalék kamat és bérleti díj;
- c) illetékek a külön törvényben meghatározottak szerint;
- d) átvett pénzeszközök;
- e) az önkormányzat területén kiszabott és onnan befolyt környezetvédelmi és műemlékvédelmi bírság külön jogszabályban megállapított hányada;
- f) az önkormányzatot megillető vadászati jog hasznóbérbe adásából származó bevétel;
- g) a helyi önkormányzat egyéb bevételei.

Saját bevételnek minősül a tanácsok által alapított és a tanácsok felügyelete alatt állt, nem közüzemi vállalatoknak az Állami Vagyonügynökség által történt értékesítéséből származó összeg külön törvényben meghatározott része.

A települési önkormányzatok saját bevételei között meghatározó szerepe a helyi adóbevételeknek van (kellene legyen). Az önkormányzat autonóm módon dönt arról, hogy gazdálkodási feladatainak teljesítése és az ehhez szükséges forrásképzés érdekében él-e, és milyen mértékben - a törvény keretei között - a helyi adóztatás eszközével.

A beszedett illetékből az önkormányzatok törvény szerinti megosztásban részesednek. A megosztás módjáról az éves költségvetési törvény dönt. A megyei illetékhivatalok által beszedett illetékből a megyei közgyűlés, illetve a megyei jogú város önkormányzata és az állami költségvetés részesedik fele-fele arányban. A Fővárosi Illetékhivatal által beszedett illeték 50%-a a fővárosi önkormányzatot illeti meg.

Az önkormányzatok pénzeszközöket vehetnek át az államháztartás rendszerén belüli alrendszerektől (pl. elkülönített állami pénzalapokból, minisztériumoktól).

A vadászati jog haszonbérbe adásából származó bevétel alatt azon területek vadászati jogának hasznosításából származó bevételt - haszonbérleti díjat - kell érteni, amely területeket az állam a jogszabály szerint bérbeadásra jelölt ki. Az önkormányzatok a vadászati jogot nem gyakorolhatják. A jogszabályok a vadásztársaságokat, illetve egyes állami szerveket jogosították fel a vadászati jog gyakorlására, amelyet saját jogon haszonbérleti szerződés alapján gyakorolnak.

A működési, ár- és díjbevételek, valamint az egyéb (működési és fejlesztési célra) átvett pénzeszközök nagysága dinamikusan növekszik, mivel az önkormányzatok intézményei igyekeznek a piacosodó gazdasághoz igazodni. Az önkormányzatokat az intézmények többcélú hasznosítására, a vállalkozásra a gazdasági környezet készíti. Törvényi garancia van arra, hogy ez az ár- és díjbevétel az intézménytől nem vonható el, és a támogatásba sem számítható be.

Önkormányzati bevétel a vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hozadékából származó nyereség, osztalék, kamat is. E bevételi források közé tartozik az önkormányzat területén kiszabott és onnan befolyt környezetvédelmi bírság teljes összege, ha azt a települési önkormányzat szabta ki, egyébként pedig annak 30%-a.

Az Országgyűlés által külön törvényben átengedett központi adók: a magánszemélyek jövedelemadójának meghatározott része, és az egyéb megosztott adók.

Az önkormányzati törvény szerint a települési önkormányzat bevétele a magánszemélyek jövedelemadója meghatározott mérték szerint átengedett hányada. 1990-ben a személyi jövedelemadó 100%-a maradt az önkormányzatoknál. 1991-ben és 1992-ben ez a mérték 50%, 1998-ban különböző kiegészítésekkel 20% volt, míg a 2000. évre 10%-ra csökkent a helyben maradó összeg számos kiegyenlítő tényező beiktatásával.

Az Országgyűlés normatív költségvetési hozzájárulást állapít meg a települések lakosságszámával, egyes korcsoportokkal, intézményi ellátottakkal arányosan és egyéb mutatók alapján.

A központi költségvetésben meghatározott összeg felhasználásra vonatkozó kööttség nélkül illeti meg a helyi önkormányzatokat. A pénzügyi szabályozás alapvető jellemzője, hogy az állami támogatás döntő hányada csaknem kétharmada alanyi jogon normatív módon illeti meg az önkormányzatokat. Ez egyelőre az önkormányzatok esélyegyenlőségének egyik fő biztosítója. Az önkormányzatok ezt a bevételi forrást előre kiszámíthatják, azzal évről- évre kalkulálhatnak.

A normatív központi hozzájárulás két módon illeti meg az önkormányzatokat. Az egyik a településre jellemző mutatók alapján (pl. népességszám) jár. Ezzel a normatív központi hozzájárulási csoporttal az állam az igazgatási feladatainak a helyi végrehajtási költségeihez kíván hozzájárulni.

A normatív központi hozzájárulások másik csoportjába tartozó mutatók valamely feladat ellátásához kapcsolódnak és alapvetően egy fő ellátott létszámhoz kötöttek. A normatív központi hozzájárulásnak ez a fajtája a feladatot ellátó önkormányzatot illeti meg.

A normatív központi hozzájárulás azonban nem feladatot és nem intézményt finanszíroz, hanem csupán a központi támogatás (hozzájárulás) elosztásának az eszköze.

Az önkormányzati bevételek között nagy súllyal szereplő, a központi költségvetésből származó pénzeszközök elosztása normatív módon történik. Ez az elosztási rendszer nem tudja kezelni megnyugtatóan az átlagostól való eltéréseket.

A magyar szabályozásban három kiegészítő támogatási rendszer van.

Az első az önkormányzati beruházásokat, rekonstrukciókat segítő címzett és céltámogatási rendszer. A támogatott célok kiválasztásával és a támogatási arányok differenciálásával motiválni lehet az önkormányzati döntéseket. Az önkormányzatok ugyanis érdekeltté válnak, olyan beruházások megvalósítására használják saját eszközeiket, amelyekhez központi támogatást is kaphatnak.

A második az önhibáján kívül hátrányos pénzügyi helyzetben lévő települések működőképességét helyreállító, megőrző külön pénzalap, ami az önkormányzati alapfunkció - a működés - pénzügyi feltételeit hivatott azon településeken biztosítani, amelyek erre önerőből képtelenek.

A harmadik a központosított előirányzatok rendszere. Ez különösen fontos önkormányzati feladatokhoz kötődik. A tervezés időszakában a felhasználók vagy az igénybevétel feltételei nem ismertek, emiatt központosított.

A céltámogatás keretében támogatható ügyek körét és rangsorát a költségvetési törvény állapítja meg. A feltételeknek megfelelő önkormányzat a céltámogatásra jogosult. Amennyiben az adott évben támogatásban önkormányzat nem részesül, igényét a későbbi években - az akkor érvényes feltételekkel - újra benyújthatja. Ha az önkormányzat a támogatást tévesen, jogtalanul, vagy a tervezett meghaladó mértékben vette igénybe, azt nem a megjelölt feladatra használja fel, illetve a törvényben rögzített arányt meghaladó mértékű támogatást vesz igénybe, esetleg valótlan adatot szolgáltatott, akkor azt évközben haladéktalanul, de legkésőbb a külön jogszabályban megjelölt határidőre köteles a támogatást visszafizetni és az igénybevett napokra számítva a költségvetési évet megelőző év átlagos jegybanki alapkamata kétszeresének megfelelő mértékű kamatot fizetni a központi költségvetés javára.

Az Országgyűlés egyes nagy költségigényű beruházási feladatok megvalósítására meghatározott helyi önkormányzatoknak címzett támogatást nyújthat. A címzett támogatás kizárólag a meghatározott célra fordítható. A címzett támogatás a nagy költségigényű beruházási feladatok megvalósításához kapcsolódik.

Önállósága és működőképessége védelme érdekében kiegészítő állami támogatás illeti meg az önhibáján kívül hátrányos helyzetben levő települési önkormányzatot. A támogatás feltételéről és mértékéről az Országgyűlés az állami költségvetési törvényben dönt.

A kötelező szolgáltatások, az alapvető közellátás minden állampolgárnak alanyi jogon jár. Nem vonható meg a lakosság egy részétől ez a járandósága azért, mert a település gazdasági lehetőségei az átlagnál rosszabbak. Ezért az átlagos feltételeknél kedvezőtlenebb körülmények között gazdálkodó önkormányzatok pénzügyi gondjainak rendezéséhez kiegészítő támogatási rendszert működtet az állam. Az önhibáján kívül hátrányos helyzetben levő (forráshiányos) önkormányzat, valamint a tartósan fizetéseképtelen helyi önkormányzat kiegészítő támogatást igényelhet