

Co-funded
by the European Union



COUNCIL OF EUROPE



Co-funded and implemented
by the Council of Europe

SZAKÉRTŐI ÉRTÉKELÉSI JELENTÉS

Kormányzati költségvetési kapcsolatok, adathozzáférés és adatfelhasználás, valamint helyi-központi politikai párbeszéd

CEGGPAD(2023)11

Reference translation of the English original

Ezt a dokumentumot az Európa Tanács Jó Kormányzással Foglalkozó Szakértői Központja készítette Sorin Ioniță-val, az Európa Tanács szakértőjével együttműködésben, az Ausztriából, Horvátországból, a Cseh Köztársaságból, Finnországból, Szlovákiából és az Egyesült Királyságból származó szakértők által rendelkezésre bocsátott adatok alapján. A dokumentum az Európai Unió és az Európa Tanács pénzügyi támogatásával készült.

A jelen dokumentumban a Szakértői értékelési csoport tagjai által kifejtett nézetek semmiképpen sem tekinthetők az Európai Unió vagy az Európa Tanács hivatalos álláspontjának.

© CoE - Jó Kormányzással Foglalkozó Szakértői Központ 2023

A szakértői értékelés az Európai Bizottság (Strukturálisreform-támogató Főigazgatóság) által a 2020. évi technikai támogatási eszköz keretében és az Európa Tanács által társfinanszírozott, „Helyi önkormányzati államháztartási fejlemények és önkormányzati kapacitásépítés Magyarországon” címet viselő projekt részét képezte.

TARTALOMJEGYZÉK

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	2
VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ.....	3
I. BEVEZETÉS.....	7
I.1. Háttér	7
I.2. Az EU és az Európa Tanács projektje	9
I.3. A szakértői értékelés	11
A szakértői értékelés indoka	11
A szakértői értékelési kiküldetés Magyarországon	11
I.4. A jelentés célja	12
II. A szakértői értékelés során tett megállapítások	13
II.1. Általános észrevételek.....	13
II.2. Prioritási területek és ajánlások	15
1. prioritási terület: A helyi adóalap.....	15
2. prioritási terület: Kormányzati transzferek, a kiegyenlítési mechanizmus és a szolidaritási hozzájárulás	17
3. prioritási terület: Az adatgyűjtés- és elemzés rendszere.....	20
4. prioritási terület: A központi és a helyi önkormányzatok közötti párbeszéd.....	23
5. prioritási terület: A kihívások főbb okainak és a kormányzati kapcsolatok általános irányának értékelése.....	27
6. prioritási terület: Kapacitásépítés az önkormányzati társulásoknál és önkormányzatoknál...	29
MELLÉKLETEK	31
A.1. A szakértői értékelési csoport budapesti kiküldetése.....	31
A.2. A szakértői értékelés fókuszában álló kérdések kezdeti felsorolása.....	32
A.3. Részletes példa a 2. prioritási területre – a szlovák eset	34
A.4. Részletes példa a 4. prioritási területre – a cseh eset	39
A.5. Részletes példa a 4. prioritási területre – a finn eset	41
A.6. A szakértői értékelési csoport: rövid életrajz.....	44

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

ASP	Alkalmazásslolgáltató, az a platform, amelyen a helyi önkormányzatok számára releváns kulcsfontosságú platformok és szolgáltatások találhatók, mint például az önkormányzati alkalmazásslolgáltató
CEGG	Az Európa Tanács Jó Kormányzás Szakértői Központja
ET	Európa Tanács
Charta	Helyi Önkormányzatok Európai Chartája
EU	Európai Unió
MÁK	Magyar Államkincstár
IKIR	A Belügyminisztérium Integrált Közszolgáltatási Információs Rendszere
ÖKE	Önkormányzatok közötti együttműködés
KGR-K11	A Magyar Államkincstár költségvetési adatszolgáltatási rendszere
HÖ-k	Helyi önkormányzatok
PM	Pénzügyminisztérium
BM	Belügyminisztérium
SZJA	Személyi jövedelemadó
SZÉCS	Szakértői értékelési csoport
Rec	A Miniszteri Bizottságnak a tagállamokhoz intézett ajánlása
ÖNET	Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsa
TÖOSZ	Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A jelentés összefoglalja a szakértői értékelési csoport (SZÉCS) által a magyarországi értékelési kiküldetés során levont, a magyar központi és helyi hatóságokkal, valamint partnerekkel előzetesen ismertetett megállapításokat. A kormányzati pénzügyi kapcsolatok, az adathozzáférés és adatfelhasználás, a kapacitásépítés és az önkormányzati rendszer felépítése terén hat átfogó prioritási terület került meghatározásra. A jelentés ezt a tematikus felépítést követi.

A kiküldetést az Európa Tanács Jó Kormányzás Szakértői Központja (CEGG) szervezte, és abban Ausztriából, Horvátországból, Csehországból, Szlovákiából és az Egyesült Királyságból származó szakértők vettek részt. Egyeztettek a helyi partnerekkel, és a saját országukból származó összehasonlító példákat és tanulságokat hoztak fel arra vonatkozóan, hogyan lehetne jobban kezelni a magyar önkormányzatok előtt álló kihívásokat. Ezek összefoglalását a jelentés tartalmazza. A jelentés egy másik finnországi szakértő írásbeli észrevételeit is tartalmazza. Az Európa Tanács releváns előírásai, valamint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának (Charta) magyarországi végrehajtásáról szóló, 2021-ben megjelent monitoring jelentésben rögzített megállapítások mindvégig viszonyítási alapként szolgáltak.

A SZÉCS széleskörű egyeztetést és párbeszédet követően megértette, hogy számos, kiinduló feltevésként funkcionáló kérdésben egyetértés uralkodik:

- A hazai önkormányzati rendszerben belátható időn belül nem terveznek jelentős strukturális változtatásokat, így az ajánlások a meglévő területi rendszerben és a fokozatosság betartása mellett lesznek érvényesek.
- Az érdekelt felek egyetértettek abban, hogy a helyi költségvetési erőfeszítések és az eredményes helyi költségvetési gazdálkodás ösztönzése kulcsfontosságú a helyi pénzügyi források hatékony telepítéséhez és felhasználásához. Ilyen ösztönzők csak akkor létezhetnek, ha a kormányzati pénzügyi rendszer kiszámítható, stabil és legitim.
- Az önkormányzati szolgáltatások teljesítményének nyomon követésére szolgáló adatrendszer megfelelősége elengedhetetlen az átfogó szakpolitika kialakításához és a szélesebb körű nyilvánossággal szembeni elszámoltathatósághoz. Ehhez hasonlóan a központi és helyi hatóságok közötti konzultációs mechanizmusnak is hatékonynak, inkluzívnak és kiszámíthatónak kell lennie, hogy fokozza a helyi és regionális szinten hatást gyakorló politikákkal kapcsolatos döntéshozatal legitimitását.

A SZÉCS az alábbi hat fő érintett területen azonosított fejlesztési lehetőségeket és tett fejlesztési javaslatokat.

1. prioritási terület: A helyi adóalap

Annal ellenére, hogy a települési önkormányzatok kivethetnek bizonyos helyi adókat¹, a helyi gyakorlatban a szakértők véleménye szerint a helyi adóalap nem kellően diverzifikált, túlnyomórészt egy forrásra támaszkodik, és a bevételnövelő képességet jelentős területi

¹ A Pénzügyminisztérium szerint az 1990. évi C. törvény 1. § alapján a települési önkormányzatok saját hatáskörben önkormányzati rendelettel kivethetnek helyi adókat. Ezt a hatáskörüket gyakorolva a helyi iparüzési adón kívül a helyi önkormányzatok bevezetnek ingatlanadókat (építményadó, telekadó), kommunális adót, idegenforgalmi adót és 2015-től kezdődően települési adót.

egyensúlyhiány jellemzi. Másrészt úgy tűnik, hogy más forrásokat nem használnak ki, vagy a közelmúltban központosítottak.

Ajánlás: A meglévő helyi iparüzési adó kiegészíthető lenne más jelentős helyi bevételi forrásokkal (pl. ingatlanadó, települési adó, gépjárműadó). Ezáltal a helyi költségvetés ellenállóbbá válna a változásokkal szemben, és csökkenne a kiegyenlítés szükségessége. A magasabb hozam elérése érdekében az önkormányzatoknak több útmutatásra és segítségre is szükségük lehet adóalapjuk megállapításához, kihasználásához és a meglévő szabályok érvényesítéséhez.

2. prioritási terület: Kormányzati transzferek, a kiegyenlítési mechanizmus és a szolidaritási hozzájárulás fejlesztése

A helyi hatóságok nagymértékben függenek a központi költségvetésből származó támogatásoktól és transzferektől; nincs megosztott adó. Az önkormányzatok pénzügyi forrásainak meghatározását, hasznosítását és fejlesztését szolgáló mechanizmusok intézményesítettségének szintje is alacsony. A központból történő támogatások jelenlegi, feladatalapú modellje merevséget teremt, látszólag nehezen érthető a helyi érdekelt felek számára, és nem ösztönzi az önálló helyi döntéshozatalt.

Ajánlás: Az átláthatóság, a kiszámíthatóság és a rendszerbe vetett bizalom növelése érdekében megfontolandó a nem célhoz kötött támogatások, az adómegosztás és a kiegyenlítés alternatív modellje. Ilyen szempont lehet a 2014 előtt létező SZJA-megosztás adószimuláció után meghatározandó százalékkal történő visszaállítása. A megosztás történhet keletkezési hely vagy világos és egyszerű kritériumrendszer alapján. A magyar érintetteknek ugyanígy meg kellene fontolniuk a szolidaritási hozzájárulás mértékének csökkentését és a hozzájárulás kiegyenlítési alappá alakítását, ezzel párhuzamosan pedig a hozzájárulás által az érintett önkormányzatok egy részének működésére gyakorolt tisztán negatív hatások megszüntetését².

3. prioritási terület: Az adatgyűjtés- és elemzés rendszere

Központi szinten számos fontos információs rendszer létezik, amelyek kulcsfontosságú adatokat tartalmaznak a helyi pénzügyekkel és szolgáltatásnyújtással kapcsolatos szakpolitikai döntéshozatal, tervezés, végrehajtás és teljesítményfigyelés szempontjából. A magyar hatóságok szívesen fejlesztik tovább ezeket a rendszereket, növelve az interoperabilitást és bővítve azok felhasználását, például a különböző állami és helyi intézmények által használt korai figyelmeztető jelzések beépítésével. E rendszerek analitikai képessége jelenleg még korlátozott a technológiai platformmal kapcsolatos kihívások, a felhasználói hozzáférés kialakításának módja és a nem megfelelő területi lefedettség miatt.

Ajánlás: A jobb adatlefedettség, megbízhatóság és hozzáférhetőség céljának elérése érdekében javasolt az információminőség és a felhasználóbarátság folyamatos fejlesztése, valamint néhány lépést kellene tenni az adatbázisok átjárhatósága és adatcsere irányába.

² A jelentés végső tervezetére reagálva a Pénzügyminisztérium megjegyezte, hogy a 2013.évi feladat és finanszírozási reform ellátási feladatokat és a hozzájuk kapcsolódó forrásokat csoportosított át az államhoz. Ebből következően a források visszajuttatása nem tűnik igazolhatónak és lehetségesnek. A Pénzügyminisztérium véleménye szerint az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás rendszerének módosítása nem támogatható, ugyanis már biztosítja a különböző pénzügyi helyzetű települések közötti kiegyenlítést és nagymértékben hozzájárul a kötelező önkormányzati feladatok ellátásához azokon a településeken, ahol nem képződik kellő összegű helyi iparüzési adóbevétel.

Az informatikai infrastruktúra és az adatbázisok tervezésébe is további beruházás javasolt. A TÖOSZ az érintett helyi önkormányzatok adathozzáféréseinek és felhasználásának javítása érdekében jelenleg is szoros párbeszédet folytat a központi szintű hatóságokkal. E párbeszédnek intenzívebbé kell válnia, és ideális esetben azt kell eredményeznie, hogy más helyi önkormányzati szövetségek is leüljenek a tárgyalóasztalhoz. A felhasználói oldali eszközök fejlesztése során a közeljövőben az önkormányzatok és szövetségek számára rögtön hasznosítható, kiemelt fontosságú elemzési referenciaértékek (benchmarkok) és mutatók jegyzékére helyezük a hangsúlyt; olyan listáról van szó, amely aztán fokozatosan bővíthető.

4. prioritási terület: A központi és a helyi önkormányzatok közötti párbeszéd platformja

Az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsa (ÖNET) abból a célból jött létre, hogy központi és a helyi hatóságok párbeszédet folytassanak a helyi önkormányzati rendszert érintő jogszabályokról és programokról. Ezzel párhuzamosan a szövetségek, valamint a Pénzügyminisztérium és a Belügyminisztérium képviselői – különösen szakmai szinten – sajátos együttműködést és szakmai párbeszédet folytatnak. Ezzel szemben a szakminisztériumokkal folytatott interakció következetességét és hatását a SZÉCS-csel folytatott megbeszéléseken az optimálistól eltérőnek minősítették.

Ajánlás: A SZÉCS javasolja a központi és a helyi hatóságok közötti formális egyeztetés kereteinek erősítését, valamint a helyi önkormányzatok közötti párbeszéd elmélyítését különösen az 1. és 2. prioritási területen: a helyi adóztatás, a központi támogatások és a fiskális kiegyenlítés rendszere vonatkozásában.³ Az egyeztetés struktúráját javítani és az egyeztetést formalizálni lehetne, hogy magában foglaljon tematikus üléseket, a minisztérium tisztviselői és az önkormányzati szövetségek közötti szakmai szintű egyeztetéseket, olyan mechanizmusokat, amelyek korai szakaszban azonosítják a helyi szintet érintő jogszabályokat vagy határozatokat, olyan helyi önkormányzati fórumot, amely összehozza egymással az önkormányzati szövetségeket, a BM-et, a PM-et, a független szakértőket, a különböző méretű hatóságok képviselőit azzal a küldetéssel, hogy rendszeresen tegyenek közzé ajánlásokat.

5. prioritási terület: A kihívások főbb okainak és a kormányzati kapcsolatok általános irányának értékelése

A központi és a helyi hatóságok a SZÉCS-csel folytatott megbeszélések során egyetértettek abban, hogy az elmúlt évtizedben Magyarországon markáns recentralizációs tendencia ment végbe. Ezt a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa is megjegyezte a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának nyomon követéséről szóló 2021. évi jelentésben.⁴ A központi és a helyi hatóságok azonban eltérő magyarázatot adtak a fejlemények okára.

Ajánlás: A SZÉCS azt javasolja, hogy a magyarországi önkormányzati területen az elmúlt másfél évtizedben lezajlott átalakulások tanulságai alapján független fél bevonásával stratégiai értékelés készüljön. Ez hozzájárulna a központi ellenőrzés erősítését célzó intézkedések hatásainak közös elemzéséhez, különösen akkor, ha ennek eredményeként a közszolgáltatások minősége, gazdaságossága, eredményessége és hatékonysága a

³ Vö. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 4.6. cikke

⁴ CG-FORUM(2021)01-03final jelentés - A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának nyomon követése Magyarországon, Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa (2021. február 12.), <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-european-charter-of-local-self-government-in-hungary/1680a129f6>

szándéknak megfelelően javult. Ez az értékelés – lehetőség szerint a 4. prioritási területen javasolt konzultációs keretben – lehetővé tenné a tények közös megértését és számos jövőbeli forogatókönyv mérlegelését.

6. prioritási terület: Kapacitásfejlesztés az önkormányzati társulásoknál és önkormányzatoknál

Az önkormányzati szövetségek partnerei a központi hatóságoknak a kormányzati finanszírozás rendszerének fejlesztésében, a releváns nemzeti tervek végrehajtásában, valamint a releváns európai szabványok nyomán követésében és alkalmazásában.⁵ A jelentésben az 1. és 2. (helyi költségvetési kapacitás és a támogatások rendszerének fejlesztése), 3. (adatrendszer fejlesztése), 4. (konzultációs folyamat) és 5. (stratégiai értékelés) prioritási területeken javasolt pontok megvalósítása tekintetében alapvető szerepeket kell betölteniük. A szövetségeknek a helyi hatóságok kapacitásának folyamatos fejlesztésében is fontos szerepük van az olyan területeken mint a vezetés és a stratégiai menedzsment, a szolgáltatásnyújtás, a közösségi részvétel és a közjogi etika.⁶

Ajánlás: A SZÉCS a magyar érdekelt felek között már meglévő együttműködésre építve azt javasolja, hogy a helyi önkormányzati szövetségek továbbra is vegyenek részt az adatinfrastruktúrák és -hozzáférés javítására irányuló erőfeszítésekben. Szintén javasolt a helyi önkormányzati szövetségek fokozottabb és formalizáltabb szerepvállalása a politikai tárgyalásokon. Ebben az összefüggésben a helyi önkormányzati szövetségek továbbra is profitálhatnak az adatrendszerekhez való hozzáférési, felhasználási és üzemeltetési kapacitásuk erősítésének lehetőségéből.

Az önkormányzatok számára előnyös lenne további útmutatás, elemző eszközök és közvetlen képzés a meglévő és jövőbeni pénzügyi és szolgáltatástervezési adatrendszerekhez való hozzáférés növelése érdekében (3. prioritási terület). Hosszabb távú stratégiai erőfeszítések is javasoltak a helyi szintű képzésre és kapacitásépítésre, amelyek olyan kulcsfontosságú területekre vonatkoznak, mint a vezetés, a pénzügyi és teljesítménymenedzsment, a közjogi etika és az adatfelhasználás. A SZÉCS azt javasolja, hogy fontolják meg a 2024. évi helyhatósági választásokat követően újonnan megválasztott tisztségviselők mandátumának első éveit lefedő, a TÖOSZ és mások meglévő erőfeszítéseire építő és a releváns európai szabványokra támaszkodva történő célzott kapacitásépítésre irányuló erőfeszítést.⁷

⁵ Mint például a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának releváns ajánlásai, köztük a Miniszteri Bizottságnak a jó demokratikus kormányzás elvéről szóló CM/Rec(2023)5. sz. ajánlása.

⁶ Vö. A Miniszteri Bizottság helyi és regionális szintű kapacitásépítésről szóló CM/Rec(2007)12. sz. ajánlása

⁷ Különösen a kapacitásépítésről szóló CM/Rec(2007)12 (lásd a 4. lábjegyzetet) és az adott területek igényeitől függően a Miniszteri Bizottságnak a tagállamokhoz intézett, a jó demokratikus kormányzás elvéről szóló CM/Rec(2023)5. sz. ajánlásához fűzött indokolásban felsorolt releváns előírások

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680ac77e4

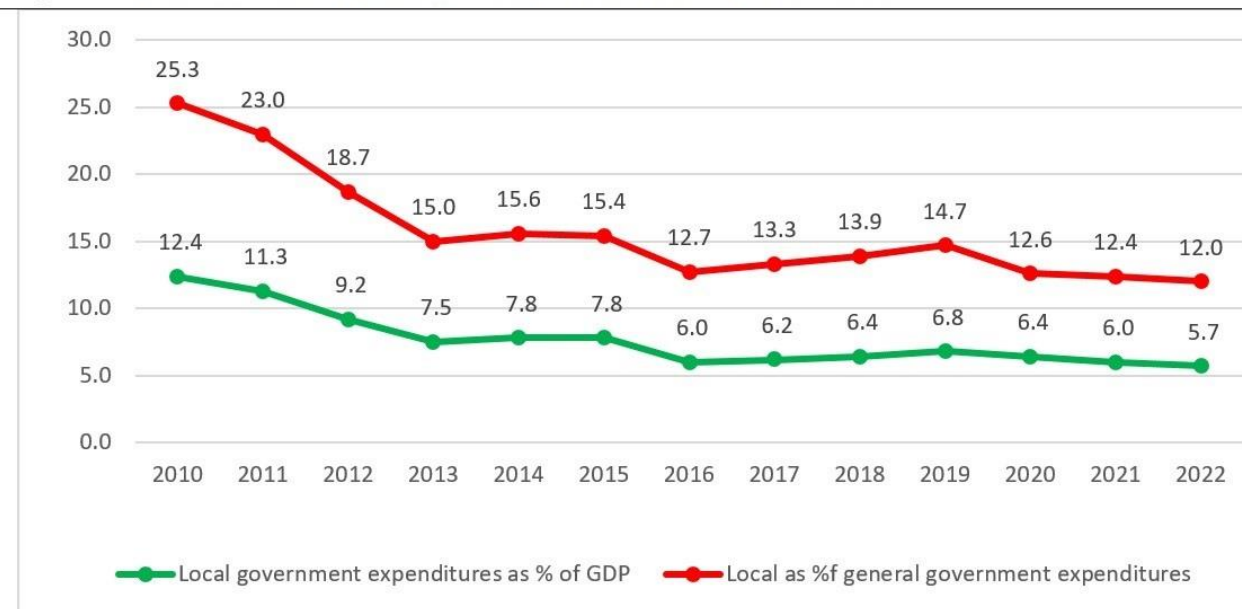
I. BEVEZETÉS

I.1. Háttér

Magyarországon kétszintű önkormányzati rendszer működik, amely 19 megyéből (*vármegye*) és több mint 3175 települési önkormányzatból⁸ áll. Utóbbiak túlnyomó többsége vidéki (2809), 75%-uk pedig 2000 alatti lakosú. Ugyanakkor a speciális jogállású, két szinten szervezett Budapest főváros az ország lakossága csaknem 27%-ának ad otthont a nagyvárosi térségében (és 18%-ának a tulajdonképpeni városban). Az eredmény tehát egy széttöredezett területi struktúra, ahol a nagyvárosokat és a kis falvakat többé-kevésbé egyenlően kezelik a jogszabályok, ami a közösségek természetes, a kommunizmus bukása utáni döntési szabadságra való törekvését tükrözi. A közvetítő szint (vármegyék) európai összehasonlításban mindig is viszonylag korlátozott hatáskörrel rendelkezett.

A helyi finanszírozási modell kezdetben ennek a méltányos helyi autonómiát magában foglaló rendszernek a támogatására szerveződött: 2010-ben az önkormányzati kiadások a teljes közkiadás több mint egynegyedét tették ki (25,3%, lásd az alábbi 1. ábrát⁹). Túlnyomórészt objektív képleteken alapuló általános és feladatcsoporthoz kötött támogatások formájában megnyilvánuló transzferekre támaszkodott. Ezeknek az alapoknak a felhasználása jórészt feltétel nélküli volt. A fennmaradó részt a helyi saját bevételek és a megosztott adók tették ki. A beruházások finanszírozása helyi hozzájáruláshoz kötött támogatásokból és uniós forrásokból valósult meg. A támogatási keretösszeg elosztásának összetett szempontrendszere markáns kiegyenlítő hatást fejtett ki, és előnyben részesítette az alacsony költségvetési kapacitású kistélepüléseket. Ösztönözték a települések közötti együttműködést, és azt önkormányzati igazgatás esetén kötelezővé tették a 2000 fő alatti egységek számára 2010 után.

Figure 1 The decline of local government expenditure in Hungary since 2010



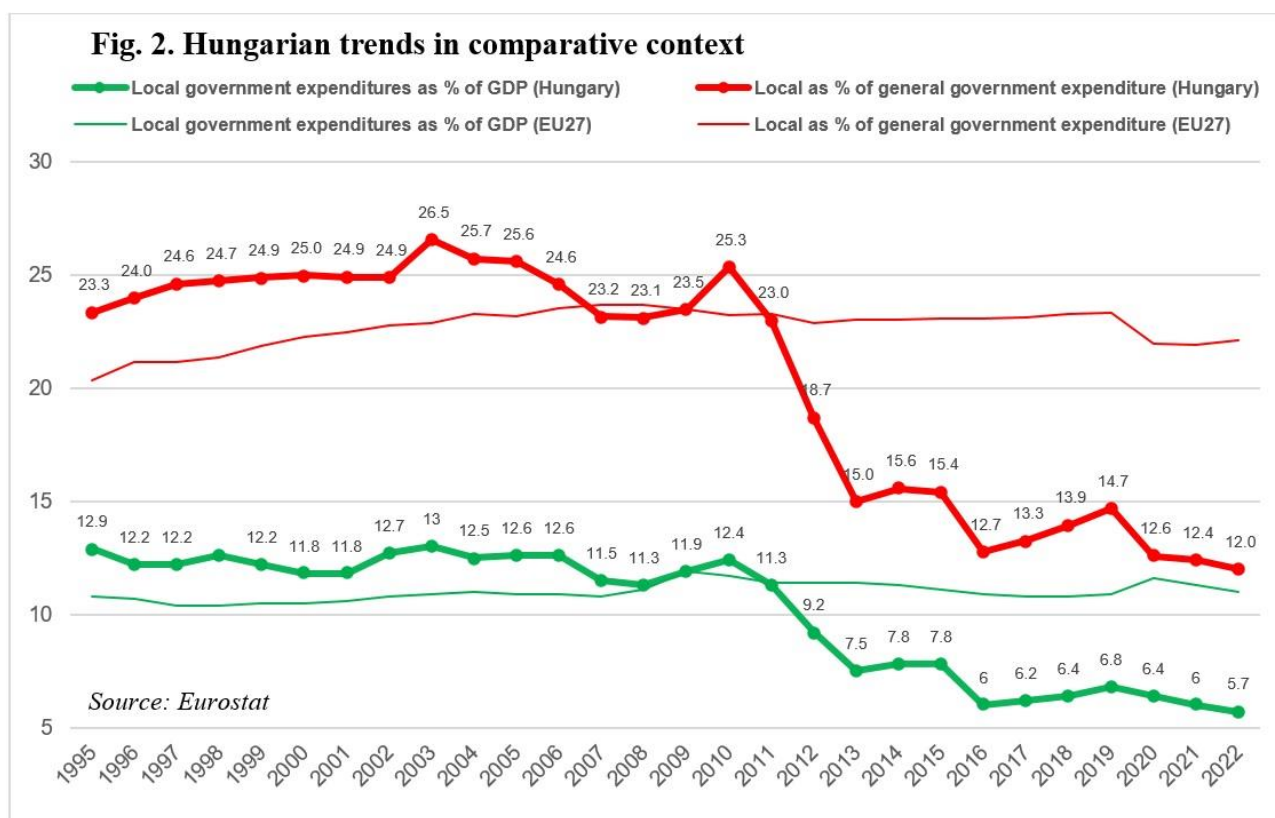
Source: Eurostat

⁸ Adatforrástól függően 3177 vagy 3178.

⁹ Az Európai Bizottság és az Európa Tanács által társfinanszírozott, „Helyi önkormányzati államháztartási fejlemények és önkormányzati kapacitásépítés Magyarországon” címet viselő projekt keretében készített szakértői jelentésből (2023. július).

A 2008–2009-es gazdasági világválság vízválasztó volt: a GDP öt egymást követő negyedéves súlyos visszaesése nagy hatást gyakorolt az államháztartásra (központi és helyi) – ahogy akkoriban a legtöbb európai országban –, amire a szétagolt magyar önkormányzati rendszer nem volt megfelelően felkészülve. A 2010-ben hivatalba lépő új kormány szükségét érezte, hogy a következő években egyes költséges funkciókat (oktatás, egészségügy, szociális segélyek) és a bevételek egész sorát fokozatosan újraközpontosítsa, ennek során pedig hivatkozott a gyenge helyi közigazgatási kapacitásra, a túlzott eladósodás veszélyére, így a túlságosan önállóan tekintett önkormányzatok által teremtett pénzügyi kockázataira.

A következő években bekövetkezett válságok (Covid, energiaárak) erősítették a tendenciát: 2022-re több mint felére, 12%-ra csökkent az összes közkiadás helyi részaránya (1. ábra). Ez kedvezőtlen az EU többi részén tapasztalt fejleményekhez képest (2. ábra). Megszűnt az SZJA megosztása, a többi állami támogatás nagyrészt feltételhez kötött, feladatalapúvá vált, ami csökkentette a helyi döntéshozatal mozgásterét. Az önkormányzati hitelfelvételt központi átvilágításhoz és jóváhagyáshoz kötötték. Általában megerősítették az önkormányzatok különböző dekoncentrált szerveken keresztül történő jogi, igazgatási és pénzügyi felügyeletét.



Az önkormányzati bevétel fő saját forrását, a helyi iparüzési adót 2017-től részben kötelező szolidaritási hozzájárulás formájában, általános célú központi költségvetési bevételként központosították. Az iparüzési adóból való részesedése megnégyszereződött a 2020-ban beszedett bevételek 5,9%-áról 2024-re 23%-ra. E szolidaritási hozzájárulás 45,1%-át Budapest és kerületei adják. A mechanizmus kialakításának módja azt eredményezi, hogy néhány nagyobb önkormányzat többel járul hozzá, mint amennyit a különböző típusú transzferekből kapnak, vagyis nettó befizetőkké váltak a központi költségvetésben.

A helyi finanszírozási állomány egészének eróziója az erőforrások területileg kiegyensúlyozott elosztására és a szolgáltatások költségeinek feladatalapú kompenzációjára tett erőfeszítések ellenére a számos kis- és közepes méretű helyi önkormányzatnál kihívássá teszi a fennmaradót

önkormányzati szolgáltatások nyújtását, még azután is, hogy számos szolgáltatást közép- vagy központi szintre helyeztek át.

A központi kormányzat létrehozta az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsát (ÖNET), amelynek tanácsadó szerepe van, hogy párbeszédet folytasson és egyeztessen az önkormányzatokkal és szövetségeikkel minden olyan esetben, amelyben a nemzeti jogszabályok hatást gyakorolnak a helyi önkormányzati rendszerre.

Magyarország különböző, az érdekelt önkormányzati felek számára releváns adatrendszereket és platformokat hozott létre, köztük a kulcsfontosságú önkormányzati funkciók kezelését szolgáló ASP-t és önkormányzati ASP-t, a Magyar Államkincstár KGR-K11 költségvetési gazdálkodási rendszerét, az ambiciózus IKIR rendszert, a Belügyminisztérium által üzemeltetett adatplatformot, amely több hivatalos forrásból származó számos statisztikai és pénzügyi adatot tartalmaz az önkormányzatok számára és azokra vonatkozóan, és más ágazati információs rendszereket. Az EU és az Európa Tanács által társfinanszírozott, alább részletezett projekt egyik célja egy olyan platform megtervezése és tesztelése, amely ezekre a forrásrendszerekre támaszkodva lehetővé teszi a helyi önkormányzatok számára a kulcsfontosságú teljesítménymutatókra vonatkozó adatok és információk pénzügyi és szolgáltatástervezés, valamint menedzsment céljára történő elérését és felhasználását.

I.2. Az EU és az Európa Tanács projektje

Az Európai Bizottság (Strukturálisreform-támogató Főigazgatóság) a technikai támogatási eszköz keretében és az Európa Tanács által társfinanszírozott, *Helyi önkormányzati közpénzügyi fejlesztés és önkormányzati kapacitásépítés Magyarországon* címet viselő projekt keretében a magyarországi önkormányzatok adminisztratív és pénzügyi kapacitásának erősítését kívánja támogatni azáltal, hogy segíti a magyar hatóságokat az önkormányzatok jó demokratikus kormányzásához kapcsolódó intézményi keret fejlesztésében, valamint az érintett hatóságok jó demokratikus kormányzással kapcsolatos tudatosságát, ismereteit és készségeit kívánja javítani.

Ezek a célok összhangban vannak a nemzeti hatóságoknak az Európa Tanács vívmányaiban, valamint a helyreállítási és rezilienciaépítési tervben és a 2021. évi nemzeti reformprogramban vállalt kötelezettségeivel, amelyek célja az együttműködés és a regionális és helyi szintű közigazgatás minőségének javítása, valamint a közigazgatás digitalizálása.

Az Európa Tanács Jó Kormányzás Szakértői Központja (CEGG) e célok elérése érdekében olyan eszközöket alkalmaz, mint a szakértői értékelés, a szakpolitikai tanácsadás, a helyi pénzügyi referenciaérték (LFB), a közjogi etikai referenciaérték (PEB), valamint egy sor kapacitásfejlesztési erőfeszítés a Vezetői akadémia program (LAP) és az Európai kormányzási kiválósági címke (ELoGE) keretében. A fentieknek megfelelően a projekt kulcsfontosságú elemét képezi egy önkormányzati adatplatform tervezése és tesztelése, valamint a helyi-központi párbeszéd támogatása.

Ez, a szakértői értékelési kiküldetést követő jelentés – amely a *kormányzati költségvetési kapcsolatokra, az adatokhoz való hozzáférésre és azok felhasználására, valamint a helyi-központi politikai párbeszédre* vonatkozik – a magyar hatóságokkal folytatott konzultációk során prioritásként azonosított tág politikai területre, a fiskális decentralizációs folyamatra, valamint a helyi szintű intézményi és költségvetési keretre összpontosít. Ezen túlmenően kiemelt figyelmet fordítanak a helyi önkormányzatok pénzügyi és statisztikai adataihoz kapcsolódó információs rendszeres elemek integrálására annak érdekében, hogy átfogó és strukturált adathalmazhoz

biztosítsanak hozzáférést, és lehetővé váljon azok referenciaértékeket és teljesítménymutatókat is magában foglaló elemzése.

A projekt a projekt fő kedvezményezettjével, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségével (TÖOSZ), a Belügyminisztériummal, a Pénzügyminisztériummal és az Európai Bizottsággal (REFORM Főigazgatóság), valamint más hazai megvalósítási partnerekkel, helyi és központi érdekeltekkel koordinálva valósul meg.

I.3. A szakértői értékelés

A szakértői értékelés indoka

A szakértői értékelési eljárást a CEGG dolgozta ki, hogy eszközként segítséget és tanácsot nyújtson a kormányzat minden szintjén a jó demokratikus kormányzás megerősítését célzó reformokat előkészítő, elfogadó vagy végrehajtó tagállamoknak.¹⁰ A szakértői értékelés lényegében olyan kormányzati gyakorlat, amely lehetővé teszi a más, hasonló reformokat és jogszabályi változásokat végrehajtó európai kormányoknak dolgozó kollégák számára, hogy információkat és jó gyakorlati példákat kínáljanak, valamint barátságos tanácsokat adhassanak a megkereső hatóságnak. Ösztönzi a fogadó intézmények által felvetett problémákkal kapcsolatos alternatív perspektívák megosztását, valamint a helyi tisztviselőkkel bizalmas környezetben folytatott találkozók és őszinte megbeszélések nyomán a lehetséges megoldásokra vonatkozó javaslatokat.

A szakértői értékelési küldetés során folytatott megbeszélések egy átfogó kérdéskör körül forogtak, amelyeket a magyar hatóságokkal együttműködésben előzetesen határoztak meg. Ezek a kérdések hat klaszterbe vannak csoportosítva, és az A2. mellékletben szerepelnek. A nemzeti partnerek fő érdeklődési területe az önkormányzatok strukturális problémái, valamint a központi kormányzattal és a közvetítő réteggel való kapcsolatuk, a kormányzati pénzügyi kapcsolatok és az ahhoz kapcsolódó kihívások részletei, a helyi pénzügyi gazdálkodás minősége, a politika tájékoztatására használt önkormányzati adatinfrastruktúra, valamint a kormányzati párbeszéd és egyeztetés folyamata. A szakértői értékelési látogatást lezáró tájékoztató ülésen megállapodás született arról, hogy a közelmúlt globális válságainak hatásai (Covid, energiaárak) bár fontosak, a jelentés azokra nem fog kitérni részletesen.

A szakértői értékelési kiküldetés Magyarországon

A szakértői értékelési találkozókra 2023. szeptember 12. és 14. között került sor Budapesten. A szakértők előzetesen háttérdokumentumokat kaptak, amelyek tartalmazták az Európa Tanács legfontosabb dokumentációit, a magyar helyi önkormányzati rendszer leírását, a költségvetési gyakorlatot és a kormányzati pénzügyi mechanizmusokat, a bevételek és kiadások jelenlegi alakulását, valamint a projekt keretében például az adatok rendelkezésre állására vonatkozóan kidolgozott különféle anyagokat.

A Szakértői értékelési csoport (SZÉCS) a következő nemzeti szakértőkből állt:

- Dr. Marek Jetmar, a Cseh Köztársaság belügyminisztériuma Területi közigazgatási osztályának vezetője
- Myles Binney, az Önkormányzati hivatal politikai és szponzorálási vezetője, Szintemelési, lakásügyi és közösségi osztály, Egyesült Királyság
- Thomas Prorok, ügyvezető, Közigazgatási Kutatóközpont, Ausztria
- Martin Valentovič, főmunkatárs, MESA10, Szlovák Köztársaság
- Dario Runtić, kormányzati kapcsolati és államháztartásért és IKT-ért felelős közpolitikai tanácsadó, a pénzügyminiszter különleges tanácsadója, Városok Szövetsége, Horvátország

¹⁰ A módszertan részletes leírását lásd: Democratic Governance Division, Council of Europe (2022): PRP – The Peer Review Process – Member States Helping Each Other, <https://rm.coe.int/the-council-of-europe-peer-review-member-states-helping-each-other-/1680a6e819>

- Markku Mölläri, miniszteri tanácsadó, Helyi ügyekért felelős és regionális közigazgatási osztály, Pénzügyminisztérium, Finnország (írásbeli hozzászólás)

A CEGG csoport a következő személyekből állt:

- Dr. Sorin Ioniță, a szakértői fórum elnöke, Románia: Az Európa Tanács szakértője, szakértői értékelés facilitátor és a jelentés szerzője
- Conrad F. Zellmann, vezető projektfelelős a CEGG-nél, projektmenedzser
- Liubov Podtykan, projektasszisztens, CEGG

Az ülések napirendvázlata az A1. mellékletben található. A kiküldetés kezdetén minden szakértő strukturált előadást tartott a saját országa helyzetéről és rendszereiről, kitérve az említett főbb, érdeklődésre számot tartó kérdésekre (A2. melléklet). A fő kormányzati partnerekkel és a projekt kedvezményezettjével egy sor őszinte megbeszélés keretében, az összes partner aktív részvételével egyeztettek. A helyi önkormányzatok képviselői jelen voltak ezeken az üléseken, valamint a külön üléseken. Minden megbeszélés a Chatham House szabálya szerint zajlott.¹¹

I.4. A jelentés célja

A kiküldetés utáni jelentés a projekt ezen elemének fő eredménye, amely a fő kedvezményezett (TÖOSZ) és a nemzeti partnerhatóságok, a Belügyminisztérium és a Pénzügyminisztérium számára készült. Beépíti az értekezletek során megosztott fő adatokat, aggályokat és véleményeket, valamint a további hivatali kutatásokat.

A jelentés összefoglalja azokat a következtetéseket is, amelyekre a szakértők a látogatásuk során jutottak, és amelyeket előzetes formában ismertettek a nemzeti partnerekkel. A megbeszélések és a látogatás során azonosított további kérdések hangsúlyainak jobb tükrözése céljából a kezdeti témák átrendezésére került sor. Jelenleg a kormányzati pénzügyi kapcsolatokat, az adatokhoz való hozzáférést és azok felhasználását, valamint a helyi-központi párbeszédet felölelő, hat átfogó prioritási terület létezik. A jelentés többi része ezt a szerkezetet követi. A gyakorlatban referenciaként szereplő országok példái és tanácsai ennek megfelelően vannak rendszerezve.

A jelentés megfontolandó ajánlásokat kínál mind a hat érdeklődési területre vonatkozóan. Ezek szorosan illeszkednek a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának (ETS 122. szám) rendelkezéseivel, különösen a helyi hatóságok pénzügyi forrásaira vonatkozó 9. cikkhez, valamint az egyéb releváns európai előírásokhoz és jelentésekhez, különösen a következőkhöz:

- CM/Rec(2004)1 - [A Miniszteri Bizottságnak a tagállamokhoz intézett, a helyi és regionális szintű pénzügyi és költségvetési gazdálkodásról szóló ajánlása](#) (2004. január 8.)
- CM/Rec(2005)1 - [A Miniszteri Bizottságnak a tagállamokhoz intézett, a helyi és regionális hatóságok pénzügyi erőforrásairól szóló ajánlása](#) (2005. január 19.)
- CM/Rec(2007)12 - [A Miniszteri Bizottságnak a tagállamokhoz intézett, a helyi és regionális kapacitásépítésről szóló ajánlása](#) (2007. október 10.)
- CM/Rec(2023)5 - [A Miniszteri Bizottságnak a tagállamokhoz intézett, a jó demokratikus kormányzás elvéről szóló ajánlása](#) és annak [indokolása](#) (2023. szeptember 6.)

¹¹ A Chatham House szabálya úgy rendelkezik, hogy „Amikor egy értekezletet vagy annak egy részét a Chatham House szabálya szerint tartják, a résztvevők szabadon felhasználhatják a kapott információkat, a felszólaló(k) vagy más résztvevők személyazonosságát, hovatartozását azonban nem.” Lásd: The Royal Institute of International Affairs (2023): Chatham House Rule, <https://www.chathamhouse.org/about-us/chatham-house-rule>

- CG-FORUM(2021)01-03final jelentés - [A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának nyomon követése Magyarországon](#), Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa (2021. február 12.)

II. A SZAKÉRTŐI ÉRTÉKELÉS SORÁN TETT MEGÁLLAPÍTÁSOK

II.1. Általános észrevételek

A SZÉCS megfelelő fokú konszenzust talált az érintettek között a legtöbb olyan problémát és akadályt illetően, amelyekkel a magyarországi önkormányzati rendszer szembesül különösen a helyi pénzügyek területén. Kevésbé van azonban egyetértés e problémák mély okait vagy kezelési módjait illetően. A szakértői értékelési látogatás során lezajlott megbeszélések során több alapvető szempont is felmerült, és ezek képezik majd a részletesebb javaslatok alapját a következő szakaszokban; e szempontokat a következőképpen lehet összefoglalni:

- Magyarországon a helyi rendszerben a belátható időn belül nem terveznek jelentős strukturális változtatásokat, így a SZÉCS helyi finanszírozásra vonatkozó ajánlásait alkalmazni kell a jelenlegi területi rendszerben. A kis vidéki önkormányzatok többsége és a kisebb városok jelentős része továbbra is költségvetési kapacitás- és szakértelemhiánnyal küzd. A központi hatóságok ilyen esetekben valószínűleg dekoncentrált hivatalokra támaszkodnak a szolgáltatásnyújtásban, és ösztönzik az önkormányzatok közötti együttműködést.
- Mivel a központi kormányzat jelenleg nem tervez rendszerszintű reformokat, a fokozatos változtatások lesznek túlsúlyban; ezért fontos biztosítani ezek koordinációját és következetes végrehajtását az idő múlásával annak biztosítása érdekében, hogy mindegyik ugyanabba az irányba haladjon; az új ötleteket lehetőség szerint először tesztelni, majd azután kell széles körben megvalósítani.
- Az Európa Tanács sok más tagállamához hasonlóan Magyarország továbbra is inflációs nyomással és bizonyos mértékű költségvetési megszorítással nézhet szembe a következő időszakban. A hiányok kordában tartásának szükségessége helyi szinten is megakadályozza a közkiadások jelentős bővülését, ezért a javasolt megoldásoknak költségvetési szempontból az általános konszolidált költségvetéssel szemben nagyjából semlegesnek kell lenniük.
- Az összes érdekelt fél egyetértett abban, hogy a helyi költségvetési erőfeszítések és az eredményes helyi költségvetési gazdálkodás ösztönzése kulcsfontosságú a pénzügyi források hatékony alkalmazásához és felhasználásához. Ezt az elvet, amelyet a jó demokratikus kormányzás alapelvei közül a 10. „Hatékony pénzügyi és gazdasági irányítás” elv is tükröz, a kormányzati finanszírozásra alkalmazott összes korrekcióba be kell építeni.¹²
- A kormányzati átutalások kiszámíthatósága, stabilitása és legitimitása kiemelten fontos, annál is inkább, mivel ezek a helyi költségvetések meghatározó forrásai és nagy valószínűséggel azok is maradnak. Nehéz azonban számszerűsíteni és felmérni az egyes önkormányzati szinten átruházott hatáskörök pontos helyi igényét, ahogyan azt a jelenlegi feladatalapú mechanizmus igyekszik tenni; az adómegosztás és a normatív támogatások

¹² Vö. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának releváns ajánlásai, köztük a Miniszteri Bizottság jó demokratikus kormányzás elvéről szóló CM/Rec(2023)5. sz. ajánlásának indokolása, beleértve a Miniszteri Bizottság és a Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa legfontosabb ajánlásaira hivatkozó mellékletet https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680ac77e4

egyszerűbb rendszere, amely kevesebb mutatószámon és a források elköltésének nagyobb helyi rugalmasságán alapul, sokat segíthet a kiszámíthatóság, a stabilitás és az átláthatóság (és ezáltal a legitimitás) céljainak megvalósításában.

- A nemzeti és a helyi hatóságok egyetértenek abban, hogy az önkormányzati szolgáltatások teljesítményének nyomon követésére szolgáló jó adatrendszer elengedhetetlen az átfogó politika kialakításához, a területi egységek közötti teljesítményértékeléshez és a bevált gyakorlatok települések közötti átadásához; a szélesebb körű nyilvánossággal szembeni elszámoltathatóságot is növelheti. Az adatrendszert nem a helyi költségvetések központosított részletekbe menő irányítására, hanem főként a szakpolitikai tervezésre és a döntéshozatalra lenne a legjobb használni.
- Egy jól látható, kellően reprezentatív és hiteles konzultációs mechanizmusra van szükség a helyi és regionális szinten hatást gyakorló politikákkal kapcsolatos döntéshozatal megkönnyítéséhez; az olykor népszerűtlennek tűnő intézkedések így könnyebben megérthetőek és elfogadhatók, ami a többszintű kormányzás rendszere egészének kiszámíthatóságát növeli.
- A szakértői értékelési értekezletek során több érdekelt fél szerint is fontos lenne objektíven meghatározni, hogy a különböző feladatok központosítása javította-e a minőséget, csökkentette-e a helyi szolgáltatások fajlagos költségét és az adósságfüggőséget. Ideális esetben az elfogadott megoldások felé történő elmozdulás érdekében minimális szintű egyetértés érhető el az országos és a helyi hatóságok között az önkormányzati rendszerben az elmúlt másfél évtizedben tapasztalt nehézségek kiváltó okait illetően.
- A jelentésben tárgyalt aggályos területek összhangban állnak a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa által 2021-ben elfogadott jelentésben szereplő megállapításokkal.¹³ A legfontosabb szempontokat a 451(2021). sz. ajánlás 4. cikke sorolja fel, amely kiemeli a helyi hatóságok saját és átruházott hatásköreinek korlátozott körét, azt, hogy nincs elegendő helyi erőforrás a feladatok teljesítéséhez; a helyi hatóságoknak nyújtott támogatások többnyire konkrét projektek finanszírozására irányulnak, és a hozzárendelés kritériumai nem objektívek, nincs valódi és megfelelő konzultációs mechanizmus a helyi hatóságokat érintő összes kérdésben, különös tekintettel a pénzügyi források újraelosztására és elosztására.

¹³ CG-FORUM(2021)01-03final jelentés - A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának nyomon követése Magyarországon, Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa (2021. február 12.), <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-european-charter-of-local-self-government-in-hungary/1680a129f6>

II.2. Prioritási területek és ajánlások

1. prioritási terület: A helyi adóalap

A saját forrásból származó bevételek Magyarországon a helyi költségvetések mintegy harmadát teszik ki, ami közel van az OECD-átlaghoz. Az érdekelt önkormányzati felekkel folytatott megbeszélésekből azonban kiderült, hogy a helyi adóalap nem kellően diverzifikált, túlnyomórészt egy forrásra, a helyi adóbevételek 80%-át, a teljes adóbevételek közel 32%-át adó helyi iparüzési adóra támaszkodik.

Az ilyen típusú források jelentős területi egyensúlyhiányokat generálnak, mivel hajlamosak a fő üzleti növekedési pólusokon felhalmozódni, és idő múlásával az üzleti ciklussal együtt ingadoznak. A Covid utáni időszakban a gazdasági aktivitás élénkülése miatt ez lendületes és vonzó bevételtípus lehet, annál is inkább, mivel a teher a vállalkozásokra hárul, nem az egyes állampolgárokra. Ez azonban a gazdasági lassulás esetén a helyi pénzügyi rendszer bevételeinek komoly visszaeséséhez vezethet. A HIPA-beszédés egyenetlen területi megoszlása is szükségessé teszi a második lépésben a jelentős kiegyenlítést. Másrészt úgy tűnik, hogy az egyéb bevételi források kiaknázatlanok (a föld- és épületadó), vagy központosítottak (a gépjárműadó). Az alábbi szövegdobozban található esetek olyan alternatív példákat kínálnak a társországokbeli helyi bevételek szerkezetére, amelyek a további magyarországi megbeszélések során figyelembe vehetők.

Horvátországban a saját forrásból származó bevételek helyi szinten a kommunális díjak (infrastruktúra-fenntartási díj), a személyi jövedelemadót terhelő pótagó (SZJA), a gépjármű- és hajóadó, az ajándékozási és öröklési adó, a második lakás adója, közterület-használati adó, eszközbérleti és bérbeadási bevételek stb. keverékéből állnak. Egyik forrás sem meghatározó: a kommunális díjak a saját bevételek 39,5%-át, az eszközbérlet 19,5%-át, a pótagó 14,7%-át adja. Egyes helyi adók, például a járművekre, csónakokra és az örökösödésre kivetett adók szigorúan szabályozottak; némelyik szabályozott, de nincs korlátozva, mint például a kommunális díj; és néhány kevésbé szabályozott és nincs korlátozva (közterület).

Finnországban vannak olyan önkormányzatok, amelyek adminisztrációjuk és pénzügyeik tekintetében erős önkormányzattal rendelkeznek, noha a helyi adókat a központi kormányzat egységesen szedi be a helyi hatóságok nevében, és ennek megfelelően osztja el. Ebben a rendszerben a költségvetések nemzeti jog szerinti ellenőrzése szigorú, a helyi pénzügyek mutatói pedig könnyen nyomon követhetők. Léteznek pénzügyi mechanizmusok az önkormányzati finanszírozás bizonyos vonatkozásokban történő kiegyensúlyozására, de ezek idővel, ahogy a helyi közösségek problémái és szükségletei sokrétűbbé váltak, elvesztették jelentőségüket. Folyamatos aggodalom tárgyát képezi, hogy egyensúlyba kerüljön egyrészt az önkormányzatok mozgás- és innovációs szabadsága, másrészt az önkormányzati összevonás vagy az egyes területeken az elmélyült együttműködés rendszerszintű ösztönzése. Az önkormányzatok közötti együttműködésben (ÖKE) van lehetőség, ami a gyakorlatban csak részben valósul meg, és a kistélepülések összevonása sem mindig volt túl hatékony. Ez azért volt így, mert az ÖKE-k vagy egyesülések előkészítése kemény munka, és megfelelő mennyiségű helyi szakértelemet és felső szintű ellenőrzést igényel.

Az elmúlt években nőttek az önkormányzatok közötti különbségek, miközben a nagyvárosok egyre inkább sajátos problémákkal szembesülnek. E kihívásokra válaszul a döntés az volt, hogy ösztönözzék a kísérletezés skandináv kultúráját, amely a fokozatos változtatások végrehajtásának helyi és regionális szabadságán alapul. Az adósságszint ellenőrzése továbbra is alapvető fontosságú. Az önkormányzati tulajdonú ingatlanok és a magánlakásoknak megfelelő ingatlanadó-alap – különösen azokon a területeken, ahol a házak értéke csökken – napjainkban égető kérdéssé vált. A városi beruházások az ország egyes részein túlzott adósságnövekedést is okoztak.

Az **Egyesült Királyságban** a helyi hatóságoknak három fő bevételi forrásuk van: az állami támogatások, a lakóingatlanokra kivetett önkormányzati adó és az üzleti ingatlanokra kivetett adók. 2019/20-ban, a sürgősségi Covid-finanszírozás előtt, a hatóságok finanszírozásuk 22%-át támogatásból, 52%-át önkormányzati adókból és 27%-át visszatartott vállalkozási adókból kapták.

A hatóságok kölcsönt vehetnek fel és befektethetnek, de törvény alapján kötelesek minden évben egyensúlyba hozni a költségvetést. Bevett gyakorlat, hogy tartalékokat képeznek pénzügyi rezilienciájuk növelése és a költségvetés egyensúlyának biztosítása érdekében. A 2011. évi Localism Act (lokálpatrióta törvény) lehetővé teszi a helyi hatóságok számára, hogy maguk határozzák meg önkormányzati adókulcsukat. A hatóság emelheti az adó mértékét. A 3 százalékot meghaladó emelést népszavazással kell alátámasztani.

Ajánlások

A magyarországi döntéshozók megfontolhatják az iparűzési adó kiegészítését más helyi bevételi forrásokkal, mint például az önkormányzati tulajdonú vagyonból származó bevételekkel, vagyonadóval, a települési illeték kiegyenlítésével vagy a gépjárműadó decentralizálásával. Ez összhangban lenne a Charta 9.4. cikkével, amely úgy szól, hogy „Azon pénzügyi rendszerek, amelyekben a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai alapulnak, legyenek eléggé sokrétűek és rugalmasak ahhoz, hogy lehetővé tegyék – amennyiben ez a gyakorlatban lehetséges – a feladatok megvalósításához szükséges költségek tényleges alakulásával való lépéstartást.” E követelmények érvényesítésének módjáról további részletek találhatóak a helyi szintű pénzügyi forrásokról szóló Rec(2005)1. sz. ajánlásban,¹⁴ különösen a 3. pontban (Helyi adózási iránymutatások).

A saját forrásból származó bevételek diverzifikálása az adóköteles ingatlanok jellegéből adódóan segítené az önkormányzatokat a gazdasági visszaesések átvészelésében és a bevételek jobb kiszámíthatóságában. A gépjárműadó kiemelt jelentőséggel bírhat a sebezhető önkormányzatok, illetve a korlátozott vállalkozói jelenléttel és elenyésző iparűzésiadó-bevétellel rendelkező, de a magángépjárművek jelenléte miatt adóalappal rendelkező vidéki önkormányzatok számára.

Ezen felül a magasabb hozam elérése érdekében az önkormányzatoknak több útmutatásra és segítségre is szükségük lehet adóalapjuk megállapításához, kihasználásához, a meglévő szabályok érvényesítéséhez. A magyar hatóságok mérlegelhetnék, hogy a helyi önkormányzatok a gyakorlatban miért nem alkalmaznak több helyi adót, ha elvileg joguk van kivetni azokat. Hasznos lehet egy országos szintű értékelés annak megállapítására, hogy valóban kiaknázzák-e az ingatlanadót, valamint egy helyi szintű értékelés annak megállapítására, hogy miért nem használják ki jobban a gyakorlatban a helyi adóalap bővítésének rugalmasságát, ha az önkormányzatok e tekintetben jogosultak fellépni. A saját források kiegyensúlyozottabb elege csökkentené azt az igényt is, hogy az önkormányzatok közötti pénzügyi különbségeket a központból érkező kiegyenlítő támogatásokkal rendezzék.

¹⁴CM/Rec(2005)1E - A Miniszteri Bizottságnak a tagállamokhoz intézett, a helyi és regionális hatóságok pénzügyi erőforrásairól szóló ajánlása (2005. január 19.),
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805db09e

2. prioritási terület: Kormányzati transzferek, a kiegyenlítési mechanizmus és a szolidaritási hozzájárulás

A magyar önkormányzati finanszírozási rendszert Európa más országaihoz képest a központi költségvetési támogatásoktól és transzferektől való nagyfokú függőség, a megosztott adók hiánya jellemzi. Az érdekelt felek szakértői értékelés során történt egyeztetése alapján az önkormányzatok pénzügyi forrásainak meghatározását, hasznosítását és továbbfejlesztését szolgáló koordinációs mechanizmusok intézményesítettsége is alacsony. A központból történő támogatások jelenlegi feladatalapú modellje helyi szinten merevséget teremt, visszatart az önálló döntésektől, és a szakértői értékelés keretében kapott visszajelzés alapján az összetettsége miatt látszólag nehezen érthető egyes érdekelt felek számára.

A feladatalapú támogatások elvileg kompenzálják az önkormányzatokat a sokféle önkormányzati szolgáltatás költségeiért. A szakértői értékelés során folytatott egyeztetések alapján azonban ez csak egyes szolgáltatásokra (közvilágítás, útkarbantartás) vonatkozik; számos más szolgáltatást illetően sok településtípus esetében a támogatások állítólag nincsenek összhangban a tényleges költségekkel. A reformokat ráadásul sürgetővé teszi az elmúlt évek magas inflációja és az, hogy egyes ráfordítás típusoknál már 2013-ban végrehajtották a költségkiigazításokat.

Bár a központosított államokban nem ritka az állami támogatásokra való nagymértékű támaszkodás, az ilyen fiskális megállapodások negatív következményekkel járhatnak, csökkentve a helyi autonómiát, és visszavethetik a szolgáltatásnyújtás innovációját, a rendelkezésre álló források hatékony felhasználását vagy a saját bevételek növelésére irányuló erőfeszítéseket. A minimumszintek megállapítása, valamint ezek megosztott adómegállapításokkal és kisebb szolgáltatási szint kiegyenlítési támogatásokkal való kiegészítése a rendelkezésre álló források hatékonyabb felhasználására és saját bevételekkel való összekapcsolására ösztönözheti az önkormányzatokat. Emellett ösztönöznék a szolgáltatásnyújtás innovatív megközelítését és a magasabb színvonalú szolgáltatás elérését minimális költségvetési költségek mellett.

Ausztria elfogadta a fiskális kiegyenlítési törvényt (FEA), a kiegyenlítés jól bevált és elfogadott eszközét, amelynek alapján meghatározzák a három kormányzati szint közötti fiskális kapcsolatokat. Négyévente tárgyalja meg a három kormányzati szint, és szabályozza a bevételek elosztását, meghatározva az egyes kormányzati szintek számára elkülönített összeget. A FEA a kérdések széles körét fedi le, i. a saját adókból; ii. megosztott adókból; iii. átutalásokból származó források hozzárendelésével és az összegek elosztásával. A bevételek nagy részét – a helyi adók kivételével – a szövetségi szint veti ki, amely második lépésben a megosztott adókból származó bevételeket az önkormányzatokhoz rendeli. Az elosztást egy fő szabály – a lépcsőzetes népesedési rendszer – határozza meg, amely szerint a nagyobb lélekszámú városi önkormányzatok nagyobb arányban részesülnek a bevételekből, hogy a nagyobb önkormányzatok városközpontként felmerülő többletkiadásait kompenzálják.

Az eredmény az, hogy az osztrák önkormányzatok számára a legfontosabb forrást a megosztott adók jelentik, amelyek legtöbbször az összes önkormányzati bevétel legalább 40%-át teszik ki. A megosztott adók közül a legrelevánsabb az általános forgalmi adó (ÁFA), a személyi jövedelemadó (SZJA) és a társasági adó (TAO). A legfontosabb helyi adók az önkormányzati adó és az ingatlanadó. Az első az ausztriai székhelyű társaságok által fizetett iparüzési adó, amely a teljes munkabér 3%-a; a másodikat ingatlannal rendelkező magánszemélyekre vetik ki. A díjak a fennmaradó részt képviselik, és főként a közszolgáltatások és közművek biztosítása során keletkeznek.

Horvátországban a központi kormányzat minimumszabályokat határoz meg az önkormányzati szolgáltatásokra vonatkozóan, amelyek finanszírozása legfeljebb 6%-os szja-hányaddal történik, az alábbiak szerint osztva: alapfokú oktatásra 1,9%, középfokú oktatásra 1,3%, szociális ellátásra 0,8%, egészségügyre 1%, tűzvédelemre 1%. Ezt kiegészíti a konkrét szolgáltatási mutatókon, tanuló- vagy osztálylétszámon, szolgáltatási területen stb. alapuló állami támogatás. Létezik egy nem előirányzott költségvetési kiegyenlítési rendszer is, amely az összes szubnacionális bevétel mintegy 7%-át biztosítja, és célja a regionális költségvetési egyenlőtlenségek kezelése. A tágabb cél az egy főre jutó 5 éves átlagos adóbevétel elért tényleges szint és a cél közötti különbség megszüntetésével történő kiegyenlítése a településeken. Az egyes települések esetében a kiegyenlítési támogatás nullától a teljes önkormányzati egységbevétel 100%-át meghaladó összegig terjed. A képlet több helyi adó maximális kulcsú lehetséges összhozamán alapul, függetlenül az önkormányzat által meghatározott tényleges kulcsoktól, hogy elriassa a fiskális kiegyenlítés elsődleges haszonélvezőinek számító önkormányzatok „negatív versenyét”.

A Cseh Köztársaságban a települések és régiók teljes adóbevételének nagy része az adótervezésről (RUD) szóló 243/2000 Coll. törvény alapján keletkezik. A RUD rendszer fő elve a kölcsönös szolidaritás, amely az önkormányzatokhoz és régiókhoz tartozó adórészek meghatározásából ered. A megosztáshoz használt nemzeti adók az áfa, az iparűzési adó (vállalkozók), a társasági adó (TAO) és a személyi jövedelemadó (SZJA).

A RUD tehát egy törvényi mechanizmus az adóbevételek megosztására az állam és az önkormányzatok között jó időkben, de ugyanilyen módon a tehermegosztásra is szolgál visszaesés esetén (együtt „jó és rossz időkben”). Így egy adott konstrukcióban az úgynevezett megosztott adók pozitív és negatív hatásait egyaránt meg kell osztani az állam, az önkormányzatok és a régiók között.

Jelenleg az állami költségvetés, a régiók és a települések közötti bevételmegosztás aránya 64,38% / 9,78% / 25,84%. A hányadok idővel kissé változhatnak. A 100%-ban önkormányzati tulajdonú cégek ingatlanadója és a TAO az önkormányzatok kizárólagos adója. A fogyasztási adókra nem terjed ki a RUD mechanizmus, mivel bevételük kizárólag a központi költségvetés bevétele.

Ennek az elrendezésnek az a fő előnye, hogy az összes szint költségvetését egyben tartja. A bevételek keveréke és az adók eltérő érzékenysége a gazdasági ciklusokra vagy az inflációs rohamokra az egyes költségvetéseket stabilabbá és több szinten összekapcsolttá teszi. A gyakorlatban azonban ennek az elvnek az érvényesítése nem ilyen szigorú. A szubnacionális hatóságok ismételten megtagadták a rájuk eső terhek viselését a bevételek csökkenésekor, például amikor 2021 után eltörölték az úgynevezett szuperbruttó bért. Általánosságban elmondható, hogy a helyi önkormányzatok elutasították a RUD azon módosításait, amelyek negatívan befolyásolták költségvetésüket.

Másrészt, hogy a kormány – ahhoz, hogy a konszolidációs csomag részeként az államháztartás konszolidációjának prioritása teljesüljön – a közelmúltban az önkormányzatoknak és a megyéknek jutó részesedés csökkentését javasolta. Így nem részesülnek a beszédéseknek a TAO és SZJA kapcsán javasolt alintézkedések miatti növekedéséből, amely csak a központi költségvetést terheli. Kompenzációként az ingatlanadó emelését javasolják, azzal az elképzeléssel, hogy az összességében semleges hatással legyen a helyi költségvetés bevételeire.

Az adómegosztással és kiegyenlítéssel kapcsolatos **szlovákiai** tapasztalatok részletes leírása a 3. mellékletben található.

Ajánlások

Az átláthatóság, a kiszámíthatóság és a rendszerbe vetett bizalom növelése érdekében Magyarországon megfontolandóak a feltétel nélküli támogatások, az adómegosztás és a kiegyenlítés alternatív modelljei. Ez összhangban lenne a Charta 9.1., 9.2. és 9.7. cikkével, amely szerint „az önkormányzatok megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyeknek a meghatározott feladataikkal arányban kell állniuk”, és megemlíti, hogy „a lehetőségekhez mérten a helyi önkormányzatoknak juttatott támogatás nem köthető meghatározott feladatok finanszírozásához.” Ezen túlmenően ezek az ajánlások összhangban vannak a Rec(2005)1. sz. ajánlással,¹⁵ különösen a pénzügyi kiegyenlítési iránymutatásokról szóló 4. pontjával. Az áthelyezések feladatalapú modelljétől való elmozdulás összhangban lenne a jó demokratikus kormányzás alapelvei közül a 7. (Hatékony, eredményes és megbízható ügyintézés) és 10. (Hatékony pénzügyi és gazdasági irányítás) elvvel is.¹⁶

A feladatalapú finanszírozási modell felülvizsgálata egy két-három éves átmeneti időszakban, alapos elemzést és adószimulációkat követően végezhető el. Minden változtatásnak a következőkön kell alapulnia: (i) annak alapos újragondolásán, hogy mely szolgáltatásokat kell kötelezőként besorolni; (ii) annak értékelésén, hogy az előző évek előirányzatai elegendőek voltak-e a kötelező költségek fedezésére, és ezek mekkora részét fizették ki a helyi saját bevételekből; (iii) egyeztetéseken különböző méretű hatóságokkal, független helyi költségvetési szakértőkkel, valamint szélesebb körű online nyilvános vitán.

E lépések eredményeként:

- A szolidaritási hozzájárulás mértékét csökkenteni lehetne és megfelelő kiegyenlítési alappá lehetne alakítani, ezzel párhuzamosan pedig meg lehetne szüntetni, hogy az önkormányzatok egy részének működésére gyakorolt nettó negatív hatásait. A transzferek teljes rendszere működésének legrosszabb esetben is semlegesnek kell lennie azon önkormányzatok számára, amelyek a kiegyenlítési mechanizmus fő hozzájárulását adják.
- Rövid távon átláthatóbbá lehetne tenni a szolidaritási hozzájárulást a címzett és a cél szempontjából: az azt megteremtő néhány tucat önkormányzatnak legalább látnia kell, hogy hova megy a hozzájárulásuk. Ez különösebb erőfeszítés nélkül megvalósítható, és megfelel a Rec(2005)1. sz. ajánlás 41. cikkében szereplő követelménynek: „a helyi hatóságokat megfelelő információkkal kell ellátni a kiegyenlítő rendszerek működéséről, mivel nem fogadhatnak el olyan rendszert, amelyet nem ismernek, vagy amelyet nem értenek”.
- A SZÉCS nyomatékosan ösztönzi a magyar hatóságokat, hogy fontolják meg a 2014 előtt létező SZJA-megosztás adószimulációs forgatókönyvekből még meghatározandó százalékos arányban történő visszaállítását a Rec(2005)1. sz. ajánlás 14. cikkével összhangban, amely szerint „a helyi hatóságok megosztott erőforrásai elsősorban nem

¹⁵CM/Rec(2005)1 - A Miniszteri Bizottságnak a tagállamokhoz intézett, a helyi és regionális hatóságok pénzügyi erőforrásairól szóló ajánlása (2005. január 19.),

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805db09e

¹⁶ Vö. CM/Rec(2023)5 - A Miniszteri Bizottságnak a tagállamokhoz intézett, a jó demokratikus kormányzás elvéről szóló ajánlásához fűzött indokolás, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680ac77e4

pántlikázott többletforrásokból és/vagy állandó törvényben meghatározott, célhoz nem kötött megosztott arányos forrásokból áll.”

- A megosztott adókat az önkormányzatok költségvetési kapacitása vagy objektív és átlátható szempontok alapján lehet felosztani. Különbőféle lehetőségeket kell figyelembe venni egy ilyen rendszer tervezésekor, például:
 - Az esélyegyenlőség elve alapján (pl. idős lakosok száma a szociális szolgáltatások finanszírozásához), ami a helyi önkormányzatokat is a megelőző ellátás előtérbe helyezésére motiválja;
 - Egyszerű költségmutatók (tanulók száma az iskolákban, a helyi utak karbantartásához szükséges utak hossza stb.) és a különböző helyi adottságokat (földrajzi elszigeteltség, elnéptelenedés stb.) figyelembe vevő súlyozási rendszerek alapján.

3. prioritási terület: Az adatgyűjtés- és elemzés rendszere

A magyar nemzeti hatóságok több információs rendszert működtetnek, amelyek kulcsfontosságú adatokat tartalmaznak az önkormányzati statisztikákról, a költségvetés végrehajtásáról és teljesítményéről (IKIR, ASP, KGR/K11). Erőteljes potenciállal rendelkeznek a politikai döntések előtti jobb tájékoztatásban, az átláthatóság növelése, valamint a helyi és központi hatóságok közötti érdemi párbeszéd elősegítése érdekében.

A magyar érdekelt felek szívesen fejlesztik tovább ezeket a rendszereket és bővítik használatukat, például a különböző állami és helyi intézmények által használt korai figyelmeztető jelzések beépítésével. Az adatbázisokhoz az országos önkormányzati szövetségek és önkormányzatok férhetnek hozzá. Ezeknek a rendszereknek a lefedettsége és elemzési képessége azonban bizonyos tekintetben még korlátozott a technológiai platform kihívásai és részben a felhasználói hozzáférés kialakítása miatt. A jelenlegi EU–Európa Tanács projekt támogatja a hivatalos adatforrásokhoz való nagyobb hozzáférést és azok felhasználását, különösen olyan felhasználói oldali elemző eszközök tervezésén keresztül, amelyek segíthetik a helyi pénzügyi tervezést, döntéshozatalt és szolgáltatásnyújtást.

Különösen érdekesek és eredményesek voltak a szakértői értékelési értekezletek során az adathozzáférés és adatfelhasználás témájában folytatott beszélgetések. A SZÉCS megemlítette, hogy a magyar hatóságok jelentős erőfeszítéseket tettek az IKIR-hez hasonló adatrendszerekbe történő befektetés céljából, valamint a különböző érdekelt csoportok az adatfelhasználás előmozdítása érdekében egyértelmű együttműködési hajlandóságot mutatnak. A szakértői értékelési folyamat során minden érdekelt fél felismerte a helyi önkormányzatok pénzügyeivel és teljesítményével kapcsolatos adatok nagyobb lefedettségének, hozzáférhetőségének és felhasználásának szükségességét. A jelentésben szereplő ajánlásokkal összefüggésben ezek rendkívül előnyösek lesznek, pl. a kormányzati támogatások jelenlegi rendszerének felülvizsgálatára és a kiegyenlítési rendszer esetleges fejlesztéseire.

Az adatgyűjtés, -megosztás és -elemzés meglévő mechanizmusaiiba történő további befektetések és fejlesztések erősítik a megnövekedett adathasználat által gyakorolt pozitív hatást. Jelenleg a szakértői értékelési értekezletek során a különböző tárgyalópartnerek még mindig úgy tartják, hogy az önkormányzatok mérvadó pénzügyi vagy teljesítményadatai nem eléggé hozzáférhetők és felhasználóbarát jellegűek. A fő kihívások a következők: (i) az összes érdekelt fél korlátozott hozzáférési joggal rendelkezik, (ii) a használhatóság nem optimális, és (iii) egyes helyi hatóságok nem tartoznak a költségvetési adatok hatókörébe. Az olyan adatrendszerek azonban, mint az IKIR és az Államkincstár KGR/K11 rendszere, nagy potenciállal rendelkeznek a központi kormányzat, a

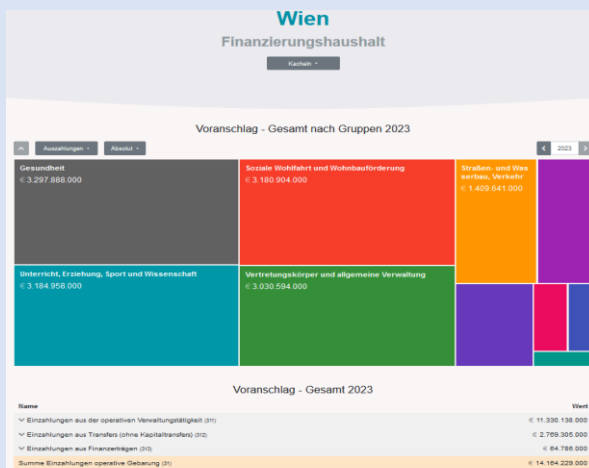
helyi önkormányzatok és az helyi önkormányzati szövetségek számára. Kulcsfontosságúak az önkormányzatok számára felhasználóbarát adat- és elemzőeszközök fejlesztésében.

Ausztriában az önkormányzatok beszámolnak költségvetésükről az államoknak (Länder), amelyek viszont eljuttatják ezeket a jelentéseket a Pénzügyminisztériumnak és a Szövetségi statisztikai hivatalnak, ahol összesítik és ellenőrzik az adatok minőségét. Az összes kiadási adatot tartalmazó elektronikus adatkészlet megvásárolható az osztrák statisztikai hivatalnál; a közelmúltban ezeket az adatokat az Open Spending Austria rendelkezésére bocsátják, ha az egyes önkormányzat hozzájárul (www.offenerhaushalt.at).

A portál nemcsak a kiadási adatokat teszi elérhetővé online; emellett többféle interaktív adatvizualizációt is biztosít, amelyek megkönnyítik az önkormányzati tisztviselők és a polgárok számára az önkormányzati költségvetések megértését. Az egyes települések számára elérhető főbb funkciók a következők:

- a kiadási adatok fatérképe szakpolitikai (funkcionális) besorolás szerint (azaz hova megy a pénz?), beleértve a megfelelő gazdasági besorolást is (azaz milyen típusú kiadások vannak?)
- a költségvetések részletes áttekintését tartalmazó diagram 23 éves időszakra vonatkozóan;
- az adósságok és kötelezettségek diagramja;
- 1000 euró összegnek megfelelő adó felhasználását szimuláló fánkdiagram;
- Kulcsfontosságú pénzügyi mutatók: az önkormányzat pénzügyi stabilitásának szisztematikus megközelítése oszlopdigramokban megjelenített részmutatók szerint:
 - Kvótamentes pénzügyi felső rész (készpénz)
 - Önfelfinanszírozási arány (készpénz)
 - Adósság időtartama
 - Adósságszolgálati arány
 - Nettó eredményarány (elhatárolás)
 - Nettó eszközarány (elhatárolás)
 - Anyagvisszatartási arány (gyarapodás)
- az egyes évek kiadási adatainak letöltése CSV formátumban további felhasználás céljából (CC-BY licenc)

Az eredményszemléletű számviteli rendszer 2020-tól Ausztriában történő bevezetése szükségessé tette a platform jelentős átalakítását. A cash flow kimutatás mellett eredménykimutatás és mérlegkimutatás is szerepelt.



Horvátország nyílt adatportált (<https://data.gov.hr>) hozott létre, amelyet a nemzeti és helyi önkormányzatok használnak arra, hogy feldolgozás céljából különféle adatkészleteket bocsássanak a szélesebb körű nyilvánosság rendelkezésére. A Pénzügyminisztérium bontott helyi önkormányzati pénzügyi beszámolókat (bevételek és kiadások, mérlegek) tesz közzé a honlapján (<https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/lokalna-samouprava/financijski-izvjestaji-ilp-r-s/203>).

A Pénzügyminisztérium (beleértve az Államkincstárt és az Adóhatóságot is) évente vagy kérésre a Városok Szövetségének (AOC) is széles körű nyersadatokat és pénzügyi beszámolókat kínál. A Szövetség különféle eszközöket és platformokat használ az ilyen információk feldolgozására és elemzésére. A helyi önkormányzatok ezenkívül hozzáférnek az Adóhatóság ingatlanforgalmi adataihoz (kérelemre), valamint azonnali hozzáféréssel rendelkeznek a különféle állampolgári nyilvántartásokhoz, gépjármű-nyilvántartásokhoz és egyéni jövedelmi nyilvántartásokhoz.

Az **Egyesült Királyságban** a helyi hatóságok a kiadásokról jelentést tesznek a Szintemelési, lakásügyi és közösségi osztálynak (DLUHC), és az összes közkiadást a kormányzati számlák összessége (WGA)* elnevezésű nemzeti pénzügyi kimutatásokban tüntetik fel. A Pénzügyminisztérium a Központi számviteli és jelentéstételi online rendszert (OSCAR) használja pénzügyi irányítási funkcióinak ellátására és a részlegek költségvetésének az Egyesült Királyság parlamentje általi jóváhagyása céljából történő jelentésére. A minisztériumok havi rendszerességgel nyújtanak be adatokat az OSCAR-nak, a legfontosabb pénzügyi adatokat pedig a kormány átláthatósági programjának részeként negyedévente teszik közzé.

Az Önkormányzati hivatal (Oflog) önkormányzati végrehajtó szervként júliusban alakult meg Angliában. Az Önkormányzati hivatal hiteles és hozzáférhető adatokat és elemzéseket biztosít az önkormányzatok teljesítményéről, és támogatja annak javítását, hogy javuljon a nyilvánosság előtti elszámoltathatóság és összehasonlítható adatokat biztosítson a hatóságok részére. Az Önkormányzati hivatal helyi hatósági Data Explorerje (<https://oflog.data.gov.uk/>) mutatókat tesz közzé a hulladékgyűjtésről, a felnőttek szociális ellátásáról, a felnőttek készségeiről és a pénzügyekről. A pénzügyi mutatók a következők:

- Nem elhatárolt tartalékok a nettó bevételi kiadás százalékában kifejezve
- Nem elhatárolt tartalékok a szolgáltatási kiadások százalékában kifejezve
- Az egy lakásra jutó teljes alapvető vásárlóerő
- A D sávos önkormányzati adókulcsok mértéke
- Önkormányzati adóbevétel lakásonként
- A szociális ellátásra fordított kiadások az alapvető vásárlóerő százalékában kifejezve
- Adósságszolgálat az alapvető vásárlóerő százalékában kifejezve
- A teljes adósság az alapvető vásárlóerő százalékában kifejezve

A Data Explorer új mérőszámokkal tovább fog fejlődni.

Ajánlások

A jobb adatlefedettség, megbízhatóság és hozzáférhetőség céljának elérése érdekében az információminőséget és a felhasználóbarátságot fokozatosan javítani kell, és lépéseket lehet tenni az adatok interoperabilitása irányába. Ez a következőket foglalhatja magában:

- Az ASP kiterjesztése valamennyi költségvetési intézményre, ami segítené a helyi és központi szintű döntéshozatalt. Ez további beruházásokat jelent az informatikai infrastruktúrába és az adatbázisok tervezésébe.
- További lépések a pénzügyi és szolgáltatási teljesítményadatok integrációja, interoperabilitása és felhasználhatósága felé a következők révén:
 - i. Az adatlefedettség és -minőség, valamint az adatokhoz való hozzáférés folyamatos fejlesztése a meglévő adatrendszeren, például az IKIR, KRG/K11, APS keretén belül, valamint
 - ii. Olyan felhasználói oldali eszközök és platformok fejlesztésének támogatása, amelyek meglévő adatbázisokból (IKIR, KRG/K11, APS stb.) származó adatokra építenek, kezdetben a kiemelt fontosságú olyan analitikai viszonyítási alapok és mutatók felsorolására összpontosítva, amelyek rögtön hasznosak az önkormányzatok számára, és amelyek majd fokozatosan bővíthetők.
- A magyar hatóságok továbbra is hasznosítani kívánhatják a rendelkezésre álló uniós forrásokat vagy konkrét ágazati projekteket az adatrendszerek interoperabilitásának megteremtése érdekében, hogy jobban megértsék a helyi önkormányzatok működését és javítsák saját elemzési képességeiket.
- A hatóságok fontolóra vehetik a nagyobb teljesítményű platformokra való átállást is, hogy elkerüljék a jelenleg tapasztalható működési kihívásokat és korlátokat.
- Alternatív megoldásként egyes adatigénylések teljesíthetők nyílt adatplatformokon, adatcsomag közzétételén keresztül, vagy úgy, hogy a TÖOSZ-hoz hasonló érdekelt felek az e célt szolgáló platformokon vagy egyedi eszközök használatával átfogó hozzáférést kapnak a nyers adatokhoz elemzési célokra. Ezt a fejlesztési irányt a jelenlegi TSI-projekt támogatja.

A TÖOSZ-hez hasonló önkormányzati szövetségek jelenleg is részt vesznek az adatinfrastruktúra és használata fejlesztésének megvitatásában. E párbeszédnek intenzívebbé kell válnia, és ideális esetben azt kell eredményeznie, hogy más helyi önkormányzati szövetségek is leüljenek a tárgyalóasztalhoz. Ez teljes mértékben összhangban lenne a jó demokratikus kormányzás Rec(2023)5. sz. ajánlásban felvázolt elveivel, pontosabban a 6. elvvel (Nyitottság és átláthatóság) és a 12. elvvel (Nyitottság a változásra és innovációra).

Ezenkívül egy felgyorsított kormányzati párbeszéd (lásd a 4. prioritási területet), valamint a közös elemzési prioritások és képességek kialakítása segítené a nemzeti és helyi hatóságok érdeklődésére számot tartó értéknovelt adatszolgáltatások és mutatók kidolgozását. Ez magában foglalhatja a feladatalapú finanszírozási rendszernek vagy az önkormányzatok teljes teljesítményének és pénzügyi feltételeinek adataalapú rendszeres felülvizsgálatát az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsa (ÖNET) keretében. Egy másik lehetséges példa az Állami Számvevőszékkel való együttműködés, amelynek révén azonosítani lehetne az önkormányzatok erősségeit vagy gyenge pontjait, vagy éppen a terhes szabályozást. Ez pedig segíthet a korai figyelmeztető mutatókon és kockázatértékeléseken alapuló auditok prioritásainak meghatározásában és tervezésében. Hasonló funkcionális modulok hozhatók létre a különböző ágazati minisztériumok és más közintézmények számára.

4. prioritási terület: A központi és a helyi önkormányzatok közötti párbeszéd

A magyar központi kormányzat létrehozta az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsát (ÖNET), amelynek tanácsadó szerepe van, hogy párbeszédet folytasson az önkormányzatokkal és szövetségeikkel minden olyan esetben, amelyben a nemzeti jogszabályok hatással vannak a helyi önkormányzati rendszerre; más érdekelt felek is részt vehetnek a folyamatban. Ez számos európai országban bevett gyakorlat, de e párbeszéd minősége és relevanciája nagyon eltér helyenként, illetve a központi kormányzat különböző intézményeihez képest. Magyarországon a szakértői értékelési látogatás során folytatott megbeszélések szerint is – különösen szakmai szinten – jó szakmai párbeszéd folyik a szövetségek és a Pénzügyminisztérium és a Belügyminisztérium képviselői között, valamint pl. egyetértési megállapodások alapján konkrét együttműködések zajlanak. Ezzel szemben a szakminisztériumokkal folytatott interakció következetességét és hatását a szakértői értékelési megbeszéléseken az optimálistól eltérőnek minősítették.

Az ÖNET fontos fóruma az eszmecserének és az olyan kulcsfontosságú többszintű kormányzási kérdések koordinációjának, mint a kormányzati szintek hatásköre, pénzügyei és együttműködése. Ennek a Tanácsnak még erősebb pozíciója lehetne az önkormányzati hatáskörökre, törvényjavaslatokra és különösen a fiskális kiegyenlítési mechanizmusokra vonatkozó rendszeres eszmecserében és tárgyalásban. Ez egyrészt magában foglalja a köztisztviselők és a szakértők szintjén folyó szakmai cserét, de a miniszterek és a polgármesterek közötti politikai szintű eszmecserét is. Az alábbi országspecifikus esetek bemutatják a kormányzati párbeszéd relevanciájának növelésével kapcsolatos különböző megközelítéseket.

Ausztriában a helyi-központi politikai párbeszéd a Közsféra számviteli bizottsága, a Költségvetési tanácsadó testület és a Költségvetési kiegyenlítési munkacsoport segítségével valósul meg, amely négyévente tárgyal az osztrák költségvetési kiegyenlítési törvényről (lásd még a 2. prioritási területet fent). A jogilag kötelező érvényű Konzultációs mechanizmus biztosítja, hogy a helyi önkormányzatokra pénzügyi hatást gyakorló jogalkotási aktusok jóváhagyás előtt egyeztetésre kerüljenek az Önkormányzati Szövetséggel.

Ez a példa a 4. mellékletben található cseh rendszer hosszabb leírásának kivonata.

*A **Cseh Köztársaságban** 2014-ben hozták létre a belügyminiszter elnökletével működő Közigazgatási kormánytanácsot, amelyet törvény szabályoz. Összefogja a központi, regionális és helyi önkormányzatokat; titkársága a Belügyminisztérium Stratégiai fejlesztési és közigazgatási koordinációs főosztálya. A belügyminiszter és a belügyminiszter-helyettes az elnöke a Tanácsnak, amelyben a Regionális fejlesztési minisztérium, az Igazságügyi minisztérium, a Pénzügyminisztérium, a Munkaügyi és szociális minisztérium, az Ipari és kereskedelmi minisztérium legalább miniszterhelyettesi szintű képviselői, valamint a Kormányhivatalnak, a Személyes adatok védelméért felelős hivatalnak, a Belügyminisztérium állami szolgálatot biztosító egységének, a Cseh Köztársaság városai és települései szövetségének, a Cseh Köztársaság helyi önkormányzatai szövetségének, a Cseh Köztársaság vidékmegeújító egyesületének, a Cseh Köztársaság önkormányzati titkárai szövetségének, és a Cseh Köztársaság régiói szövetségének munkatársai is helyet kaptak.*

A Tanács tájékoztatást nyújt a kormánynak az államigazgatási ügyekben történő döntéshozatal támogatására, segíti az ágazati és országos projektek, folyamatok e téren történő integrációját. Feladata a közigazgatásireform-stratégia nyomán követése is: éves jelentést tesz közzé a stratégiáról és cselekvési tervéről, valamint kétévente értékeléseket készít a stratégia végrehajtásáról. A jogszabályok értelmében e Tanács felelős olyan kulcsfontosságú napirendi pontokért is, mint a közös államigazgatási modell vagy a 2030-as közigazgatásireform-stratégia. Ezt úgy éri el, hogy irányítja, támogatja és nyomán követi az összes állami reformkezdeményezést és -intézkedést, és gondoskodik a reformtervek és -intézkedések összehangolásáról. Megbízatása alapján kormányhatározat tervezeteket is készíthet.

A finn helyi-központi párbeszédrendszer részletes leírása az 5. mellékletben található.

Finnországban a reformok során fontos, hogy az önkormányzatokat igyekezzenek bevonni a folyamatba, és az időkeretnek megfelelően beépítsék a megfelelő elvárásokat. A rendszer legfontosabb változtatásainak végrehajtása általában éveket vesz igénybe, és fennáll annak a veszélye, hogy a helyi szint többé-kevésbé passzívvá válik, ha az elhúzódik. Az együttműködés fontos, nehéz időkben pedig még inkább az.

- A vashuzal modelleket mindenhol használni kell. A statisztikák fontosak, de még ennél is fontosabb, hogy gyakorlatiasak legyünk, már korán meg kell határozni néhány kulcsfontosságú mutatót, és be kell vezetni a felhasználóbarát alkalmazásokat, hogy a gyakorlat helyi szinten is érvényesüljön.
- A hosszú jelentéseket és értékeléseket is felhasználóbarátabbá kell tenni vonzó elrendezéssel, jó összefoglalókkal és a prioritásokat egyértelműen kiemelő, közlekedési lámpás jellegű infografikákkal.
- A települések közötti együttműködésnek ösztönöznie kell az ilyen ritka kapacitások helyi szakosodását és szerződéses megosztását. A szakképzett munkaerő hiánya az ország minden részén egyre nagyobb gondot okoz, ezért ez a cél elengedhetetlen.

A finn tapasztalat fájdalmasan szemlélteti, hogy a nagy reformok végrehajtása során fontos az idő és az észszerű sebesség. Az intézkedést nem szabad elhalasztani mindaddig, amíg ki nem alakul a széles körű konszenzus és az egyhangúság; jobb a reformokat kisebb modulokban, fokozatosan megszüntetni, és megfigyelni, hogyan halad a megvalósítás, tanulni a tapasztalatokból és alkalmazkodni. Az alulról felfelé és a fokozatos megközelítés a legjobb.

Az **Egyesült Királyságban** a központi kormányzat létrehozta a Helyi hatóságok elszámoltathatósági keretrendszerének felülvizsgálatáért felelős panelt, amely összehívja a helyi önkormányzati ágazat érdekelt feleit, hogy értékeljék a kormányzást és az elszámoltathatóságot, hogy meghatározzák, megfelel-e a célnak, és ajánlásokat adnak a Szintemelési, lakásügyi és közösségi osztálynak (DLUHC). A kormányzási fórum lehetőséget biztosít az önkormányzatok meghatározó képviselőinek visszajelzésére a központi politika tájékoztatása érdekében.

A panelen a központi kormányzat (DLUHC), az Önkormányzati Szövetség (LGA), az Állami Számvevőszék, az Önkormányzati és szociális ellátási ombudsman (LGSCO), a SOLACE, a Kormányzási és Ellenőrzési Központ, valamint a Akkreditált közpénzügyi és számviteli intézet, a Helyi önkormányzati jogászok (LLG) és a Helyi hatóságok kincstári társaságai szövetségének vezető beosztású képviselői vesznek részt.

A központi kormányzat a helyi önkormányzatokat érintő kulcsfontosságú szakpolitikai javaslatokról is egyeztet. Egy közelmúltbeli példa a Legjobb érték biztosítására vonatkozó kötelezettség új törvényi útmutatója, amely online egyeztetést is tartalmazott (lásd <https://www.gov.uk/government/consultations/best-value-standards-and-intervention-a-statutory-guide-for-best-value-authorities-consultation>).

Ajánlások

A SZÉCS álláspontja szerint a központi és a helyi hatóságok közötti formális konzultáció kereteit meg lehetne erősíteni olyan szintérenként, ahol a végső döntések meghozatala előtt megtárgyalják a helyi szinten hatást gyakorló fontosabb politikai intézkedéseket. A Charta 9.6. cikkével összhangban ez – ami fontos – magában foglalja a fenti 1. és 2. prioritási területen lefedett kérdéseket.¹⁷A jelentés kapcsán a SZÉCS kiemelten fontosnak tartja a helyi adómeghatározások, a központi átutalások és a kiegyenlítések rendszerének változásairól szóló egyeztetést. A helyi hatóságokkal való konzultációra vonatkozó útmutatás a CM/Rec(2004)1¹⁸ és a CM/Rec(2005)1 ajánlásokban¹⁹ is megtalálható. A konzultáció keretének javítása a Kongresszus 2021. évi monitoring-jelentésében felvázolt prioritást is érintené.²⁰

Ez nemcsak az átláthatóságot és a rendszerbe vetett bizalmat növelné, hanem az elvárásokat is stabilizálja azáltal, hogy minden érdekelt fél számára világossá teszi a közép- és hosszú távon tervezett cselekvési irányt. A SZÉCS ugyanakkor üdvözli és ösztönzi az önkormányzati szereplők és a központi minisztériumok közötti kapcsolattartás és párbeszéd folytatását, és annak kiterjesztését olyan területekre, ahol ez eddig nem volt olyan intenzív, pl. az oktatás, a szociális szolgáltatások és az infrastruktúra területére.

Ami az ÖNET-et illeti, a szükségletek azonosítása és a konzultációk időben történő elindítása érdekében működése jobban strukturálható és formalizálható lenne több szempontból, például tematikus találkozók, az összes érintett minisztérium alkalmazottai és az önkormányzati szövetségek közötti szakmai egyeztetéseken, valamint a helyi szintű döntések korai szakaszában „trip-wire” mechanizmusok révén.

Ezenkívül az ÖNET koordinálásával negyedévente összeülhet egy helyi kormányzati fórum, hogy megvitassák az ágazat főbb problémáit. Ez a fórum – mint például a jelen TMI-program keretében kezdeményezett Helyi pénzügyi munkacsoport – az összes önkormányzati szövetség, a BM, a PM képviselőit, neves független önkormányzati szakértőket, valamint a különböző méretű önkormányzatok képviselőit tömöríthetné. Küldetése a következőket foglalhatja magában:

- A felek kötelezettségvállalása a kockázatok azonosítására és a mérséklések ajánlására;
- negyedéves, nyilvános jelentés ajánlásokkal.

A szövegdobozokban található példák hasznos modellként szolgálhatnak a minőségi adatokon és megosztott elemzéseken alapuló helyi-központi párbeszédet célzó intézményépítéshez.

5. prioritási terület: A kihívások főbb okainak és a kormányzati kapcsolatok általános irányának értékelése

¹⁷ Vö. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (ETS 22. szám), 9.6. cikk, „megfelelő módon egyeztetni kell a helyi hatóságokkal az újraelosztott források részükre történő kiosztásának módjáról.”

¹⁸A helyi és regionális önkormányzatok pénzügyi autonómiájára vonatkozó korlátozásokról szóló Rec(2004)1 ajánlás függeléke, I. rész, 11. pont: „A helyi vagy regionális önkormányzattal a megfelelő eljárásokat követve egyeztetni kell a pénzügyi és költségvetési autonómiáját korlátozó bármely intézkedés előtt, és értesíteni kell minden ilyen intézkedés alkalmazásáról és következményeiről. A különböző kormányzati szintek közötti rendszeres párbeszéd, konzultáció és együttműködés intézményes mechanizmusait lehetne létrehozni.”

¹⁹A helyi adózási iránymutatásokról szóló Rec(2005)1. sz. ajánlás függeléke, I. rész, 3. szakasz, 23. pont: „Jogszámban kell meghatározni a helyi adózással kapcsolatos döntések nyitottságának minimális feltételeit, mind a központi hatóságok (a döntések alapjául szolgáló információk közzététele, országos viták, egyeztetés a helyi hatóságokkal vagy azok társulásaival), mind pedig a helyi hatóságok (nyilvános ülések, nyilvános szavazások vagy név szerinti szavazások, a kulcsfontosságú dokumentumok közzététele a határozathozatal előtti ülések előtt stb.) számára.”

²⁰ CG-FORUM(2021)01-03final - A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának nyomán követése Magyarországon, Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa (2021. február 12.), <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-european-charter-of-local-self-government-in-hungary/1680a129f6>

A központi és a helyi hatóságok a SZÉCS-csel folytatott megbeszélések során egyetértettek abban, hogy az elmúlt évtizedben Magyarországon markáns centralizációs tendencia ment végbe. Ezt a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa is megjegyezte a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának nyomon követéséről szóló 2021. évi jelentésben. A központi és a helyi hatóságok azonban eltérő magyarázatot adtak e fejlemények okaira.

A kormány képviselői szerint a centralizációs folyamat szükséges volt a helyi önkormányzatok által a 2008–2009-es világgazdasági válság előtt, főként a túlzott eladósodottság miatt előidézett rendszerszintű pénzügyi kockázatok kezelésére, valamint az erőforrások szintje és az önkormányzati szolgáltatások minősége területen történő egyensúlyba hozása szükségességének kezelésére.

Másrészt az önkormányzatok képviselői megkérdőjelezték ezt, és rámutattak arra, hogy a centralizációs folyamat célját és ésszerűségét illetően nincs egyértelműség. Álláspontjuk szerint a helyi pénzügyi rugalmasság korlátozása folyamatos válságkezelés folyamatost ösztönözött, ezért nem javította az önkormányzatok ellenálló képességét és felelősségvállalását (éppellenkezőleg), és léteznek alternatív nézetek a központosítás előtti adóssághelyzet súlyosságára és okaira, valamint arra vonatkozóan, hogy a folyamat milyen mértékben oldotta meg valóban az önkormányzati eladósodási problémát.²¹

Ajánlások

A SZÉCS álláspontja szerint az önkormányzati rendszerben az elmúlt másfél évtizedben lezajlott átalakulásból levont tanulságok meghatározását egy független fél részvételével végzett stratégiai értékelés segítheti.

Az ilyen értékelés – lehetőség szerint a 4. prioritási területen javasolt konzultációs keretben – lehetővé tenné a tények közös megértését és számos jövőbeli forgatókönyv mérlegelését. A SZÉCS szempontjából fontos, hogy a további intézkedések meghozatala előtt konszenzust alakítsanak ki az érintettek között a tények értelmezését illetően. Ebben az összefüggésben a helyi hatóságokkal kapcsolatos pénzügyi kockázatok értékelése és kezelése során figyelembe kell venni a Rec(2004)1. sz. ajánlásban található releváns iránymutatást.²²

Az ilyen értékelés során megválaszolendő releváns kérdések a következők lehetnek:

- Milyen problémák és hiányosságok léteztek az újracentralizációs folyamat kezdetén?
- Hogyan kezelték ezeket a kihívásokat az ok-okozati logika szempontjából?
- Milyen eredménnyel jártak a végrehajtott változtatások? Ma kisebb-e a pénzügyi kockázat az önkormányzatoknál, mint korábban? Javult-e a centralizáció eredményeként a közszolgáltatások minősége, gazdaságossága, eredményessége és hatékonysága?
- Milyen hatással voltak az önkormányzatokra és a közszolgáltatásokra a „Magyar Falu” vagy a „Modern városok” programhoz hasonló országos szintű programok?
- Milyen hatásai voltak a feladatalapú finanszírozási modellnek a bevezetés óta?
- A korábbi évek feladatalapú forráselosztás kellően pontos volt-e ahhoz, hogy az önkormányzatok rendelkezzenek a feladataik ellátásához szükséges forrásokkal?

²¹Az A3. számú melléklet diagramja (2. prioritási terület) ugyanis például azt mutatja, hogy a magyar önkormányzatok a pénzügyi válság előtt és után sem teljesítettek rosszabbul, mint a kisebb korlátozásokkal szembesülő szlovák önkormányzatok.

²² Vö. A pénzügyi kockázatok értékeléséről és kezeléséről szóló Rec(2004)1. sz. ajánlás függelékének I. része, 20–24. pont.

6. prioritási terület: Kapacitásépítés az önkormányzati társulásoknál és önkormányzatoknál

Az önkormányzati szövetségek partnerei a központi hatóságoknak a kormányzati finanszírozás rendszerének fejlesztésében, a 2021-es Nemzeti Reformprogram, a Helyreállítási és Reziliencia Terv releváns intézkedéseinek végrehajtásában, valamint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához és az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága vonatkozó ajánlásaihoz hasonló releváns szabványok nyomán követésében és végrehajtásában.²³

A jelentésben az 1. és 2. (helyi költségvetési kapacitás és az átutalások rendszerének fejlesztése), 3. (adatrendszer fejlesztése), 4. (egyeztetési folyamat) és 5. (stratégiai értékelés) prioritási területeken javasolt pontok megvalósítása tekintetében alapvető szerepeket kell betölteniük.

Amint az a CM/Rec(2007)12. sz. ajánlásban elismerést nyert,²⁴ a szövetségeknek is fontos szerepük van a helyi önkormányzatok kapacitása folyamatos fejlesztéséhez való hozzájárulásban, hogy azoknak „[...] joguk és lehetőségük legyen [...] a jogszabályok keretein belül [...] a közügyek jelentős részének saját felelősségre és a helyi lakosság érdekében történő szabályozására és intézésére²⁵.” Az ilyen képességek közé tartozik többek között a vezetés és a stratégiai menedzsment, a szolgáltatásnyújtás, a közösségi részvétel és a közjogi etika.

Magyarországon a TÖOSZ nagy múltra tekint vissza az önkormányzatok kapacitásépítést célzó beavatkozásaiban, és együttműködik más szövetségekkel, központi kormányzati szereplőkkel és nemzetközi partnerekkel, köztük az Európa Tanáccsal. A SZÉCS álláspontja szerint ez a szakértelem és a tapasztalat fontos alapja, amelyet építeni kell és tovább kell bővíteni. A megbeszéléseken a SZÉCS azt is megjegyezte, hogy a kormányhivatalok, például a Pénzügyminisztérium kapacitásának további erősítését célzó befektetés előnyös lenne az együttműködés számára.

Ajánlások

A Szakértői értékelési csoport a magyar érdekelt felek között már meglévő együttműködésre építve azt javasolja, hogy a helyi önkormányzati szövetségek továbbra is vegyenek részt az adatinfrastruktúrák és -hozzáférés javítására irányuló erőfeszítésekben. Szintén javasolt a helyi önkormányzati szövetségek fokozottabb és formalizáltabb szerepvállalása a politikai tárgyalásokon. Ebben az összefüggésben a helyi önkormányzati szövetségek továbbra is profitálhatnak az adatrendszerekhez való hozzáférési, felhasználási és üzemeltetési kapacitásuk – az adatalapú politikai párbeszéd alátámasztása érdekében történő – erősítésének lehetőségéből.

Az önkormányzati kapacitás erősítésére tekintettel az önkormányzatok – különösen a kisebbek – számára előnyös lenne további útmutatás, elemző eszközök és közvetlen képzés a meglévő és jövőbeni pénzügyi és szolgáltatástervezési adatrendszerekhez való hozzáférésnek és azok használatának növelése érdekében (3. prioritási terület). Ehhez hasonlóan a jelenlegi erőfeszítések bővítésével további, hosszabb távú, helyi szintű képzést és kapacitásépítést szolgáló stratégiai erőfeszítések is elképzelhetők.²⁶

Innovatív tevékenységek is szóba jöhetnek: 2024-ben a helyhatósági választások és a megválasztott polgármesterek és tanácsosok új csoportjának hivatalba lépése között néhány

²³A Miniszteri Bizottságnak a tagállamokhoz intézett, a jó demokratikus kormányzás elvéről szóló CM/Rec(2023)5. sz. ajánlása.

²⁴A Miniszteri Bizottság helyi és regionális szintű kapacitásépítésről szóló CM/Rec(2007)12. sz. ajánlása

²⁵Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (ETS 122. szám).

²⁶A releváns területek közé tartozhat a vezetés, a pénzügyi és teljesítménymenedzsment, a közjogi etika és a feltörekvő területek, például a digitális adatok felhasználása. Vö. CM/Rec(2007)12 - A Miniszteri Bizottságnak tagállamokhoz intézett, a helyi és regionális kapacitásépítésről szóló ajánlása,

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d5271

hónapos időköz van. Ezt az időszakot a TÖOSZ és a többi szövetség potenciálisan felhasználhatja annak értékelésére, hogy milyen típusú stratégiai beavatkozások lennének hasznosak a tisztviselők készségeinek és kompetenciáinak erősítésére. Ennek alapján az újonnan megválasztott képviselőkkel hosszabb távú, célzott képzési és kapacitásépítési erőfeszítést lehetne tervezni, amely fokozatosan bevezethető mandátumuk első éveiben, a TÖOSZ eddigi erőfeszítéseire építve, beleértve a releváns európai szabványokon alapuló erőfeszítéseket is.

MELLÉKLETEK

A.1. A Szakértői értékelési csoport budapesti kiküldetése

Intézmények és szervezetek, amelyekkel a Szakértői értékelési csoport találkozott

Dátum	Résztevők
szeptember 12.	Belügyminisztérium, Pénzügyminisztérium, TÖOSZ – nemzeti és helyi hatóságok és szakértők előadásai, viták
	Önkormányzati adatszakértők
	TÖOSZ vezetősége. Tab, Berhida és Pápa polgármestere
	Belügyminisztérium
szeptember 13.	Pénzügyminisztérium, Magyar államkincstár
	Helyi önkormányzati szövetségek: - Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) - Magyar Önkormányzatok Szövetsége (MÖSZ) - Magyar faluszövetség (MFSZ)
	Állami számvevőszék
	Államkincstár
	Független önkormányzati szakértők
szeptember 14.	Belügyminisztérium, Pénzügyminisztérium, TÖOSZ – tájékoztató ülés

A.2. A szakértői értékelés fókuszában álló kérdések kezdeti felsorolása

A projekt kedvezményezettjével és a projekt tanácsadó csoportjával folytatott kezdeti megbeszélések alapján a **kormányzati pénzügyi transzferek** témája a legrelevánsabb tágabb témakör.

1. Strukturális kérdések: A magyar önkormányzati rendszert számos strukturális probléma érinti. Milyen lehetőségek jöhetnek szóba ezek megoldására?

- Milyen lehetőségek léteznek a helyi önkormányzatok megfelelő finanszírozásának biztosítására a jelentős regionális különbségekkel rendelkező, erősen széttagolt környezetben?
- Mi lehet a közvetítő szintű kormányzat (megyei szint) és a megyei jogú nagyvárosok szerepe a jelenleg decentralizált szolgáltatások kezelésében?
- Milyen tanulságokat vonhatók le a helyi közüzemi szolgáltatások, például a vízgazdálkodás és a higiénia újratelepítési és államosítási politikájából?
- Milyen tanulságok vonhatók le a költségmegtakarítás és az eredményesség szempontjából az önkormányzati feladatok – így a közoktatás, az egészségügy, a közigazgatási szolgáltatások – központosításából?

2. Kormányzati fiskális kapcsolatok, fiskális autonómia: Hogyan javítható a költségvetési autonómia és az önkormányzatok finanszírozásának megfelelősége a jelenlegi rendszerben?

- Hogyan viszonyul Magyarország önkormányzati bevételi rendszere a többi ország bevételi struktúrájához?
- Hogyan értékelhetők az önkormányzati önerőből származó bevételek (adók, illetékek, díjak) egy jó helyi bevételi rendszerhez képest?
- Milyen lehetőségek vannak a megfelelő finanszírozási szint biztosítására a jelenlegi „feladatalapú” támogatáselosztási rendszerben?
- Hogyan lehet a kormányzati költségvetési kapcsolatokban ösztönzőket kialakítani a helyi autonómia javítására és a helyben rendelkezésre álló források hatékonyabb felhasználására?
- Az önkormányzati hiteligénylések központi jóváhagyásán túl milyen mechanizmusok szabályozzák a helyi hitelfelvételt és az adósságot?

3. Pénzügyi menedzsment: Hogyan javítható az önkormányzati szintű pénzgazdálkodás?

- Hogyan fokozható az önkormányzatok beruházások tervezésébe történő bevonása az uniós támogatási konstrukciók keretében?
- Milyen lehetőségek vannak a megfelelő belső ellenőrzésnek, a külső felügyeletnek és a helyi pénzügyek ellenőrzésének javítására?
- Milyen tanulság vonható le az önkormányzati számlavezetés különböző formáiból (kereskedelmi bankok, jegybank, kincstár)?

4. A Covid-19 hatása és az energiaköltségek: Hogyan támogathatók az önkormányzatok?

- Mi a tapasztalat az önkormányzatok részére a Covid-19 szabályozások centralizációs hatásainak az önkormányzati pénzügyek keretében történő leküzdését szolgáló támogatással kapcsolatban?
- A megnövekedett energiaköltségek elmúlt időszakában hogyan támogatták a nemzeti kormányok az önkormányzatokat (vásárlási feltételek, szabályozott energiapiac, ártámogatás stb.)?

5. Adatokhoz való hozzáférés és adatfelhasználás: Hogyan javítható az adatokhoz való, önkormányzatok általi hozzáférés és felhasználás?

- Mi a tapasztalat az érdekelt önkormányzati felek és a szélesebb körű nyilvánosság által igényelt statisztikai adatok, szolgáltatási teljesítményadatok és pénzügyi adatok integrálásával és hozzáféréseinek növelésével kapcsolatban?

6. Helyi-központi egyeztetés: Hogyan erősíthető a helyi-központi önkormányzati párbeszéd?

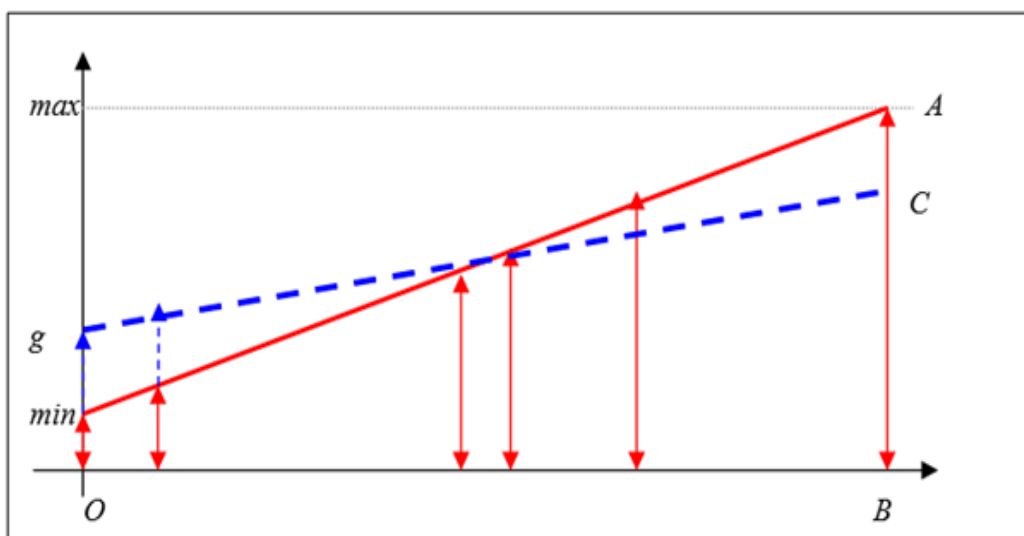
- Milyen helyi-központi párbeszéd és együttműködési mechanizmusok léteznek? Mi a szakértői tapasztalat ezekkel kapcsolatban az éves költségvetéshez, szolgáltatási szabályzatokhoz, tőkebefektetések tervezéséhez hasonló területeken?

A.3. Részletes példa a 2. prioritási területre – a szlovák eset

A kiegyenlítő mechanizmus megváltoztatásának módja

A fő helyi adó Magyarországon a helyi iparűzési adó (HIPA), amely foglalkoztatási és helyi vagyonmutatókon keresztül a származási helyhez kötődik. Az ilyen típusú bevételektől való függés nagyon markáns: a Pénzügyminisztérium arra számított, hogy 2024-ben a HIPA a helyi adóbevételek 87 százalékát fogja kitenni. Olyan bevételi forrásról van szó, amely köztudottan érzékenyen reagál az üzleti ciklusra, valamint a növekedési pólusok és a leszakadó régiók közötti különbségekre.

Ezért a HIPA túlsúlya a helyi költségvetésekben nagy jövedelmi egyenlőtlenségeket eredményez az önkormányzatok között, ami viszont jelentős kiegyenlítést igényel. A jelenlegi rendszer értelmében az egy főre jutó bevétel egy adott mértékét meghaladó önkormányzatoknak hozzá kell járulniuk a központi kiegyenlítési alaphoz. Ez visszatartja a helyi költségvetési erőfeszítéseket a küszöb közelében vagy az alatt lévő településeken. Léteznek azonban olyan alternatívák, amelyek nem hozzák létre ezt a hatást.



Forrás: Nižňanský, V, Valentovič, M. „Funding of Local Self-governments From 2005“ (előkészítő tanulmány, M.E.S.A.10, Pozsony,2004)

Az egyik ilyen mechanizmust Szlovákiában dolgozták ki a decentralizációs reform előkészítő szakaszában, amikor is felmerült az a gondolat, hogy a személyi jövedelemadót (SZJA) az önkormányzatok adóztatási hatásköre alapján utalják át.²⁷ Az SZJA-megosztás a magyarországi HIPA által előidézettekhez hasonló egyensúlytalanságokat eredményez. A fenti ábrán látható, hogy a megfelelő kiegyenlítési rendszer nem befolyásolja a legszegényebbtől a leggazdagabbig rangsorolt települések sorrendjét, csak csökkenti a köztük lévő különbségeket: a piros vonal az önkormányzatok kiegyenlítés előtti helyzetét jelzi (a legszegényebbtől a leggazdagabbig rangsorolva a vízszintes tengely mentén); a kék vonal ugyanazokat az önkormányzatokat mutatja a kiegyenlítés után. Ez a mechanizmus garantálja az egy főre jutó minimumjövedelmet (a függőleges tengely „g” pontja). Minden önkormányzat minden esetben motivált a bevételek növelésére, mert minden, a kiegyenlítés előtt megkeresett összeg a kiegyenlítés után is a helyi költségvetésben marad.

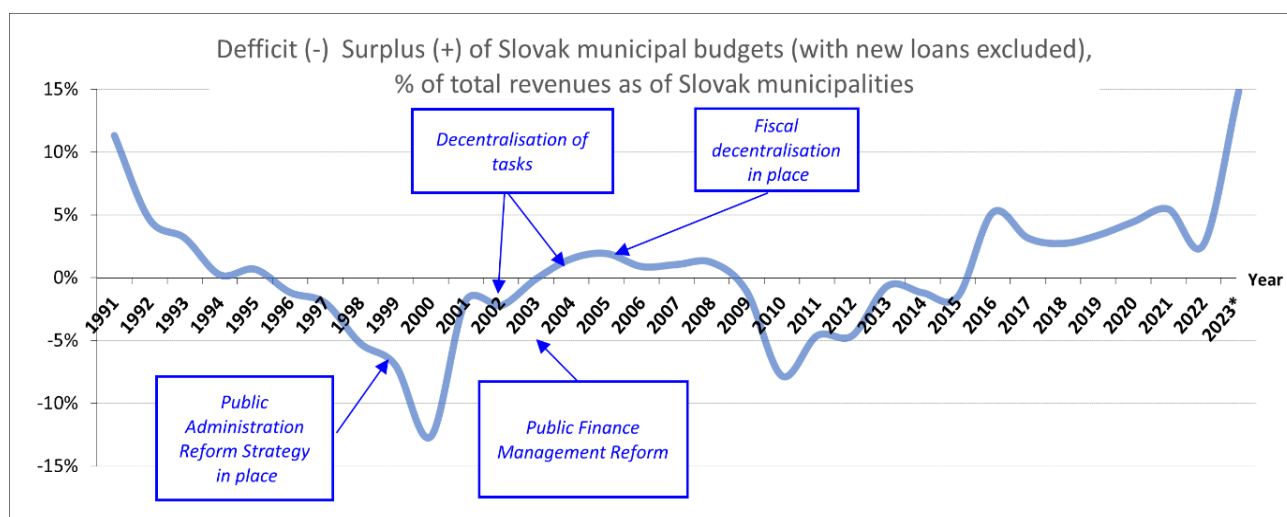
Az adómegosztás bevezetésének módja

²⁷A mechanizmus és képlete a következő helyen jelent meg: Nižňanský, V. – Valentovič, M. „Financing of the Local Self-governments From 2005“ (Pozsony, M.E.S.A.10 2004) - kizárólag szlovák nyelven jelent meg /Nižňanský, V. – Valentovič, M. „Financovanie samosprávy obcí od roku 2005“ (Pozsony, M.E.S.A.10 2004)/

A magyar önkormányzatok egyenlőtlenül elosztott HIPA-tól való függősége adómegosztások bevezetésével is csökkenthető, amelynek keretében egy vagy több központilag beszedett adó bevétele megoszlik a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok között. A hozzárendelés lehet származás alapú vagy objektív és átlátható kritériumok alapján újraelosztható. Az előbbi a helyi üzleti környezet élénkítésére motiválja az önkormányzatokat, míg az utóbbi csökkenti az egyenlőtlenségeket, ezért megfelelő kiegyenlítési mechanizmust helyettesít vagy egészít ki. Mivel a magyar önkormányzatokat már most is bátorítják arra, hogy az HIPA-n keresztül ösztönözzék a gazdaságfejlesztést, célszerű lenne a megosztott adókat költségalapú objektív szempontok szerint elosztani. Ezzel a megoldással a saját forrásból származó bevételek jelenlegi egyensúlytalansága is csökkenthető.

Hasznosak lehetnek a decentralizációs reform és a megosztott adók bevezetésének szlovákiai tanulságai, hiszen sok tekintetben van közös vonás van a két országban. A szlovák önkormányzatok éppoly széttöredezettek, mint magyar társaik. 1990-ben hozták létre azon elképzelés alapján, hogy az alkotmány által garantált nagyfokú autonómiával kell rendelkezniük. Ehhez nyilvánvalóan szükség van a pénzügyi autonómiára, az 1992-ben végrehajtott érdemi közigazgatási reform egyik céljára; e reform többek között a helyi és állami hatáskörök megváltoztatására, a központi döntés és a területi dekoncentrált hivatalok dominanciája által jellemzett rendszertől való eltávolodásra, és a felelősségi körök átfedésének csökkentésére irányult.

Az egymást követő kormányok próbálkoztak a rendszer újracentralizálásával, de a helyi autonómia már gyökeret vert, így olyan évtized következett, amelyet a nem túl hatékony *kettős rendszer* jellemez, amelyben az önálló helyi önkormányzatok együtt éltek a dekoncentrált államigazgatással. Az önkormányzatokat elsősorban támogatásokból finanszírozták, amelyekre az államháztartási törvényben minden évben maximum limiteket és feltételeket állapítottak meg, a stabilitás, a kiszámíthatóság és az átláthatóság mindennemű garanciája nélkül. A helyi költségvetések pufferként is funkcionáltak, amely esetben a legtöbb kiadáscsökkentést akkor hajtják végre, amikor a makroegyenleg kérdéses.



Forrás: Éves közigazgatási költségvetési jelentések, szerzői táblázat és számítások

Ez pedig az önkormányzati funkciók rohamosan romló állapotához vezetett. A kezdeti évek költségvetési többletét állami vagyon értékesítésével lehetett elérni, melyre az önkormányzatokat ösztönözték, hiszen a privatizáció folyamata is országos prioritásnak minősült. Ám amikor ez az

egyszeri forrás kimerült, és az állami költségvetésben rendelkezésre álló források fokozatosan csökkentek, a kezdeti többletek növekvő hiányokká alakultak (fenti ábra). Az irány 1999-ben ismét megváltozott, amikor a decentralizáció és a közigazgatási reform befejezéséről döntöttek. A dekoncentrált államigazgatási hivatalok nagy részét bezárták, az állami feladatokat az helyi önkormányzatokra és az újonnan alakult területi önkormányzatokra ruházták át. Az átmeneti időszakban az új feladatokat speciális „decentralizációs támogatás” fedezte.

Az új elvek szerint az önkormányzatok minden eredeti feladatát saját forrásból kellett finanszírozni, és az önkormányzatok szabadságot kaptak azok végrehajtása és finanszírozása felett. Most dönthettek arról, hogy nyújtanak-e egyáltalán egy adott szolgáltatást – például van-e óvoda, helyi iskolaépület, szociális szolgáltató ház, önkormányzati rendőrség stb. –, és így pénzt takaríthattak meg egyéb, keresettebb helyi feladatokra, iskolabuszra, nővérszolgálatra, útjavításra stb. Várható volt, hogy ez a megközelítés növeli a hatékonyságot egy olyan rendszerben, ahol az első szinten nagy a töredezettség.

Az önkormányzati feladatok második, „delegált” vagy „átruházott” kategóriája, amely felett az ellenőrzést a központi hatóságok fenn akarták tartani, továbbra is állami átutalásokból finanszírozandó. Ilyen volt például az oktatás, a népszénum-nyilvántartás vagy a helyi utak közlekedési táblái.

A decentralizációt követően az összes eredeti kompetencia többletköltségének fedezéséhez szükséges források számítása az egyes ágazatok szolgáltatásainak összesített múltbeli költségei alapján történt. A jelenlegi helyi adóbevételek történeti mértékeit is alkalmazták, ami azt jelenti, hogy az önkormányzatok nem voltak kénytelenek a fennálló adómértékeiket emelni, bár ezt megtehették.

A személyi jövedelemadó (SZJA) minősült a legmegfelelőbb saját forrásnak a helyi önkormányzatok számára, mivel az időben stabil és igazságos területi eloszlású. Ehhez hozzájárult az is, hogy az SZJA hozama a véletlennek köszönhetően történetileg magasabb volt, mint az a többletösszeg, amelyre a helyi és területi önkormányzatoknak eredeti hatásköreik fedezésére volt szükség. Az eredeti terv az volt, hogy az önkormányzatok között a valós költségvetési kapacitásuk szerint osztják szét az SZJA-t, de az akkori adatrendszer nem volt elég jó ahhoz, hogy ez reális legyen, így végül úgy döntöttek, hogy az SZJA-t objektív mutatók alapján osztják szét.

Az „optimális” mutatók és együtthatók meghatározása érdekében korrelációs elemzéseket végeztek az önkormányzati szintű statisztika összes lehetséges adatával, minimalizálva a múltbeli költségekkel kapcsolatos hiányosságokat. De ahogy telt-múlt az idő és a megbeszélések az érintettek nagy számára terjedtek ki, világossá vált, hogy az elosztási képletnek is világosnak és egyszerűnek kell lennie, hogy mindenki megértse a logikáját, és a szétosztást inkább legitimnek, mint politikailag motiválnak fogadja el. Sőt, az új rendszer célja nem az volt, hogy örökre megtartsa a meglévő, a korábbi rendszerben kialakított és nem mindig hatékony szolgáltatási hálózatot, hanem az, hogy optimalizálja azt azáltal, hogy egyenlő esélyeket biztosít minden településnek arra egy bizonyos szolgáltatás helyi közösség részére történő felkínálására.

Az objektív kritériumok első csoportja mögött meghúzódó logika a következő:

- Az oktatásban az eredeti kompetenciák folyó költségei a jelenlegi SZJA részesedésből származó bevétel 40%-át teszik ki. Ezt az iskoláskorúak, azaz a beiratkozott tanulók számával kellett elosztani, mivel az általános iskola kötelező. Az önkormányzatok ezután eldönthették, hogy hatékony-e az iskolát a jelenlegi állapotában megtartani, vagy vásárolnak egy iskolabuszt, és egy másik településre szállítják a tanulókat. Később bevezették a speciális együtthatókat a különböző helyi körülmények jobb megragadására:

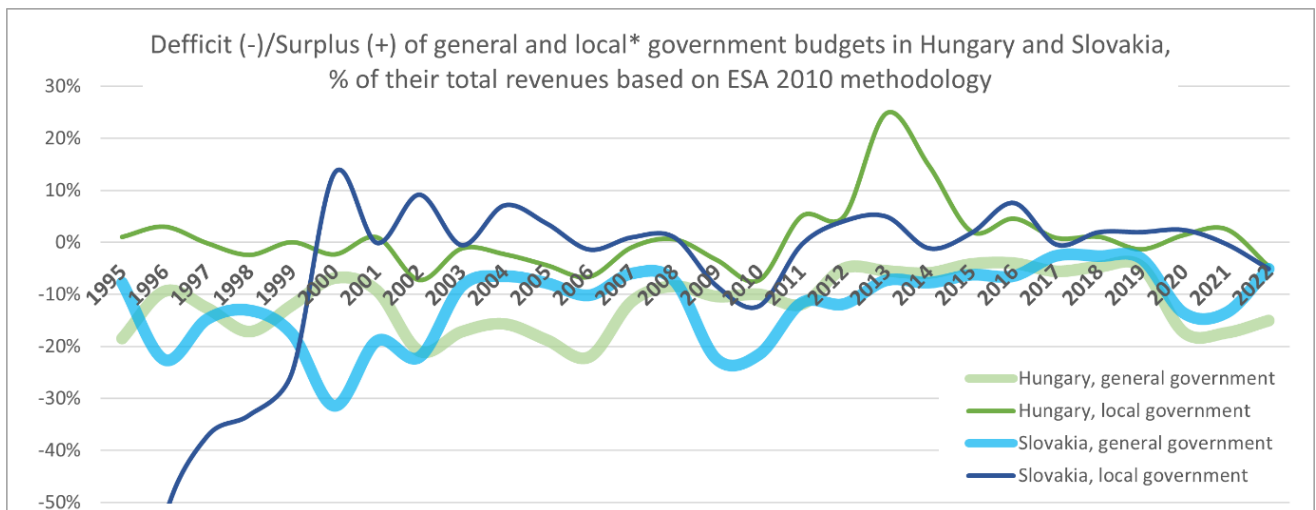
például egy nyelviskola, amely a kevésbé drága, alacsonyabb együttthatóval rendelkezik, míg az átnevelő központ rendelkezik a legmagasabb együttthatóval, mivel ez az intézmény a legdrágább.

- A szociális szolgáltatások költsége a mindenkori SZJA-hányad 5%-a. Elosztása a 62 év felettek száma alapján történik, egyenlő esélyeket biztosítva minden, ebbe a korosztályba tartozó állampolgár számára. Az önkormányzat dönthet arról, hogy saját létesítményeket épít, alvállalkozóként bevonja egy másik település szolgáltatóját, segítséget nyújt a lakók saját otthonában, helyette más szolgáltatásokat finanszíroz stb.
- Az SZJA 23%-át a lakosok száma alapján osztják szét. Az elgondolás az volt, hogy megőrizzenek legalább némi stabilitást vagy hasonlóságot a korábbi rendszerhez képest, amelyben a lakosok száma alapján megközelítőleg ugyanannyit osztottak szét az önkormányzatok között.
- Az eredeti kompetenciák fennmaradó része (32%) a lakosok méret együttthatóval súlyozott száma szerint oszlik meg. A nagyobb önkormányzatok több forráshoz jutnak, hogy kompenzálják az infrastruktúra magasabb egységköltségét a területükön. Ráadásul ezek a „munkaügyi központok” nemcsak a helyi lakosokat, hanem a környező falvakból ingázókat is kiszolgálják. Elméletileg a méretegyüttthatóknak a kommunális reform/összevonás ösztönzőjének kell lenniük.

Ez a fiskális decentralizációs reform 2005-ben lépett hatályba. Az elosztási mechanizmusok finomodtak az idő múlásával. A magassági együttthatók a hegyvidéki területeken található épületek megnövekedett fűtési költségeinek mutatójaként kerültek bevezetésre. Az adómegosztás új mechanizmusa a korábnál nagyobb stabilitást és kiszámíthatóságot hozott. Az SZJA egy bizonyos részét minden évben a szubnacionális önkormányzatok kapják, amit jogszabály biztosít (ma ez 70% az 1. szintnél, a 2. szintnél, a régiókban pedig 30%). A rendszer rugalmasabbá tétele érdekében a kritériumok és együttthatók köréről a kormányrendelet dönt.

A fiskális decentralizáció figyelemre méltó pénzügyi stabilitást hozott a szlovák önkormányzatok számára. Összességében költségvetési többletet tudtak felmutatni az elmúlt évtized világgazdasági válságát követően. A mostani energiaválságot is kiemelkedően jó eredménnyel tudták átvészelni (lásd a grafikon), elsősorban az inflációs nyomás alatti felhajtóerővel rendelkező, automatikus stabilizátorként funkcionáló SZJA-megosztás és allokációk miatt. Általánosságban elmondható, hogy az SZJA-alapú részesedések esélyt adnak az önkormányzatoknak, hogy lépést tartsanak a versenyszférával a bérek terén, mert ha az egész gazdaságban emelkednek a fizetések, az megnöveli az SZJA-bevételt.

Általánosságban elmondható, hogy az önkormányzatok mind Szlovákiában, mind Magyarországon fiskálisan konzervatívabbak, mint a központi kormányzatok, és a szigorúbb szabályoknak köszönhetően kisebb a hiányuk (az alábbi ábra). Ráadásul Magyarországon 2010-ben és azt követően is alacsonyabb volt az önkormányzati és az államháztartási hiány, mint Szlovákiában. Ha igen, akkor újra kell értékelni, hogy a magyarországi helyi autonómia hanyatlása, a hatáskörök és bevételek részleges recessziója mennyiben tudható be az önkormányzatok által előidézett költségvetési hiány rendszerszintű kockázatának.



Forrás: Eurostat, saját diagram és számítások. Megjegyzés: *Az önkormányzat magában foglalja mind a helyi, mind a területi önkormányzatokat, az államháztartás pedig a teljes közszférát

A.4. Részletes példa a 4. prioritási területre – a cseh eset

A Cseh Köztársaság számos tárcaközi koordinációs eszközt, különösen tárcaközi bizottságokat és állami tanácsadó testületeket vagy szakminisztériumokat hozott létre, hogy támogassa a szakpolitikai koordinációt és a fellépések következetességét a különböző területeken. E bizottságok közül körülbelül egy tucat foglalkozik stratégiai kérdésekkel, horizontális kihívásokkal vagy kisebbségi kérdésekkel, mint például a Nemzetbiztonsági tanács, a Kormányzati törvényhozó tanács vagy az EU bizottság. Egy adott minisztérium keretében formálisan különféle tárcaközi munkacsoportok jönnek létre, amelyekben a különböző minisztériumok képviselik magukat. Segítenek idővel előrelépni az olyan prioritások meghatározásában, amelyek csak meghatározott szakminisztériumokat érintenek.

A Cseh Köztársaság 16 tanácsot hozott létre a kormányhivatal, valamint számos tanácsadó és munkatestületet a szakminisztériumok keretében. Ezek többsége eredetileg a Kormányhivatalhoz került, de néhányat nemrégiben a szakminisztériumokhoz helyezték át. A Kormány törvényhozó tanácsa, az Állambiztonsági tanács, az Emberi jogi kormánytanács és a Nemek közötti egyenlőség kormánytanácsa néhány olyan kulcsfontosságú tanács, amely többek között a Kormányhivatal alá tartozik. Ezek a tanácsok jellegükben nagymértékben különböznek egymástól, mivel némelyikük horizontális prioritásokkal (jogalkotás, EU ügyek, etika, információs társadalom) foglalkozik, míg mások meghatározott társadalmi csoportokra összpontosítanak. Segíthetnek a több területet átfogó kérdések középpontból történő irányításában és koordinálásában, és biztosíthatják a stratégiai összehangolást, de emellett láthatóságot és képviselést is biztosítanak a kisebbségek számára, és segíthetnek nekik konkrét kérdések megoldásában. Egy adott szakpolitikai területért felelős szakminisztériumok keretében más tanácsadó és munkatestületek is létrejöttek. Ilyen például a Közigazgatási tanács. Ezek a testületek horizontális témákkal foglalkoznak, és a tanácsért felelős minisztérium feladata más minisztériumok vagy olyan ágazati témák mozgósítása, mint például az Energia- és nyersanyagstratégia kormánytanácsa.

A szakpolitikai tanácsadó testületek és rendszerek támogathatják a jobb bizonyítékokon alapuló és összehangolt megközelítést a politikai döntéshozatali rendszerekben, és segíthetnek az adminisztratív silók lebontásában. A nem független politikai tanácsadó testületek különleges szerepet töltenek be a politikai tanácsadó rendszerben, és alátámasztják a kormányok körüli tudásinfrastruktúrát. Gyakran elég közel állnak a kormányhoz ahhoz, hogy naprakészek legyenek a folyamatban lévő politikai kihívásokat illetően, így megvan a lehetőségük arra, hogy olyan tudásbrókereként járjanak el, akiket azzal a képességgel ruháznak fel, hogy a politikai ciklusba illeszkedő, semleges és független megállapításokat és szakpolitikai tanácsokat adjanak, és segítenek fenntartani az állami intézményekbe vetett bizalmat.

A 2014. augusztus 27-i 680. sz. kormányhatározattal hozták létre a belügyminiszter elnökletével működő Közigazgatási kormánytanácsot, amelyet törvény szabályoz. A Belügyminisztérium Stratégiai fejlesztési és közigazgatási koordinációs főosztálya működik a titkárságaként. A tanács a központi, regionális és helyi önkormányzatokat tömöríti. A tanács elnökéből – aki mindig a belügyminiszter – valamint a tanács ügyvezető alelnökéből, a belügyminiszter-helyettesből áll, akihez a közigazgatási kérdések tartoznak. A tanácsban a Regionális fejlesztési minisztérium, az Igazságügyi minisztérium, a Pénzügyminisztérium, a Munkaügyi és szociális minisztérium, az Ipari és kereskedelmi minisztérium legalább miniszterhelyettesi szintű képviselői, valamint a Kormányhivatalnak, a Személyes adatok védelméért felelős hivatalnak, a Belügyminisztérium állami szolgálatot biztosító egyégének, a Cseh Köztársaság városai és települései szövetségének, a Cseh Köztársaság helyi önkormányzatai szövetségének, a Cseh Köztársaság vidékmegújító egyesületének, a Cseh Köztársaság önkormányzati titkárai szövetségének, és a Cseh Köztársaság régiói szövetségének munkatársai is helyet kaptak.

A tanács tevékenysége során olyan információkkal és ismeretekkel látja el a kormányt, amelyek a közigazgatás területén megvalósuló hivatali és országos projektek, folyamatok és módszerek jobb integrálása és összehangolása érdekében támogatják a közigazgatás fejlesztésével, szervezetével és hatáskörével kapcsolatos döntéshozatalt. A tanács feladata elsősorban a 2030-as közigazgatásireform-stratégia végrehajtásának nyomon követése és a közös államigazgatási modell támogatása. A stratégia és intézkedési tervének teljesítéséről évente jelentést ad ki.

A közigazgatásireform-stratégia végrehajtásáról két évente értékelő jelentés készül. Ezek a dokumentumok nyilvánosak, és pontosan nyomon követik a különböző célokat és végrehajtott feladatokat. A jogszabályok értelmében a Közigazgatási kormánytanács felelős olyan kulcsfontosságú napirendi pontokért, mint a közös államigazgatási modell vagy a 2030-as közigazgatásireform-stratégia. Irányítania, támogatnia és nyomon kell követnie az állami reform kezdeményezéseket és fellépéseket a kormányon belül, és segítenie kell a közigazgatási reformtervek és intézkedések összehangolását. Felhatalmazás alapján javaslatot is tehet a kormánynak határozathozatalra. A Tanács külön munkacsoporton keresztül nyomon követi a 2030-as közigazgatásireform-stratégia végrehajtását.

A.5. Részletes példa a 4. prioritási területre – a finn eset

Finnországban az elmúlt évtizedekben sok erőfeszítést tettek a helyi és központi szint közötti tárgyalási folyamat jobbá tételére. A Pénzügyminisztérium kulcsszerepet játszik az önkormányzati szövetség és a különböző minisztériumok közötti találkozók megszervezésében. A két fő szerv a Tanácsadó bizottság és az Önkormányzati pénzügyi programot előkészítő munkacsoport.

A Tanácsadó Bizottság a Pénzügyminisztérium, a Szociális és egészségügyi minisztérium, az Oktatási és kulturális minisztérium, valamint a helyi ágazat törvényes képviselőjeként eljáró Önkormányzati Szövetség által kinevezett személyekből áll. A bizottságnak a következő feladatokat kell ellátnia:

- Az előkészítési szakaszban az önkormányzatok pénzügyeit és igazgatását érintő fejlesztési tervek, jogszabályi projektek.
- Az államháztartási javaslat az önkormányzati gazdálkodást érintő részekre
- Az önkormányzatok pénzügyeivel és igazgatásával kapcsolatos kormányzati előterjesztések a Kormánytanácsban történő megfontolás előtt
- Költségmegosztás az állam és az önkormányzatok között
- Az önkormányzatok pénzügyeit és igazgatását érintő egyéb jelentősebb ügyek

A Helyi pénzügyi programot előkészítő munkacsoport ugyanezen szervezetek, valamint néhány más minisztérium szakembereiből áll, akik önkormányzatokhoz kapcsolódó feladatkörrel rendelkeznek. Ez a munkacsoport évente kétszer jelentést készít, amelyben felsorolja az önkormányzatokat érintő különféle intézkedéseket és azok önkormányzatokra gyakorolt pénzügyi hatásait. A jelentés tartalmazza az önkormányzatok jelenlegi pénzügyi helyzetét és azt is, hogy ez a pozíció hogyan változott az előző jelentéshez képest. Az intézkedéseket és a jelenlegi gazdasági helyzetet a jelentés utolsó része a helyi gazdaság egészére vonatkozóan a jövőbeli fejlemények prognózisát és annak a települések különböző méretosztályaira (2000 fő alatti, 2000–6000, 6000–10000, 10000-200, 20-40 000, 40-100 000, 100 000 felett) gyakorolt hatásait tartalmazza. Létezik egy nyomás alapú számítás arra vonatkozóan, hogy ez hogyan fogja érinteni az önkormányzatokat; ez a számítás kétféleképpen történik, az önkormányzati adóbevétel százalékában kifejezett nyomás vagy az új hitelek felvétele céljából gyakorolt nyomás alapján. Az elgondolás az, hogy az önkormányzatok tájékoztatást és időt kapjanak a szükséges intézkedések megtételére.

Maga a jelentés rendszerint 70 oldalas. Az állami költségvetés részeként jelenik meg. Az önkormányzatok jellemzően sokat használnak ebből a makro- és mikroszintű gazdaságfejlesztési képről szóló jelentésszövegből saját költségvetési folyamataikban és a helyi tanácsok számára. A jelentés gyenge pontja a bevételek és kiadások gazdasági egyensúlyát, valamint az önkormányzatok finanszírozásának elégségességét értékelő utolsó rész volt. Ez meglehetősen általános, és nem feltétlenül veszi figyelembe a települések közötti hatalmas különbségeket. Az önkormányzati méretosztályok értékelése elnagyolt erőfeszítés a fejlődés érdekében, de az ideális módszer egy településenkénti kalkulációs prognózis lenne. Talán egy nap ez is eljön.

Sok erőfeszítés történt annak érdekében, hogy ez a jelentés – áttekinthető képek és táblázatok segítségével – olvasóbarátabb legyen. Nagyon fontos része a jelentés korábbi változatával való összehasonlítás, a változásoknak és azok okainak megfigyelése. A tavaszi változat általában márciusban, az őszi változat pedig októberben jelenik meg.

A linken további információk találhatóak, többnyire finnül, de a jelentésben található egy rövid angol nyelvű összefoglaló is. A Powerpoint készlet képet ad arról, hogy milyen típusú grafikonokat használunk.

<https://vm.fi/kuntatalousohjelma>

Melléklet: A helyi önkormányzatról szóló finn törvény 3. fejezet: A központi és a helyi kormányzat kapcsolata, jogszabályszovegek

10. szakasz: Az önkormányzatok ellenőrzése és a törvényességi felügyelet

(1) A Pénzügyminisztérium általánosságban figyelemmel kíséri az önkormányzatok tevékenységét és gazdálkodását, és gondoskodik önkormányzati jogállásuknak az önkormányzati jogszabály megalkotásakor történő figyelembevételéről.

(2) Ha eljárási hiba miatt panaszt tesznek, a Regionális államigazgatási hivatal megvizsgálhatja, hogy az önkormányzat a hatályos jogszabályoknak megfelelően járt-e el.

11. szakasz: A központi és a helyi kormányzat közötti tárgyalás folyamata

(1) A központi kormányzat és a helyi önkormányzat közötti tárgyalás során – a 12. és 13. szakaszban meghatározottak szerint – figyelembe kell venni az önkormányzati jogszabályokat, az önkormányzat tevékenységét, pénzügyeit és igazgatását érintő nagy horderejű és elvi szempontból fontos központi kormányzati intézkedéseket, valamint a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok pénzügyeinek koordinációját. pénzügyek. A tárgyalási folyamatban az önkormányzatokat a Finn helyi és regionális önkormányzatok szövetsége képviseli.

12. szakasz: Önkormányzati pénzügyek programja

(1) A központi és az önkormányzat közötti tárgyalási folyamat részeként az önkormányzati gazdálkodásra vonatkozó programot kell elkészíteni. Az önkormányzati pénzügyek programjának elkészítése az államháztartás költségvetési tervének és a központi költségvetési javaslatnak az előkészítésére irányuló munka részét képezi.

(2) Az önkormányzati pénzügyek programja tartalmazza az államháztartás költségvetési tervének azt a részét, amely az önkormányzati pénzügyekkel foglalkozik. Az államháztartás költségvetési tervére vonatkozó rendelkezéseket a Gazdasági és Monetáris Unióban a stabilitásról, koordinációról és kormányzatról szóló szerződés végrehajtásáról szóló törvény, valamint a többéves költségvetési keretéről szóló törvény határozza meg.

(3) Az önkormányzati finanszírozási programnak tartalmaznia kell az önkormányzatok feladatainak ellátásához szükséges források megfelelőségének értékelését (a megfelelő pénzügyi forrás elve). A programnak értékelést kell tartalmaznia az önkormányzatok működési környezetében és szolgáltatási keresletében, valamint az önkormányzati funkciókban bekövetkezett változásokról, és becslést kell adni az önkormányzati pénzügyek alakulásáról. Az önkormányzati pénzügyeket összességében, az államháztartás részeként és a települések különböző csoportjai szerint kell értékelni. Az értékelésben különbséget kell tenni az önkormányzatok törvényi és egyéb feladatai között, valamint értékelni kell az önkormányzatok tevékenységének költséghatékonyágát.

(4) A központi kormányzat költségvetési javaslatával összefüggésben értékelni kell az önkormányzati pénzügyek alakulását és a központi költségvetés önkormányzati pénzügyekre gyakorolt hatását.

(5) Az önkormányzati gazdálkodásra vonatkozó programot a Pénzügyminisztérium a Szociális és egészségügyi minisztériummal, az Oktatási és kulturális minisztériummal, a Környezetvédelmi minisztériummal, a Közlekedési és hírközlési minisztériummal, a Foglalkoztatási és gazdasági minisztériummal és szükség esetén egyéb minisztériumokkal közösen készíti el. Az önkormányzati pénzügyek programjának alapját képező gazdasági előrejelzéseket és az önkormányzati pénzügyek alakulásának értékelését a Pénzügyminisztérium készíti el. A Finn helyi és regionális önkormányzatok szövetsége részt vesz a helyi önkormányzatok finanszírozási programjának előkészítésében.

13. szakasz: Önkormányzati pénzügyi és igazgatási tanácsadó bizottság

(1) A központi kormányzat és a helyi önkormányzat közötti tárgyalási folyamat magában foglalja az önkormányzat tevékenységére, gazdálkodására és igazgatására vonatkozó kérdéseknek a Pénzügyminisztériummal együttesen működő Önkormányzati pénzügyi és igazgatási tanácsadó bizottság általi értékelését.

(2) A Tanácsadó bizottság feladata az önkormányzati pénzügyek alakulásának figyelemmel kísérése és értékelése, valamint az önkormányzati gazdálkodási program figyelembevétele az önkormányzatot érintő jogszabályok és döntések megalkotása során. A Tanácsadó bizottság részletesebb feladatairól, valamint összetételéről és albizottságairól kormányrendelet rendelkezik.

A.6. A szakértői értékelési csoport: rövid életrajz

Thomas Prorok, ügyvezető, Közigazgatási Kutatóközpont (KDZ)

Ausztria

Thomas Prorok a bécsi (ausztriai) székhelyű Zentrum für Verwaltungsforschung KDZ (Közigazgatási kutatási központ) ügyvezetője. Munkája középpontjában a minőségmenedzsment – Közös Értékelési Keretrendszer (CAF), a hatásorientált adminisztratív menedzsment, a közsféra reformjának aktuális kérdései, az európai integráció és a helyi közigazgatás kérdései, valamint a kapacitásépítés áll.

Dr. Marek Jetmar, a Cseh Köztársaság belügyminisztériuma Területi közigazgatási osztályának vezetője

Marek Jetmar A terület- és helyfejlesztés, a közigazgatás és az államháztartás szakértője. Szakmai pályafutása során különböző vezetői és szakértői pozíciót töltött be központi közigazgatási hivatalokban (Regionális fejlesztési minisztérium, Ipari és kereskedelmi minisztérium, cseh kormányhivatal, jelenleg Belügyminisztérium), részt vett számos olyan fontos dokumentum kidolgozásában, mint például a Cseh Köztársaság regionális fejlesztési stratégiája, regionális fejlesztési stratégia, Határon átnyúló együttműködési operatív programok, Nemzeti innovációs stratégia az intelligens szakosodásért stb. Részt vett a helyi fejlesztési stratégiák, a központi hatóságok igényeit kielégítő módszertanok, azaz az önkormányzatok közötti együttműködés módszertana, számos tanulmány és elemzés kidolgozásában is.

Tudományos tevékenysége a már említett témákon túl a közigazgatás és az államháztartás területére összpontosul. A Közgazdaságtudományi Egyetemen, a Regionális Fejlesztési Főiskolán dolgozott, ma pedig az AMBIS Egyetem oktatója. Könyvek és egyetemi tankönyvek szerzője. Az önkormányzatokra, régiókra, központi közigazgatásra fókuszáló projektek kutatója.

Dario Runtić, Kormányzati kapcsolati és államháztartásért és IKT-ért felelős közpolitikai tanácsadó, a pénzügyminiszter különleges tanácsadója, Városok Szövetsége Horvátország

Dario Runtić Több mint 20 éves tapasztalattal rendelkezik a kormányzati költségvetési és funkcionális kapcsolatok terén. Jelenleg a Horvátországi Városok Szövetségénél az államháztartásért és IKT-ért felelős közpolitikai tanácsadóként dolgozik. 2023-tól Horvátország pénzügyminiszterének különleges tanácsadójává nevezték ki. Korábbi tapasztalatai közé tartozik a USAID, a Világbank és az EK által finanszírozott projektek. Társszerzője helyi pénzügyi, adatközlési és nyilvános részvételi lapoknak és kiadványoknak.

Markku Mölläri, miniszteri tanácsadó, Helyi ügyekért felelős és regionális közigazgatási osztály, Pénzügyminisztérium Finnország (írásbeli hozzászólás)

Markku Mölläri Jelenleg a finn pénzügyminisztérium miniszteri tanácsadója. Markku Mölläri több éve tagja a Demokrácia és Kormányzás Európai Bizottságának (CDDG), a bizottság és a 2008-as helyi gazdasági válsággal foglalkozó munkacsoport elnökeként, jelenleg pedig a Zöld közigazgatás munkacsoportjának elnöke. Markku Mölläri tagja a kormányzati szinteken átnyúló költségvetési kapcsolatokért felelős OECD-hálózatnak. Jelentéseket készített a COVID-19 helyi szintű, valamint az Európa Tanács és az OECD kormányai közötti hatásairól. Markku Mölläri Finnországban az önkormányzati struktúra, a gazdaság és a demokrácia kérdéseivel foglalkozott. Több mint 10 éves tapasztalattal rendelkezik a súlyos nehézségekkel küzdő települések finn önkormányzati válságkezelésében, valamint gyakorlati tapasztalattal rendelkezik az önkormányzati törvény

megreformálásával, a közigazgatási reformokkal, adó- és állami támogatási rendszerek bevezetésével kapcsolatos kormányzati politikával, valamint a helyi gazdasági és alapszolgáltatási mutatók adatrendszerének frissítésével kapcsolatban. Markku Mölläri tagja továbbá a fiatalok bevonásával foglalkozó nemzeti testületeknek, a fogyatékkal élők számára nyújtott szolgáltatásoknak és a Nemzeti nyelvi hálózatnak. Közgazdaságtanból és filozófiából szerzett mesterfokozatot.

Martin Valentovič, főmunkatárs, MESA10
Szlovák Köztársaság

Martin a MESA10 gazdasági és decentralizációs szakértője. Martin a pozsonyi Comenius Egyetem Menedzsment Karán (1997) és a pozsonyi Nemzetközi Kapcsolatok és Jogszabályok Közéleti Intézetben (1999) szerzett diplomát. Tanácsadója volt számos városnak, önkormányzati régióknak és tekintélyes intézménynek, köztük Szlovákia meghatalmazottja a decentralizációs és közigazgatási reformokat illetően, a Kanadai Nemzetközi Fejlesztési Ügynökség, az UNDP, a Szlovák Nemzetközi Fejlesztési Ügynökség, a Szlovák Igazságügyi Minisztérium tanácsadója. Innovatív nyilvános döntéshozatali eszközök szerzője (a helyi szintű szegénység kiszámítása a Világbank számára, a szlovák adóhivatal és több minisztérium által használt regionális irodák optimális elhelyezése, a szlovák Egészségügyi minisztérium által használt sürgősségi állomások lokalizálása, bemeneti-kimeneti modell a makrogazdasági és fiskális hatás kiszámításához). Termékeny szerző, több mint 40 szakkiadványa között szerepelnek a helyi, regionális és állami szintű fejlesztési stratégiák, a „Szlovákia, jelentés a társadalom helyzetéről” című folyóiratban rendszeresen megjelentetett publikációk, valamint a gazdasági reformról, az igazságszolgáltatási reformról, az intézményi reformról, a szociális reformról, a regionális önkormányzatok finanszírozásáról, Szlovákia GMU-tagságának következményeiről, a jelenlegi válság publikációk.

Myles Binney, az Önkormányzati hivatal politikai és szponzorálási vezetője, Szintemelési, lakásügyi és közösségi osztály
Egyesült Királyság

Myles az Önkormányzati hivatal politikai és szponzorálási vezetője. Az Önkormányzati hivatal egy újonnan létrehozott szervezet, amelynek célja, hogy több adatot biztosítson a helyi hatóságokról a teljesítmény jobb megértése érdekében. Myles korábbi feladatai közé tartozott a jelentős kudarcok helyi szintű kezelése és az azokba történő beavatkozás, jogszabályi útmutatás írása arról, hogy a hatóságok hogyan érnek el értéket pénzért, valamint a hatóságok pénzügyi adatainak elérhetőségét javító programot vezetett, korábban pedig helyi hatóságoknál dolgozott, ahol pénzügyekre és ellenőrzésre szakosodott.

Dr. Sorin Ioniță, a szakértői fórum elnöke
Románia (vezető szakértő)

Sorin Ionita a közigazgatási reform és fejlesztés szakértője; tanácsadó az Európai Bizottságnál, az Európa Tanácsnál, a Világbanknál, az UNDP-nél Kelet-Európával és a Balkánnal kapcsolatban; a civil társadalom korábbi képviselője az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságban (EGSZB, Közlekedés, energia és környezetvédelem); docens a Maastricht School of Managementen (MSM) és a Babeş-Bolyai Tudományegyetemen (Kolozsvár). Gyakori vendég a TV és rádió hírműsoraiban; blogger. A Bukaresti Politechnikai Iskolán (IPB), a Bukaresti Egyetemen (UB), a Közép-európai Egyetemen (CEU) szerzett diplomát, a politikatudomány doktora, Fulbright ösztöndíjas a Georgetown Egyetemen, Washington DC-ben.