

## BELÜGYMINISZTERIUM ÖNKORMÁNYZATI ÁLLAMTITKÁRSÁGA A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER MODERNIZÁCIÓJA

### MODERNIZATION OF THE HUNGARIAN LOCAL GOVERNMENT SYSTEM

*A tanulmány alapvetően az önkormányzatok gazdasági-pénzügyi helyzetére, a helyi gazdaságfejlesztés lehetőségeire fókuszál. Ugyanakkor szükségesnek látjuk – a területi korlátokra is tekintettel – az önkormányzati szervezetrendszer átalakulásának, egyes elemeinek, új jogintézményeinek bemutatását. Minden részletre természetesen nem áll módunkban kitérni, de talán az Olvasó számára is hasznos ismereteket közvetíthetünk az önkormányzatok működéséről.*

*This study aims to present the economic, financial situation and possible economic development of local governments. However, for reasons of space, we considered necessary to present the new elements and legal institutions of transforming local government bodies. Our paper, of course, cannot intend to cover every aspect of the topic, but we hope to share useful knowledge to the reader on local governments.*

## A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK RENDSZERÉNEK MEGÚJÍTÁSA

### 1. AZ ELŐZMÉNYEK

Hazánkban az önkormányzati rendszer kialakításakor a helyi önkormányzatok meghatározó szerepet kaptak a közszolgáltatások biztosításában.

Ennek egyik fontos oka az volt, hogy a rendszerváltoztatás szakította a „mindenható állam” eszményképével, a közfeladatok ellátásában esetenként a szükségesnél nagyobb mértékben minimalizálta az állam szerepét. A civil szervezetek, az egyházak pedig még nem voltak elég erősek ahhoz, hogy az európai trendeknek megfelelő arányban vegyék ki részüket a lakossági közszolgáltatások biztosításából. Az is cél volt, hogy **nagy önállósággal rendelkező, erős önkormányzati rendszert alakítsunk ki, ez pedig széles feladat- és hatásköri struktúrát feltételezett**, amely azonban a kezdetektől fogva ellentmondásban állt a szétaprózódott településszerkezettel, és hosszabb távon hozzájárult az önkormányzati működés elnehezüléséhez és megoldást igényelt.

### 2. A FŐ JELLEMZŐK

A 2010-ben elindított **önkormányzati reform** több tekintetben különbözött a korábbi időszakok korszerűsítési törekvéseitől.

Egyrészt a helyi önkormányzatok rendszerét **az államszerkezet átalakításának részeként**, azzal összhangban kívánta átalakítani, célzottan az állam szerepvállalásának újragondolásával együtt. Másrészt figyelembe vette azt, hogy az önkormányzati rendszer működési zavarainak jó

része a helyi önkormányzatok által ellátott ágazati feladatokat kísérő anomáliákból származott, **így a megújítás elképzelhetetlen sikeres ágazati reformok nélkül.**

Alapvető célként került rögzítésre, hogy e folyamatban a **Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénynek** (Mötv.) az az elsődleges rendeltetése, hogy az elodázhatatlan ágazati reformok számára megfelelő feladat-telepítési és feladat-ellátási elveket, kereteket biztosítson, alkalmassá téve az önkormányzati rendszert a megújult struktúrák befogadására.

Az Mötv. a magyar önkormányzati hagyományokra építve, figyelembe véve az Európai Önkormányzati Charta elveit, azokat összhangba hozva a hazai sajátosságokkal **meghatározta a helyi önkormányzás alapvető fogalmi elemeit**, megnevezte alanyát, tárgyát, tartalmát.

A törvény értelmében települési önkormányzatok a községekben, a városokban, a járasszék-hely városokban, a megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek. A megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. A fővárosi önkormányzatot sajátos kettősség jellemzi, mivel egyben települési és területi önkormányzatnak is minősül.

Továbbra is **minden településen választanak polgármestert és működik képviselő-testület.**

A törvény **megváltoztatta ugyanakkor az önkormányzati hivatalok struktúráját.** A 2000 fő lakosságot meg nem haladó községekben főszabályként a közös önkormányzati hivatalok biztosítják a helyi ügyintézkést. 2000 fő felett önálló polgármesteri hivatalok működnek.

Az Mötv. szabályozásából a **következő súlyponti elemek** emelhetők ki:

- a lakosság **önszerveződő közösségeinek támogatása**, a település **önfenntartó képességének** erősítése,
- az **állami és önkormányzati feladatok újraszabályozása**, az **önkormányzati feladatok pontosabb és differenciáltabb meghatározása**,
- a **polgármester státuszának, feladat- és hatáskörének megerősítése**,
- az **összeférhetetlenségre vonatkozó szabályok egységesítése**, **méltatlanság jogintézményének szabályozása**
- új **feladatfinanszírozási rendszer** kialakítása, a működőképesség fenntartása,
- a közös **önkormányzati hivatalok** struktúrájának kialakítása,
- a **megyei önkormányzatok feladatkörének változása** a területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési és koordinációs feladatok meghatározásával,
- a **törvényességi felügyelet eszközrendszerének kialakítása**,
- új alapokra kerültek a **helyi önkormányzatok kötelezettségvállalására vonatkozó szabályok**, amelyeket az Alaptörvény rendelkezései, valamint részletesen a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény tartalmaznak.

### 3. A VÁLTOZÁSOK

A törvény elfogadása után eddig több esetben került sor egyes rendelkezések – nem nagymértékű – módosítására. Összefoglalóan elmondható, hogy a **módosításokat alapvetően az alábbiak indokolták:**

- az uniós kötelezettség teljesítése érdekében a Kormány magához vonhatja egyes beruházások megvalósítását (a gyakorlati tapasztalatok alapján kerültek kialakításra a szabályok),
- a vagyonkezelői jog tartalmának pontosítása, vagyonhasznosítás szabályai,

- az aljegyző kinevezési kötelezettségének enyhítése,
- a közös önkormányzati hivatalok létrehozásához szükséges átmeneti szabályok,
- a polgármesterek új bérezési rendszerének stabil meghatározása,
- az egyes önkormányzati feladatok pontosítása (ágazati törvényekkel összefüggésben),
- törvényességi felügyeleti eszközök pontosítása,
- az önkényuralmi politikai rendszerekhez kötődő nevek tilalma a közterületek elnevezésénél,
- a fővárosi és a kerületi önkormányzatok közötti munkamegosztás finomítása,
- a feladatfinanszírozási rendszerre vonatkozó szabályok pontosítása,
- az összeférhetlenségi szabályok enyhítése,
- a fővárosi közgyűlés döntéshozatali rendszerének változása (a kettős többség alkalmazása), a főpolgármester hatáskörének erősítése (pl. vétőjog kiterjesztése).

Az Mötv. hatályosulásának **kezdeti tapasztalatai alapvetően kedvezőek**. A megőrzött alapértékek, illetve a jól bevált megoldások mellett az **új jogintézmények is pozitív fogadtatásra találtak** és többségében zökkenőmentesen léptek hatályba és működnek.

Az önkormányzati társulások átalakítását, valamint 2013. január elsejét követően a közös önkormányzati hivatalok megalakítását a Belügyminisztérium módszertani anyagokkal, intenzív tanácsadási tevékenységgel segítette. A változás nagyságrendjéhez képest viszonylag kevés problémás eset jelentkezett. Több mint ötszázal (csaknem 30%) csökkent az önkormányzati hivatalok száma. **A megyei önkormányzat szerepe átalakult**, az új hatáskörei fokozatosan bővülnek, különösen a területfejlesztés területén.

A **főváros önkormányzati rendszerében** is egészségesebb munkamegosztás alakult ki a fővárosi és a kerületi önkormányzatok között. A fővárosi közgyűlés összetételének változása lehetővé tette, hogy a kerületi és a fővárosi érdekek harmonizálása a közgyűlésben történhessen. A döntéshozatali szabályok változása, valamint a főpolgármester jogosítványainak erősítése további lépést jelentett a **fővárosi önkormányzati rendszer** megújításának útján. Figyelembe véve az Mötv. jelzett módosításait is - elmondható, hogy **alapvető strukturális, illetve koncepcionális változtatásra nincs szükség**.

#### 4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÁLTAL ELLÁTOTT FELADATOK RENDSZERE

A **feladat-telepítés meghatározó elveként** az Alaptörvény és az Mötv. is rögzíti, hogy a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök **a helyi közügyekhez** kötődnek. A törvényi szabályozás szerint a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi, és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolhatók. A helyi önkormányzatok által ellátandó feladatnak (helyben intézendő közügynek) az tekintendő, melyet a törvényalkotó annak minősít, illetve amelyet a helyi önkormányzat önként felvállal.

Az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése egyértelmű követelményként írja elő, hogy helyi önkormányzat részére **kötelező feladat- és hatáskört kizárólag törvény állapíthat meg**. Ugyancsak e cikk rendelkezik a hatáskör-telepítés másik fontos követelményéről, nevezetesen arról, hogy **a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához, azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult**.

Az Alaptörvényből következő követelmény az egyes települések közötti **arányosság** biztosítása.

## 5. A KÖTELEZŐ ÖNKORMÁNYZATI FELADAT-ÉS HATÁSKÖRÖK DIFFERENCIÁLT TELEPÍTÉSE, A SZAKMAI SZABÁLYOK MEGHATÁROZÁSÁNAK KÖTELEZETTSÉGE

A differenciált hatáskör-telepítésnek két dimenziója jelenik meg az Möt.v.-ben. Egyrészt a jogalkotó ezt **általános követelményként rögzíti**, másrészt **megjelenik az egyes önkormányzati típusok rendeltetésének meghatározása során is**. Hangsúlyozni kell, hogy ezek a rendelkezések elsősorban az ágazati jogalkotás számára nyújtanak kötelező támpontokat az egyes közfeladatok önkormányzati szegmenseinek meghatározásához.

A közfeladatok ellátásában játszott erős önkormányzati szerepvállalás, érdemi kompetenciákkal rendelkező önkormányzati rendszert feltételez, melynek meghatározó elemei a települési önkormányzatok. E helyhatóságok állnak a legközvetlenebb kapcsolatban választópolgáraikkal, **ezért a helyben biztosítható közszolgáltatásokat – ide értve az alapvető közigazgatási ügyek intézését is – a települési önkormányzatokhoz indokolt telepíteni.**

Nem hagyható azonban figyelmen kívül a magyar önkormányzati rendszer azon sajátossága, hogy minden település rendelkezik a helyi önkormányzás jogával. Minden település választópolgárainak közössége maga rendezheti helyi közügyeit. Ugyanakkor **méret nagyságban és teljesítőképességben jelentős különbségek mutatkoznak a helyi önkormányzatok között**, figyelemmel arra, hogy hazánkban jelentős számú kis lélekszámú település van, **ezért indokolt tekintettel lenni a hatáskör-telepítés során az önkormányzatok teherbíró képességére is**. Az európai gyakorlat is ezt támasztja alá, mert a hasonló elvet alkalmazó (egy település-egy önkormányzat) országok (pl. Franciaország) kiemelt figyelmet fordítanak az eltérő sajátosságokra és alkalmazzák a differenciált hatáskör-telepítés elvét.

Az Möt.v. a fenti helyzetet figyelembe véve rögzíti, hogy **a községnek, a városnak, a járárszékhely városnak, a megyei jogú városnak, a fővárosnak és kerületeinek, valamint a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek**. Lényegében ez teremti meg az alapját a differenciált hatáskör-telepítésnek, melyről az Möt.v. 11. § (2)-(3) bekezdései, amelyek szerint **törvény a kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál differenciálni köteles**, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok eltérő adottságait, különösen a gazdasági teljesítőképességet; a lakosság számát és a közigazgatási terület nagyságát.

**Jogszabály a hatáskör telepítésével egyidejűleg meghatározza a feladat- és hatáskörreláshoz szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeket.**

A korábbi szabályozás ugyan ismerte ezt a jogintézményt, de arról némileg másként rendelkezett. A legjelentősebb különbség, hogy a differenciálásra csak lehetőséget biztosított és a jogalkotóra bízta, hogy azzal él-e, és milyen mértékben. Meggyőződésünk, hogy az önkormányzati rendszer már jelzett válságához az is jelentős mértékben hozzájárult, hogy az ágazatok többsége egyáltalán nem vette figyelembe az önkormányzatok eltérő adottságait, és esetenként ugyanazon közszolgáltatások ellátását várta el a kétszáz lelkes falutól, mint a kétszázévezres nagyvárostól.

Az ágazati törvényhozás hatáskör-telepítését segíti a jogalkalmazó azzal is, hogy **az Möt.v. definíciós jellegű szabályozással meghatározza az egyes önkormányzattípusok feladat-meghatározást megalapozó jellemzőit**. A szabályozás részletes tartalmától eltekintünk, de jelezzük, hogy **a községi önkormányzatok elsődlegesen a helyi lakosság alapvető létfeltételeit**, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit biztosítják. A **járárszékhely városok**, illetve a városok méretüknél, szerepüknél fogva már alkalmasak arra, hogy nem

csak a saját lakosságuk számára, hanem **a környező települések (vagy az egész járás) lakosságának is minőségi szolgáltatást nyújtsanak.** A megyei jogú városok a közszolgáltatásokat is biztosítja, melyek saját területén túl a **megye egészére, vagy nagy részére** kiterjednek.

A **megyei önkormányzat szerepe teljesen átalakult**, területi önkormányzatként területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.

A **főváros kétszintű önkormányzati rendszere alapjaiban nem változott.** Mind a fővárosi, mind a fővárosi kerületi önkormányzat települési önkormányzat, és alapjogaikat tekintve egyenlők, de feladat- és hatásköreik egymástól eltérnek. Jelentős változás következett be azonban **a fővárosi önkormányzat státuszában, mert az új szabályozás azt is rögzítette, hogy a települési önkormányzati minősége mellett egyben a területi önkormányzat feladat- és hatásköreit is elláthatja.** Mindezek mellett azt is hangsúlyozni kell, hogy a „fővárosi” minőség is generál plusz feladatokat. A fővárosi és a kerületi önkormányzatok közötti munkamegosztás meghatározásánál nem lehet figyelmen kívül hagyni azt, hogy **Budapest egységes város**, tehát a fővárosi és a kerületi önkormányzatok közötti hatáskörök megosztásánál ezt szükséges vezérelni. Ennek megfelelően **az Möt. elsődlegesen a főváros és a kerületek közötti munkamegosztás alapvető szempontrendszerét rögzítette és a fontosabb feladat- és hatáskörcsoportokat is megosztotta a szereplők között.**

## 6. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK ELLÁTÁSA

A helyi önkormányzati szervek a helyi közügyek intézésén túl jelentős szerepet játszanak **az államigazgatási feladatok ellátásában**, az alapvető közigazgatási szolgáltatások egy részét is a helyhatóságok biztosítják a polgárok számára. **E feladat- és hatáskörök nem tekinthetők az önkormányzat sajátjának, lényegében az állam „bízta meg” az önkormányzatot**, illetve annak tisztségviselőit, szerveit **a hatáskör ellátásával.** Azon területekről van szó, melyeken indokolt az országosan egységes, azonos eljárás, nincs helye mérlegelésnek, különbségtételnek, azonban a hatáskörök a polgárok alapvető életviszonyait érintik és gyakoriságuk is megalapozza az önkormányzati szervezetrendszer által történő ellátásukat.

Ennek alapját is az Alaptörvény teremti meg 34. cikkének (3) bekezdésében, mely szerint **törvény, vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a megyei képviselő-testület elnöke, valamint a képviselő-testület hivatalának vezetője vagy ügyintézője számára kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört is megállapíthat.**

Az **Möt. 18.§-a értelmében**, ha törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője számára államigazgatási feladat- és hatáskört állapít meg, vagy honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási ügyekben az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában való részvételét rendeli el, **az ellátásukhoz szükséges költségvetési támogatást a központi költségvetés biztosítja.**

## 7. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÁLTAL ELLÁTOTT FELADATOK VÁLTOZÁSA 2010 UTÁN, AZ MÖTV. FELADAT-TELEPÍTÉSI ELVEINEK, KÖVETELMÉNYEINEK ÉRVÉNYESÜLÉSE, A VÁRHATÓ VÁLTOZÁSOK

Különösen jelentős volt a változás **az államigazgatási hatósági ügyek intézése tekintetében, melyek egy jelentős része az okmányirodákkal együtt a járási hivatalokhoz került.**

Az átalakulást követően a helyi önkormányzatok képviselő-testülete, a polgármester, a bizottság, a jegyző és a hivatal ügyintézője számára megállapított **államigazgatási hatáskörök mintegy 40 %-kal csökkentek**. Már itt utalni szükséges arra, hogy a változás a települések nagy hányadát (különösen a kisebb településeket) jóval kisebb mértékben érintette, mert például okmányirodák csak a kijelölt településeken működtek.

A korábban tisztán önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások közül **az állam szerepvállalása egyes területeken erősödött**. Az önkormányzati rendszert 1990-től jellemző **megyei intézményfenntartói funkció alapvetően állami feladat lett**, így az állam biztosít olyan szakosított egészségügyi és szociális ellátásokat, a melyek korábban alapvetően a nagyobb teljesítőképességű városok, vagy a megyék feladata volt.

Az **egészségügyi alapellátás biztosítása** önkormányzati feladat maradt. Az Möt. szabályai-ból eredő feladat-ellátási szabadság garantálja, valamint **az egészségügyi alapellátásról szóló új törvény rendelkezései alapján is megilleti az önkormányzatot** a jog, hogy eldöntse: intézmény fenntartásával, társulásban vagy önálló orvosi tevékenység végzésére feljogosított orvossal kötött feladat-ellátási szerződéssel tesz eleget kötelezettségének.

Az **egészségügyi szakellátás** biztosításában az önkormányzati szerepvállalás tekintetében jelentős változás történt. A korábbi szabályozás értelmében mind a fekvőbeteg-, mind a járóbeteg-szakellátás fenntartása és működtetése, a feltételek biztosítása az önkormányzatok feladata volt. Ma a települési önkormányzatok feladata a szakellátások területén főszabályként a járóbeteg-ellátást biztosító nem integrált rendelőintézetek működtetése.

**Az egészségügy területén** eddig bekövetkezett változásokat követően az önkormányzati területet érintően **nincs tervben rendszerszintű átalakítás**.

A szociális, gyámügyi és gyermekvédelmi területen a gyámhatósági feladatok ellátása legnagyobb részben a járási hivatalokhoz került. Az alanyi jogon járó segélyeket az állam biztosítja a járási hivatal útján, a helyi önkormányzatok által mérlegelésen alapuló települési támogatás nyújtható.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény szabályai szerint **a helyi önkormányzatok által nyújtható, mérlegelésen alapuló települési támogatáshoz** a központi költségvetés közvetlenül visszaigényelhető forrást nem biztosított. Azon önkormányzatok azonban, melyek a helyi bevételből nem tudnak minden rászorult részére segítséget nyújtani, a Belügyminisztériumtól igényelhetnek támogatást.

A **köznevelés reformja magába foglalta az önkormányzati feladatok átalakítását is**. Az Möt. elfogadásával egy időben döntött az országgyűlés **a nemzeti köznevelésről szóló** törvényről. Az új szabályozás átfogó változtatást és megváltozott szemléletet hozott, amely jelentősen átalakította a köznevelési intézményrendszert, annak működését és a hozzá kapcsolódó feladatokat.

A köznevelési törvény egyik legfontosabb jogalkotói alapelve a **köznevelés** fogalmának bevezetése. A másik alapelv szerint a köznevelés alapvetően az **állam közszolgálati** feladata.

A szabályozás átfogó megújítása a korábbinál nagyobb állami szerepvállalást jelent a területen, ezért az Möt. a helyi önkormányzati feladatok közneveléssel kapcsolatos feladatai között már csak az óvodai ellátást tartalmazza.

Fontos a szemléletbeli különbség hangsúlyozása: **korábban a fenntartó önkormányzatok nagyfokú önállósággal rendelkeztek, biztosították az oktatás személyi és tárgyi feltételeit**, a törvény keretei között szabadon dönthettek köznevelési intézmény létesítéséről, átszervezéséről, megszüntetéséről, tevékenységi körének módosításáról, költségvetéséről, az intézmény vezetőjének kinevezéséről. Az új köznevelési rendszerben **az önkormányzatoknak ebben az értelemben a feladatai megszűn-**

**tek.** A tankerületi központ által fenntartott köznevelési intézmény és a szakképzési centrum feladatainak ellátását szolgáló, települési önkormányzati tulajdonú ingatlan és ingó vagyponra vonatkozóan a tankerületi központot és a szakképzési centrumot ingyenes vagyongazdálkodási jog illeti meg mindaddig, amíg a köznevelési közfeladat a tankerületi központ vagy a szakképzési centrum részéről történő ellátása az adott ingatlanban meg nem szűnik. A köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingatlan és ingó vagyont nem idegenítheti el, nem terhelheti meg, bérbe nem adhatja a tankerületi központ, valamint a szakképzési centrum ingyenes vagyongazdálkodási jogának fennállása alatt.

Külön területként megjelölhetők az **ún. közüzemi szolgáltatások** (hulladékgyűjtés, ivóvízellátás, szennyvízkezelés, távhőszolgáltatás). E körben is jelentős változások következtek be, **nőtt az állam szerepvállalása**, a helyi önkormányzatok jellemzően a közszolgáltatást biztosító szerződések megkötését végzik, de a szolgáltatási díjak megállapítása az önkormányzati szférából az államhoz került. A kommunális szolgáltatások területén új jogintézményként jelent meg, hogy állami szervek biztosítják az egyes közszolgáltatások ideiglenes ellátását, ha a szolgáltató nem tudja vagy nem képes azt átmenetileg biztosítani.

## A FELADATFINANSZÍROZÁS

### 1. A FELADATFINANSZÍROZÁST MEGALAPOZÓ FELADATÁTRENDÉZŐDÉSEK AZ ÁLLAM ÉS ÖNKORMÁNYZATOK KÖZÖTT

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

A nagyfokú önállóság ellenére folyamatosan szűkült az önkormányzatok mozgástere, a helyi közszolgáltatások biztosítása egyre nagyobb erőfeszítéseket igényelt, a finanszírozás elnehezült a diszfunkcionális elemek egymást erősítő hatására.

A fent vázolt helyzet kialakulásának okait keresve alapvetően három tényező emelhető ki: egyrészt az önkormányzati rendszer belső ellentmondásai, működési zavarai, másrészt a nagy ellátórendszerek reformjának elodázása, elmaradása - az állam szerepvállalásának tisztázatlansága -, harmadrészt a folyamatosan csökkenő állami támogatások mértéke (miközben a kötelezően ellátandó feladatok száma jelentősen megnövekedett).

Az előzőekben leírtak miatt tehát az új önkormányzati törvény előkészítésekor kiemelt cél volt az önkormányzati kötelező feladatok pontos, egyértelmű, differenciált meghatározása, a térségi összefogás kiteljesítése, a választópolgárok érdekeinek és igényeinek megfelelő társulási rendszer kialakítása. A 2013-ban bevezetésre került új önkormányzati rendszer elsődleges célja a települések hatékony és stabil működésének biztosítása a kötelező önkormányzati feladatok ellátása, az azonos színvonalú közszolgáltatások biztosítása és a települések fejlődési lehetőségének megteremtése érdekében.

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

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.), az új köznevelési törvény és még számos egyéb jogszabály előrevetítette azokat a változásokat, amelyeket az új feladatfinanszírozási rendszer kialakítása során figyelembe kellett venni. Az Mötv. differenciáltabb feladattelepítést tartalmaz az önkormányzatok vonatkozásában és ezt a sarkalatos törvényben rögzített követelményt az ágazati jogszabályokban kell részletesen szabályozni.

A települési önkormányzatok számos feladata 2013-tól közvetlenül az állam útján került biztosításra. Ezt a törekvést tükrözte az államigazgatási feladatok járási hivatalokhoz történő telepítése, vagy az oktatásban az iskolák állami fenntartása, a pedagógusok állami foglalkoztatása.

**Az Mötv. szerint a helyi közügyek, illetve a helyben biztosítható közfeladatok 2013-tól a következők:**

- településfejlesztés, településrendezés, településüzemeltetés (köztemetők, közvilágítás, kémményseprés, stb.),
- óvodai ellátás,
- szociális, és gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások,
- egészségügyi alapellátás (háziorvosi, fogorvos, stb.), az egészséges életmód segítségét célzó szolgáltatások, környezet-egészségügy (pl. köztisztaság, rovarirtás),
- kulturális szolgáltatás (könyvtár, közművelődés, előadó-művészet támogatása, stb.),
- helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás, ivóvízellátás, szennyvízelvezetés, -kezelés és -ártalmatlanítás (csatornaszolgáltatás),
- lakás- és helyiséggazdálkodás,
- honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem,
- közreműködés a település közbiztonságának biztosításában,
- helyi közfoglalkoztatás,
- helyi adóval, gazdaság szervezéssel és turizmussal kapcsolatos feladatok,
- sport, ifjúsági ügyek,
- nemzetiségi ügyek,
- helyi közösségi közlekedés biztosítása,
- hulladékgazdálkodás,
- távhőszolgáltatás,
- kistermelők, őstermelők jogszabályban meghatározott termékei értékesítési lehetőségeinek, hétvégi árusításának biztosítása.

## **2. A FELADATFINANSZÍROZÁSI RENDSZER KIALAKÍTÁSÁNAK KERETEI, FŐBB ELVEI**

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



A támogatás biztosítása a következő szempontok figyelembevételével történik:

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

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

E szabályozási környezetbe kellett illeszteni az újonnan kidolgozandó rendszer alappilléreit. Az Möt-v-t., illetve az ágazati jogszabályokat áttanulmányozva először meg kellett határozni azon feladatok körét, amelyet bevétel vagy jövedelemtermelő, illetve „önfenntartó” képessége miatt nem szükséges bevonni a feladatfinanszírozás rendszerébe, hiszen az abból származó bevételek fedezetet biztosítanak a feladat ellátására. Klasszikusan ilyen feladatok a hulladékgazdálkodás, a víz- csatornaszolgáltatás, távhőszolgáltatás vagy a kéményseprés.

Következő lépésben rögzíteni kellett azokat a feladatokat, amelyek valamennyi önkormányzatnál felmerülnek, előfordulásuk nem esetleges, ellátásukkal kapcsolatban közhiteles adatok állnak rendelkezésre központi szinten.

Ezen feladatok az alábbiak lettek:

- önkormányzati **hivatal** fenntartása;
  - **településüzemeltetési** feladatok
    - o zöldterület gazdálkodás,
    - o közutak fenntartása,
    - o köztemetők fenntartása,
    - o közvilágítás,
  - **óvodai** nevelés,
  - **szociális** és gyermekjóléti feladatok,
  - **közművelődéssel** kapcsolatos feladatok.
- } általános támogatás

A következő kört azon feladatok képezték, amelyek ellátása nem jellemző valamennyi településre, előfordulásuk esetleges, előre nem becsülhető, illetve jellemző természetes mutatóval, költség-elemekkel nem paraméterezhető, így költségvetési modellezése nehezen végrehajtható.

#### *Az általános támogatás elemei*

Az **önkormányzat hivatala** esetén a finanszírozás a köztisztviselők elismert létszáma alapján történik. Az összege 4 580 000 Ft/fő. Ennek meghatározása 2011. évi beszámoló adatok alapján történt. Kiszámításra került, hogy mennyi volt az egy köztisztviselőre jutó átlagos bérköltség, illetve átlagos dologi kiadás. A fenti támogatási összegből 3,6 millió forint a bérre eső „rész”, és 980 ezer forint a dologi kiadásokhoz „kapcsolódó” támogatás.

*A fajlagos összeg a 2020. évi központi költségvetésről szóló törvényben 5 450 000 Ft/fő-re emelkedik.*

A közös hivatalok vonatkozásában az Möt-v. egyértelmű szabályokat rögzít. Az Möt-v. 84-85. §-ai szabályozzák és tették kötelezővé 2013. január 1-jétől **közös önkormányzati hivatal** alakítását. E szerint közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azon – járáson belüli – községi önkor-

mányzatok, amelyek területét legfeljebb egy település választja el egymástól és lakosságszámuk nem haladja meg a 2 000 főt (de 2 000 fő lakosságszámot meghaladó település is tartozhat közös hivatalhoz!). Közös hivatalhoz tartozó települések összlakosságszáma legalább 2 000 fő, vagy az ide tartozó települések száma legalább hét kell, hogy legyen.

A közös hivatalokat legkésőbb az Möt. szabályozásának hatálybalépését (2013. január 1.) követő 60 napon belül, azaz 2013 március 2-áig kellett megalakítani. Ezt követően a létrehozásról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül döntenek. Amennyiben a közös hivaltal határidőre nem hozták létre, vagy valamely település nem tudott csatlakozni, akkor a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője jelölte ki az ahhoz tartozó településeket.

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

Az elismert hivaltali létszám meghatározása különböző paraméterek alapján történt. A végleges döntést megelőzően a minisztérium illetékes főosztálya számos lehetséges feltételt, szempontot mérlegelt. Az elfogadott költségvetési törvény az elismert, finanszírozott létszámot az alábbi paraméterek mellett számítja:

- település közigazgatási státusza,
- közös önkormányzati hivaltal esetén a települést alkotó települések száma, együttes lakosságszáma,
- a közös hivaltal által kiszolgált nemzetiségi önkormányzatok száma.

Külön kompenzálásra kerültek a járási székhely önkormányzatok sajátos státusza, illetve az építésügyi szolgáltató pont fenntartásáról gondoskodni köteles 5000 fő feletti önkormányzatok 2-2 fő többletlétszámmal.

A kialakított hivaltali rendszerrel kapcsolatban 2013 folyamán több észrevétel, kritika fogalmazódott meg az önkormányzatok részéről. A 2014. évi költségvetési törvényben számos „finomítás” már megjelenik: csökkent a kiugró különbség a közel azonos nagyságú községi, illetve városi székhelyű hivaltalok között, a finanszírozást kizárólag a közös hivaltal székhelye kapja, illetve a székhely települést a rá irányadó beszámításból 5 százalékpontnyi „kedvezmény” illeti meg. Összességében azonban nem változott, hogy a központi költségvetés 25 000 köztisztviselő finanszírozására tartalmaz fedezetet.

A **településüzemeltetés** finanszírozásának kialakítása (zöldterület-gazdálkodás, közút, köztemető, közvilágítás) során a fentiekkel hasonló elvek működtek, 2014-re vonatkozóan már itt is hasznosításra kerültek az első év tapasztalatai. Az önkormányzatok 2012. évi beszámoló adataiból, meghatározott feladatokhoz köthető szakfeladatok kerültek kiválasztásra, majd meghatározásra kerültek településkategóriánként az egy egységre jutó átlagos nettó működési kiadások (működési kiadások és működési bevételek különbözete). A naturális mutatók (ha, km, m<sup>2</sup>) közhiteles nyilvántartásokból, illetve az önkormányzati adatszolgáltatáson alapuló OSAP (Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program) adatszolgáltatásból származnak.

Az önkormányzatok az alapvető célkitűzéssel egyetértettek, azonban a nyilvántartások pontatlansága (eddig kisebb figyelmet fordítottak rá az önkormányzatok is, mivel az adatszolgáltatás minőségének eddig anyagi konzekvenciája nem volt), illetve a jelenlegi pénzforgalmi szemléletű

államháztartási könyvvezetési rendszer számos helyen torzító hatással volt egyes önkormányzatok adataira (pl. forráshiány miatt egy nagyobb összegű közvilágítási számla pénzügyileg nem került rendezésre adott évben, akkor az az önkormányzat beszámoló adataiban sem jelent meg, pedig az adott feladathoz kapcsolódóan ténylegesen felmerült). Az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy mind az önkormányzatok adatszolgáltatásának, mind könyvelésének minősége sokat javult, így a finanszírozás kiszámításának alapjául szolgáló adatok pontossága egyre nagyobb.

A korábban már hivatkozott **beszámítás rendszere** a mindenkori éves költségvetési törvényben rögzítettek szerint a települési önkormányzatok működésének támogatása jogcímetek veszi figyelembe.

Az önkormányzatok finanszírozásában mindig jelen voltak a kiegyenlítés eszközei. Ennek leghismertebb formája a 2012. év végéig alkalmazott jövedelemkülönbség mérséklésének rendszere volt, amely az adóerő-képességet vette alapul differenciált formában: nagyon leegyszerűsítve az átlaghoz képest gyengébb jövedelemtermelő-képességgel rendelkező önkormányzatoknak kiegészítést biztosított, míg a jóval átlag feletti jövedelemtermelő képességgel rendelkező önkormányzatoktól elvont. A kiegyenlítés pénzügyi forrását az SZJA átengedett része biztosította (az SZJA átengedés az önkormányzati és állami feladatok átrendeződésével egyidejűleg megszűnt 2013-tól!).

A beszámítás rendszerének alapjai hasonló alapelvekből indultak ki. A beszámítás alapja az önkormányzat elvárt bevétele lett, amely az iparüzési adóalap 0,5%-a (talán közérthetőbb úgy fogalmazni, hogy amennyiben az önkormányzat a helyi iparüzési adót a maximális 2%-os adókulccsal vette ki, akkor a beszámítás az adóbevételeknek egy negyedével egyenlő). A rendszerrel kapcsolatos tapasztalatok alapján már 2013 során differenciáltabb lett a rendszer.

### 3. AZ ÓVODAI FELADATOK FINANSZÍROZÁSA

A köznevelési rendszer átalakításának eredményeként önkormányzati feladat az **óvodák** fenntartása maradt. Az iskolák tekintetében 2017. év elejétől törvényi rendelkezés alapján mind az oktatási feladatok, mind az iskolaépületek üzemeltetése állami kézbe került.

Az önkormányzatok által foglalkoztatott óvodapedagógusok és az óvodapedagógusok nevelő munkáját közvetlenül segítők bérének és az ehhez kapcsolódó, 19,5% mértékkel számított szociális hozzájárulási adó kifizetéséhez kapcsolódó támogatás a feladat finanszírozásának egyik eleme. Ezen átlagbér alapú támogatás a szaktörvényben (a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény) szereplő nevelés-szervezési paraméterek szerint számított pedagóguslétszám, valamint segítői létszám után illeti meg az önkormányzatokat.

Fontos hangsúlyozni, hogy a támogatás megállapításánál – a korábbi szabályozástól eltérően – fogyatékoságuk típusától függően 2, illetve 3 főként kerülnek figyelembevételre a sajátos nevelési igényű gyermekek.

Az óvodapedagógusok nevelő munkáját közvetlenül segítők létszáma e támogatás igénylése szempontjából a szaktörvény szerint elismerhető – a közalkalmazotti törvény alapján foglalkoztatott – létszám. A szabályozás a segítők létszámában nem ismeri el azon foglalkoztatottakat (gyermek- és ifjúságvédelmi felügyelő vagy gyógypedagógiai asszisztens, a szabadidő-szervező stb.), akiknek az alkalmazása a fenntartó döntésétől függ.

A bértámogatáson túl 97 400 forintot igényelhetnek az önkormányzatok gyermekeknek az óvodáik működtetéséhez, a jogszabályban foglalt eszközök és felszerelések beszerzéséhez, valamint a feladatellátásra szolgáló épület és annak infrastruktúrája folyamatos működtetéséhez szükséges kiadásokhoz.

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

Kiegészítő támogatást kapnak az önkormányzatok a pedagógusok és a pedagógus szakképzettséggel rendelkező segítők minősítéséből adódó többletkiadásokhoz.

#### **4. A GYERMEKÉTKEZTETÉS FINANSZÍROZÁSA**

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

A módosítás értelmében – ha a szülő (törvényes képviselő) eltérően nem rendelkezik – a települési önkormányzatokat kötött felhasználású támogatás illeti meg az általuk a bölcsődében, mini bölcsődében, a fogyatékos személyek nappali intézményében elhelyezett gyermekek számára biztosított, továbbá az óvodai, iskolai, kollégiumi és externátusi gyermekétkeztetés egyes kiadásaihoz.

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

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

#### **5. A SZOCIÁLIS FELADATOK FINANSZÍROZÁSA**

A szociális és gyermekjóléti ellátások terén jelentős változások történtek a 2013. évben. Cél, hogy

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

Ennek következtében a 2012-ben önkormányzati fenntartásban levő, fogyatékosokat, pszichiátriai és szenvedélybetegeket ellátó szociális szakosított ellátási, és a tartós bentlakásos gyermekvédelmi szakellátási intézmények 2013. január 1-jétől állami fenntartásba kerülnek.

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

A települési önkormányzatoknak a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben (a továbbiakban: Szocvtv.) rögzített szabályok szerint kell biztosítani a pénzbeli és természetbeni segélyezési ellátásokat.

Fontos ugyanakkor felhívni a figyelmet arra, hogy a járássok kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény alapján 2013. január 1-jétől egyes segélyezési feladatok – időskorúak járadéka és a hajléktalan személyek részére kifizetett időskorúak járadéka, valamint az alanyi jogú ápolási díj – megállapítása, folyósítása, fenntartása az államhoz került.

Az önkormányzati segélyezéshez a költségvetési törvény a települési önkormányzatok szociális feladatainak egyéb támogatása jogcímen ad támogatást.

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

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

A támogatások folyósítását is a járási hivatal végzi.

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

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

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

Rendkívüli települési támogatásban elsősorban azokat a személyeket indokolt részesíteni, akik önmaguk, illetve családjuk létfenntartásáról más módon nem tudnak gondoskodni, vagy alkalmanként jelentkező többletkiadások – így különösen betegséghez, halálesethez, elemi kár elhárításához, a válsághelyzetben lévő várandós anya gyermekének megtartásához, iskoláztatásához, a gyermek fogadásának előkészítéséhez, a nevelésbe vett gyermek családjával való kapcsolattartásához, a gyermek családba való visszakerülésének elősegítéséhez kapcsolódó kiadások – vagy a gyermek hátrányos helyzete miatt anyagi segítségre szorulnak.

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

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

Az **alapszolgáltatások** körében jelentősebb változás nem történt az önkormányzati feladatellátás esetében, a költségvetési törvény az előző évi szabályokhoz hasonló módon, alapvetően változatlan igénylési feltételek mellett biztosítja a hozzájárulásokat az egyes alapellátásokhoz.

A **szakosított ellátás** jelentős része – ahogy korábban utaltunk rá – állami feladattá vált 2013-tól. A települési önkormányzatokat az általuk fenntartásban maradt – a Szocvtv. szabályainak megfelelően működtetett – időskorúak átmeneti és tartós, valamint a hajléktalanok tartós bentlakást nyújtó intézményeik egyes kiadásaihoz kötött felhasználású támogatásban részesülnek.

A költségvetés által e célra jutatott előirányzatból a finanszírozás kételemű: az elismert szakmai dolgozók bértámogatásából és az intézmény-üzemeltetési támogatásból áll.

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

## **6. A KULTURÁLIS FELADATOK FINANSZÍROZÁSA**

A települési önkormányzatokat a kulturális alapellátás biztosításához, a muzeális intézmények fenntartásához, a nyilvános könyvtári feladatok ellátásához és a közművelődési alapszolgáltatások biztosításához költségvetési támogatás illeti meg.

Külön előirányzat biztosít támogatást a települési önkormányzatok által fenntartott, illetve támogatott előadó-művészeti szervezetek támogatására. A támogatás rendszerét az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló 2008. évi XCIX. törvény (Emtv.) határozza meg.

A IX. fejezet biztosítja a fedezetet a 2017. január 1-jétől bevezetett kulturális illetménypótlék fizetésére is.

## **A HELYI KÖZSZOLGÁLTATÁS INFORMÁCIÓS RENDSZER (IKIR)**

A Helyi közszolgáltatás információs rendszer (IKIR) a Belügyminisztérium KÖFOP-2.3.1-VEKOP-16-2016-00001 kódszámú kiemelt projektjeként valósult meg, mely 2018. májusától éles rendszerként működik.

Az IKIR stratégiai célja a települési önkormányzatok által ellátandó helyi közszolgáltatások helyi és állami szintű tervezésének, valamint a helyi szintű operatív feladatellátás megszervezésének és fejlesztésének támogatása. Ennek megfelelően az IKIR a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozó helyi közszolgáltatásokra fókuszáló vezetői információs és döntés-támogató rendszer.

Az IKIR hatékonyan támogathat a helyi közszolgáltatások kapcsán olyan elemzési, döntés-előkészítő tevékenységeket, amelyeket a települési önkormányzatok és a helyi közszolgáltatások kapcsán érintett ágazatirányítói szintű, központi szervezetek a napi működésük keretében rendszeresen végeznek. Az önkormányzatok esetében ez a helyi közszolgáltatások ellátásának feladat-méretezéséhez, a feladatellátási struktúra tervezéséhez, optimalizálásához kapcsolódó igények kiszolgálását jelenti, az érintett ágazatirányítói szintű, központi szervezetek esetében pedig a helyi közszolgáltatások ellátásához kapcsolódó központi koordinációs, felügyeleti, szabályozási és finanszírozási feladatokhoz kapcsolódó információs és elemzési igényeket foglalja magába.

Az IKIR fő szolgáltatásai három kiemelt funkció köré csoportosíthatóak:

- forrásrendszeri adatok elemzését kiszolgáló, támogató funkciók;
- önkormányzati feladatellátás tervezését, elemzését támogató funkciók; valamint
- elégedettség-mérési funkciók.

## 1. A FORRÁSRENDSZERI ADATOK ELEMZÉSÉT KISZOLGÁLÓ, TÁMOGATÓ FUNKCIÓK

Az IKIR a helyi közszolgáltatások, ezen belül is elsősorban a helyi önkormányzatok által kötelezően, vagy speciális feltétellel kötelezően ellátandó közszolgáltatások feladatellátási struktúrájának elemezhetővé, tervezhetővé, tételet kívánja biztosítani.

Az IKIR-ben megtalálható adatok és információk elsődlegesen központi forrásrendszerekből származnak, melyekbe az önkormányzatok, önkormányzati intézmények, közfeladatot ellátó egyéb intézmények meglévő adatszolgáltatási kötelezettségei alapján jelenleg is adatot szolgáltatnak. Az adatok rendszeres időközönként történő átadás-átvételére forrásrendszerenkénti megállapodások és protokollok kerültek kialakításra, ezáltal az önkormányzatoknak új adatszolgáltatási kötelezettsége az IKIR irányába nem keletkezik.

Az IKIR mint vezetői információs és döntés-támogató rendszer a felhasználói lekérdezéseket a szakrendszeri adatszolgáltatások közszolgáltatásokat érintő adatainak strukturált elemzéseivel és lekérdező funkciók segítségével szolgálja ki.

A fentiekhez önálló folyamatok szabályozzák az adatok ellenőrzését és betöltését. A forrásrendszerekből történő adatátvitel történhet online (interface-en keresztül automatikus átvétel, vagy web-es felületen tárolt helyről történő átvétel) és offline (adathordozón történő átvétel) módon.

Az IKIR felhasználói az IKIR elemző modulja segítségével előre meghatározott adatszerkezetű riportokat kérdezhetnek le, vagy egyedileg összeállított adatszerkezetű riportokat generálhatnak, azokon összetett elemzéseket végezhetnek a forrásrendszerektől átvett adatokra építve, figyelembe véve akár a hasonló települési adottságokkal rendelkező települések kiválasztása útján elérhető nyilvános információkat is.

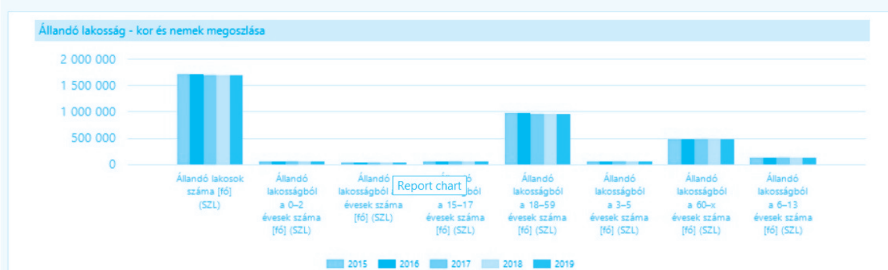
### 1. Állandó lakosság - kor és nemek megoszlása

Budapest mutatói idősorosan

Felhasználó: MUSTER ERIK

Mutató	Év				
	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Állandó lakosok száma [fő] (SZL)	1704 649	1705 272	1697 367	1693 051	1686 361
Állandó lakosságból a 0–2 évesek száma [fő] (SZL)	47 876	47 483	47 387	46 302	44 859
Állandó lakosságból a 3–5 évesek száma [fő] (SZL)	48 090	47 573	46 683	46 487	45 552
Állandó lakosságból a 6–13 évesek száma [fő] (SZL)	117 897	120 852	122 356	123 388	123 859
Állandó lakosságból a 14 évesek száma [fő] (SZL)	12 990	13 266	13 572	13 531	13 943
Állandó lakosságból a 15–17 évesek száma [fő] (SZL)	38 054	38 183	38 798	39 721	40 266
Állandó lakosságból a 18–59 évesek száma [fő] (SZL)	975 649	968 593	958 783	955 705	952 389
Állandó lakosságból a 60–x évesek száma [fő] (SZL)	464 093	469 322	469 788	467 917	465 493

A riport a Belügyminisztérium (BM) 'Személyiadat- és lakcímnnyilvántartásának' (SZL) azon főbb demográfiai adatait tartalmazza, melyekből kiolvashatók az állandó lakosság kor- és nem szerinti változása, valamint az ezekre hatással lévő egyéb népességi mutatószámok.



További, a felhasználó által személyre szabható lehetőség az elemzéshez kapcsolódó gyors információ elérésben az információs pult és annak kezelése, mely egy felületen tud megmutatni minden olyan adott települési információt, amelyek az adott felhasználó számára a legfontosabbak és az IKIR adattárházából kinyerhetők. Az elemek megjelenítésénél fontos a vizualitás, hiszen az ennek a felületnek a szerepe egy nagyon gyors és intenzív információ átadás.

## 2. AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADATELLÁTÁS TERVEZÉSÉT, ELEMZÉSÉT TÁMOGATÓ FUNKCIÓK

Az IKIR önálló modulban lehetőséget biztosít az önkormányzatok számára a közszolgáltatási feladatellátási struktúrájuk rendszerben történő leképezésére és komplex elemzésére, a tervváltozatok összevetésére, illetve az egyes forgatókönyvek szimulációjára. Tekintettel arra, hogy a rögzített adatok a helyi szintű vezetői döntés-előkészítést szolgálják, azokat alapesetben csak a tervezést végző önkormányzat tekintheti meg, de lehetősége van saját döntése alapján elérhetővé tenni azokat más önkormányzati (pl. társulásban lévő másik önkormányzat) felhasználók számára is. A forrásrendszerből nyert adatok mellett az önkormányzatoknak lehetősége van az önkormányzati alapadatok IKIR-be történő feltöltésére és folyamatos karbantartására is.

MUTATÓK		BEVÉTELEK
:resendő szöveget!		
Sorszám	Leírás	Összeg
1	Költségvetési bevételek	0
2	Működési célú támogatások államháztartáson belülről	0
3	Önkormányzatok működési támogatásai	0
4	Helyi önkormányzatok működésének általános támogatása	0
5	Települési önkormányzatok egyes köznevelési feladatainak támogatása	0
6	Települési önkormányzatok szociális, gyermekjóléti és gyermekékeztetési feladatainak támogatása	0
7	Települési önkormányzatok kulturális feladatainak támogatása	0

A funkció használatának első része a kijelölt közszolgáltatásra vonatkozó helyi feladatellátási struktúra (intézmények és közfeladat ellátási helyek viszonyának) definiálása.

Ezt követően a funkció használatával lehetővé válik az önkormányzatok számára:

- a jelenlegi feladatellátási struktúra elemzése,
- a rendszerbe bevitt tervek összehasonlítása, összehasonlító elemzések elvégzése, valamint
- a feladatellátási struktúra módosítása, optimalizációja, az ellátás módjára vonatkozó alternatívák képzése, modellezése.



### 3. AZ ELÉGEDETTSÉGMÉRÉSI FUNKCIÓK

Az IKIR elégedettségmérési funkciója használatával minta kérdés- és kérdőívbankra támaszkodva az önkormányzati felhasználók kérdőíveket állíthatnak össze a közszolgáltatások minőségével kapcsolatos vélemények felmérése céljából. A funkció használatáról és az összeállított kérdőív tartalmáról az önkormányzatok dönthetnek a helyi közszolgáltatási hangsúlyok ismeretében. A települési közszolgáltatásra vonatkozó elégedettségmérési eredmények csak az érintett település számára lesznek elérhetőek.

Az elégedettségmérés eredményeinek feldolgozásával egyértelmű képet kaphatnak az önkormányzatok és a közszolgáltatás teljesítésében közreműködők arról, hogy az közszolgáltatásokat igénybe vevő állampolgárok, szervezetek milyen véleményt és elvárásrendszert alakítottak ki az igénybevett közszolgáltatások minőségével, elérhetőségével, igénybevitelével kapcsolatban.

**Általános elégedettségi kérdések**

Általános elégedettség a bölcsődei ellátással kapcsolatban  
 Válasz

1    2    3    4    5    Nem minősítem vagy nincs véleményem    Nincs ilyen vagy nem tudok róla

---

**Konkrét elégedettségi kérdések**

A bölcsődei csoportszoba célnak való megfelelése  
 Válasz

1    2    3    4    5    Nem minősítem vagy nincs véleményem    Nincs ilyen vagy nem tudok róla

A kisgyermeknevelők hozzáállása  
 Válasz

1    2    3    4    5    Nem minősítem vagy nincs véleményem    Nincs ilyen vagy nem tudok róla

A kisgyermeknevelők munkáját közvetlenül segítő személyek hozzáállása  
 Válasz

1    2    3    4    5    Nem minősítem vagy nincs véleményem    Nincs ilyen vagy nem tudok róla

A bölcsőde nyitvatartási ideje  
 Válasz

1    2    3    4    5    Nem minősítem vagy nincs véleményem    Nincs ilyen vagy nem tudok róla

A kisgyermeknevelők szülőkkel való kapcsolattartása  
 Válasz

1    2    3    4    5    Nem minősítem vagy nincs véleményem    Nincs ilyen vagy nem tudok róla

A rendszer elemzi a beérkezett válaszokat és megjelöli a kiugró értékeket, ezáltal támogatja az adattisztítási és adatelemzési tevékenységeket. Az önkormányzatok részletesen elemezhetik a beérkezett elégedettségmérési eredményeket, az IKIR adattárába publikált eredmények elemzési

lehetőségei pedig bővíthetők az egyéb forrásrendszerből származó közszolgáltatást érintő adatok összevetéssel. Az önkormányzati felhasználó az ügyfelek (lakosság, vállalkozások stb.) által adott válaszokból mutatókat állíthat elő az elégedettségi adatok IKIR forrásrendszeri adatokkal való együtt-elemezhetősége érdekében.

Az IKIR segítségével az adatfelvétel (adatbegyűjtés) online módon (vagy akár papír alapon) is megtörténhet, valamint a felmérés státusza (kitöltési arány) is folyamatosan követhető. Az elégedettségmérési adatokat csak a felmérést végző helyi önkormányzatok munkatársai láthatják, de az önkormányzatok által publikálhatók, azaz a „gazda” önkormányzat szándékainak megfelelően tetszés szerint megoszthatók más önkormányzatokkal.

#### **4. AZ IKIR-HEZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS**

Az IKIR felhasználói körét az önkormányzatok és a központi igazgatás szereplői teszik ki, számukra készült el maga a rendszer. Jelenleg közel 1300 önkormányzat és több mint 1700 regisztrálója van a rendszernek. Ez különösen nagy eredmény annak tekintetében, hogy az önkormányzatok IKIR rendszerhez csatlakozása önkéntes alapon történik.

Az egyes felhasználók, a szerepkörükhöz rendelt jogosultságok alapján különböző IKIR funkciókat érhetnek el. Önkormányzati és központi szinten – adatérzékenységi szempontok miatt – egyaránt kétszintű jogosultságkezelés érvényesül: az önkormányzatok esetében a (fő)polgármester és a (fő)jegyző, mint kiemelt felhasználó, a teljes IKIR portálfunkcionalitáshoz hozzáférhet, és további hozzáférési jogosultságokat oszthat ki szakterületi kollégák, mint felhasználók részére.

#### **5. AZ IKIR KÖZPONTI SZAKMAI KARBANTARTÁSI, FELHASZNÁLÓ TÁMOGATÁSI ÉS MŰKÖDTETÉSI FOLYAMATAI**

**Az IKIR rendszer közvetlenül biztosít adathozzáférési és elemzési lehetőséget az önkormányzat által arra feljogosított felhasználó számára, ugyanakkor összetettebb elemzések elkészítését a Belügyminisztérium szervezetén belül létrehozott IKIR szakmai támogató, kompetencia központ is segíti.** Ez a szervezet felelős az IKIR napi szintű szakmai, operatív működtetéséért, a korábban említett adatintegrációs folyamatokért, valamint segítséget nyújt a felhasználók regisztrációjában, és a felhasználók támogatásában is.