

Kiss József

## AZ ANGOL ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSÁRÓL

Az 1996. február 12. és március 2. között a Kisvárosi Önkormányzatok Országos Szövetségének képviselőjeként, egy magyar önkormányzati küldöttséggel három hetet tölthettem Angliában. A tanulmányút során megismertem az angol önkormányzati rendszer működését. Számos, a magyarországi gyakorlathoz hasonló elemmel találkoztam. A következőkben azonban inkább az angol sajátosságok bemutatására törekszem.

Helyszíni tapasztalataim alapján megpróbálom érzékeltetni az angol "szigor" és a magyar "liberális" gyakorlat közötti óriási különbséget. Az eltérések lényege abból fakad, hogy az Egyesült Királyság állami be rendezésének az alapja ugyan a magángazdaság, de a lakossági közszolgáltatások terén a központi szervek elsődleges szempontja a maximális biztonság. Az önkormányzatok önállósága - magyar szemmel nézve - így másodlagossá válik. Végeredményben az angol önkormányzatok nem vállalkozhatnak, csak azokat a feladatokat látják el, amelyeket a törvény ír elő számukra. Például ott az iskolai étkeztetés valóban ingyenes, nem fordulhat elő, hogy az önkormányzat nem tudja ellátni feladatait. Itt jegyzem meg, hogy a vidéki látogatásaink során nemegyszer tapasztaltuk, hogy az önkormányzatok ugyanolyan szűkösen találják forráslehetőségeiket, mint Magyarországon.

### *Az önkormányzatok működése és szervezeti felépítése*

Az önkormányzat "feje" (a politikai vezető), a helyi politika irányítója, mindig a vezető párt tagja. A polgármesternek (megyénél elnöknek) csak ceremoniális szerepe van, évenként újraválasztják. A képviselőtestületek 30-60 tagúak, fizetést, díjazást nem kapnak. Költségtérítést viszont igen, melynek mértéke rendkívül behatárolt. A bizottságok számát Angliában sem rögzíti jogszabály, pénzügyi bizottságot azonban minden önkormányzatnak kell működtetni.

A hivatali szervezet vezetője a jegyző. A hivatalon belül nincs a miénkhez hasonló előmeneteli rendszer. A törvény szakmai kritériumokat sem rögzít a munkatársak esetében. Egyetlen kivétel a pénzügyi osztályvezető, akinek minden esetben könyvelői képesítéssel kell rendelkezni. Az utóbbi "hatalma" meglehetősen nagy, minden olyan esetben jelentést kell tennie, ha jogszerűtlen pénzköltést tapasztal. Ugyanígy

kell tennie ha olyan döntést kívánnak hozni, amellyel felborul a költségvetés egyensúlya. Esetleges vétója után 21 napon belül össze kell hívni a képviselőtestületet. A testület elvben a pénzügyi osztályvezető véleményével ellentétes tartalmú döntést is hozhat. A gyakorlatban azonban ez szinte lehetetlen, ugyanis a pénzügyi osztályvezető számára további lehetőségek is adóttak. Külső auditorokhoz fordulhat, ellenőrzésüket követően pedig előfordulhat, hogy a képviselőknek kell megfizetnie a rossz döntés nyomán keletkezett veszteséget. (Pedig, mint említettem, Angliában a képviselők nem kapnak fizetést.)

A pénzügyi osztályvezető és a képviselők viszonya folyamatosan vitákkal terhelt. Megjegyzem, hogy nemcsak a képviselők, hanem a tisztviselők is büntethetők, ha veszteséget okoznak az önkormányzatnak. Ez olyankor fordult elő - ami Magyarországon is ismerős - amikor csődbe jutott bankba fektették be az önkormányzat pénzét. Jelenleg 6 képviselő ellen folyik eljárás, melynek során kb. 20 millió fontnyi összeget akarnak visszafizettetni. A 80-as években 2 önkormányzat esetében előfordult, hogy nem akarták a költségvetést elfogadni, mert deficitessé lett volna: büntetésként ezen képviselőknek is fizetniük kellett.

#### *Az önkormányzatok pénzügyi szabályozása*

A törvények rendkívüli módon körülhatárolják az önkormányzatok gazdálkodását. A központ valamennyi önkormányzat számára szigorúan megszabja, hogy évente mekkora összeget költhet. A mi költségvetéseinknek nincs felső határa, azt az önkormányzat maga alapítja meg várható bevételei függvényében. Angliában viszont a felső határ a következő tényezőktől függ: az állandó lakosság száma, az önkormányzat területe, az inaktívok, az iskolai tanulók száma, valamint az előző évi költségvetés nagyságrendje. Amennyiben az önkormányzat a központ által megjelölt felső határ összegét nem fogadja el, fellebbezhet a kormányzati szerveknél. Az azonban igen ritka, hogy az illetékes minisztert sikerül meggyőzni. Hasonlóképpen, amennyiben a miniszter nem tartotta be az eljárási szabályokat, vagy teljesen irreális összeget határozott meg, akkor bírósághoz lehet fordulni. Ez szintén ritkán fordul elő, mert az e tárgyban kezdeményezett próbaperek nem voltak sikeresek.

A törvény szerint a működési és felhalmozási költségvetés elkülönítése kötelező. A szabályozás értelmében az önkormányzatok a működési kiadásokra nem vehetnek fel hitelt (likviditási hitelre e korlát nem vonatkozik). Így ha az önkormányzatnak működtetési deficitje keletkezik, azt nem fizettetheti meg a lakossággal. Másrészt, ha nem tartja

meg a vagyonát, kellő vagyontárgy hiányában nem tudja biztosítani a megfelelő szintű szolgáltatást.

A működési költségvetés fedezete:

- a központi költségvetés átengedett támogatása (az országos átlag 80-85 %, a gazdag önkormányzatoknál 40-45 %, a szegényebbeknél 95 % is lehet)
- a helyi adók (kb. 15 %)
- az előző év megtakarításai (a működési költségvetés kb. 1-5 %-a)
- a képzett tartalékot (a működési költségek 1-5 %-ig terjed).

Az önkormányzatok működési és felhalmozási költségvetési kiadásai 1992/93-ban.

Szolgáltatások	Működési költségvetési kiadások (%)	Felhalmozási költségvetési kiadások (%)	Összesen (%)
Oktatás (az étkeztetés is)	35	12	33
Lakásgazdálkodás (része alakbértámogatás is)	19	44	22
Környezetvédelem (pl: hulladékkezelés, közterület-fenntartás)	17	5	17
Igazgatási és rendészeti szolgáltatás	11	19	11
Szociális ellátás	9	3	9
Utak, közlekedés	6	3	9
Közművelődés, könyvtár	1	1	1
Egyéb szolgáltatások	2	2	1
Az Egyesült Királyság összes (milliárd Fontban)	62	8	70

x A rendőrség ebben az évben már nem tartozott az önkormányzatokhoz.

Az éves költségvetés önkormányzat-típusonként 1992-93-ban

Önkormányzatok típusa és száma	Lakosság száma	Éves költségvetés
46 megyei önkormányzat	33,57	26,1
341 kerületi önkormányzat(a megyéken belül)		7,36
London (melynek 33 kerülete van)	6,94	11,133
Metropolitan boroughs (nagyvárosok)	11,21	13,45
Összesen:	51,72	57,92

*A helyi adókról*

Angliában hosszú ideig egyfajta helyi adó létezett: a bérleti értéken alapuló adó, mely teljes egészében az önkormányzatoknál maradt (az adó alapja nem a forgalmi érték, hanem a használati érték). Ezt rendszert a 80-as években a konzervatív kormány megváltoztatta. Elégedetlen volt, mert a nagy házban élő, de kedvezőtlen szociális helyzetben lévők - méltányossági alapon - széles körű mentességet élveztek. 1989-90-től vezették be az ún. fejadót (közösségi adó). Alapelve: minden ember ugyanannyi adót fizessen, függetlenül a házának értékétől, méretétől, vagyoni, szociális helyzetétől.

1992-től vetik ki a tulajdonadót, melynek alapja az ingatlan piaci értéke. 8 sávot állapították meg. A besorolás alapja az ingatlanok 5 évenként megismételt felértékelése. (Ezt nemzeti szinten egységesen a Vagyonértékelő Ügynökség végzi.)

Az adófizetési morál Angliában Thatcher asszony intézkedései előtt 99 % volt, ma 95 % körül alakul. Az adók beszedése a gyakorlatban könnyen végrehajtható. Az adómentesség fogalmát lényegében nem alkalmazzák, bizonyos esetekben adókedvezményeket adnak. Az adók behajtásánál jóval nagyobb problémát jelent viszont a lakbérek beszedése.

#### *Az önkormányzati "belső piac"*

A hatékonyság, mint követelmény az önkormányzatok működésének minden területén érzékelhető. Ennek példája az ún. belső piac gyakorlata, miszerint mind az önkormányzatok, mind a költségvetési intézményeik vásárolják a szolgáltatásokat. Ezzel lényegében kereskedelmi kapcsolat alakul ki az önkormányzati egységek és az üzleti élet szereplői között. Természetes módon alkalmazzák a versenyeztetést, így döntenek el, hogy a dologi beszerzéseket, a nyomdai szolgáltatást, a bérszámfejtést, a szociális ellátások nyújtását, stb. honnan vásárolják meg. A gyakorlat eljárási rendjét minden önkormányzat önállóan alakítja ki. A kormányzati elképzelések szerint azonban a jövőben a kötelező versenyeztetés szabályait törvényben akarják rögzíteni.

A versenyeztetés háttérében 1974-től jól érzékelhető a magánszféra támogatásának szándéka. Annál is inkább, mert a közszférát nem találták elég hatékonynak. 1980-ban újabb szabályozás lépett életbe az építési beruházások, valamint az útépítés, javítás, karbantartás kötelező versenyeztetéséről. 1988-tól a újabb területekkel egészült ki a versenyeztetési kör:

- épületek takarítása,

- iskolai, szociális és egyéb (pl. személyzeti) étkeztetés,
- park- és közterület fenntartás,
- járművek és gépek fenntartása,
- hulladékgyűjtés valamint
- köztisztasági szolgáltatások esetén - 100 000 Font felett - kötelező versenytárgyalási eljárást lefolytatni.

A szerződések időtartamát is szabályozzák. Érvényesül az ún. minimum-maximum elv, az önkormányzatok csak e határokon belül változtathatnak. (Pl. hulladékgyűjtés esetén 5-7 évre kötik a szerződéseket). A kötelező versenyeztetési eljárás ellenére a szerződések 75 %-át továbbra is az önkormányzatok nyerik meg. Így azután nem igazán érvényesül a központi szabályozás azon célja, hogy a szolgáltatások nyújtásában minél nagyobb szerepet kapjon a vállalkozói szféra.

#### *Végül egy ismerős vitatémáról: az oktatásról*

Az oktatás - beleértve az étkeztetést is - valóban ingyenes. Az önkormányzatok még az egyetemi tanulmányok bizonyos költségeihez is hozzájárulnak.

A nyolcvanas évek végéig az iskolák a költségvetésük csekély része felett - iskolai könyvek vásárlása - rendelkeztek. 1988-ban új törvényt hoztak az iskolák helyi igazgatásáról, melynek értelmében a legtöbb iskola önálló gazdálkodási lehetőséget kapott. A törvény szerint minden önkormányzat egy képlet szerint finanszírozza az iskoláit. Részben egységes alapjuttatást nyújt valamennyi intézményének, amely - a diákok számától függő - további támogatással egészül ki. Mindemellett egyéb feladatok megoldására (karbantartás) is fedezetet nyújt az önkormányzat. A nagyobb horderejű kiadásokat: a felújításokat, beruházásokat ugyancsak az önkormányzatok fedezik, de már más keretből. Több kiegészítő szolgáltatás biztosítását is megoldják:

- a gyerekek iskolába utaztatását (18 éves korukig),
- speciális szolgáltatások (pl. pszichológus) megszervezését.

Az oktatási intézmények év közben - költségvetési címeik között - változtathatják a felhasználást. Ritkán fordulnak elő évközi zavarok, a költségvetés túllépése esetén ugyanis az önkormányzat köteles elvenni az önálló gazdálkodás jogát.

A pedagógusokat iskolaszék alkalmazza, fizetésüket az önkormányzatoktól kapják. A kormány és aszakszervezetek közötti tárgyalások eredményeként nemzeti szinten csaknem egységes a fizetésemelés mértéke. Ottjártunkor rávilágítottak a rendszer hiányosságaira és ellehetetlenülésére. Az utóbbi fő oka, hogy a kormány

ugyanis nem biztosítja a helyi önkormányzatoknak a fizetésemeléshez szükséges forrásokat. Emiatt a tanárok fizetése egyre inkább helyi alku - az önkormányzatok és a helyi szakszervezetek meg egyezésének - nyomán alakul ki. Főleg azon önkormányzatoknál, melyek kiváltak a nemzeti "hálóból". Érdekességként megjegyzem, hogy a magániskolákban rendszerint kevesebbet fizetnek a pedagógusoknak, mint az önkormányzati iskolákban. Az előbbieket esetén ugyanis gyakran nem igényelnek tanári diplomát.

Az iskolák ottani működtetési problémáira utal, hogy az utóbbi 3 évben jelentős iskolabezárások voltak. A csoportunk által megismert Warwickshire megyében 340 intézményből 40-t már megszüntettek, további 40 bezárására pedig hamarosan sor kerül. Angliában - Magyarországhoz hasonlóan szintén magas a pedagógusok és az oktatási intézmények száma, ugyanakkor a gyerekek száma csökken. A nemzeti tantervben életkori csoportok szerint fogalmazták meg a szakmai követelményeket, amelyhez az iskoláknak igazodniuk kell. Mindez gyakorlatilag nagyszámú iskolabezárást jelentett.