

Előházi Zsófia

A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK SZERVEZETALAKÍTÁSÁNAK FŐBB TÉNYEZŐI

Absztrakt

A helyi önkormányzati szervezetre mind külső, mind belső tényezők hatással vannak. A külső hatások elsősorban a szabályozási környezettel függnek össze, így az Európai Unió előírásai és a magyar jogrend befolyásolja a szervezet kialakítását. A belső tényezők közül az önkormányzat adott ciklusra vonatkozó politikai programja és magát az önkormányzati döntéseket előkészítő és végrehajtó hivatalnokréteg hozzáállása a helyi politikai elithez mérvadó, és bír hatással a szervezetrendszerre.

Both external and internal factors influence the structure of the local government. The external factors mainly correlate with the regulatory environment, accordingly the regulation of the European Union and the laws of Hungary affect the evolving of the organization. Among the internal factors the local government's platform of the bureaucracy preparing the decision-making process and enforcing the decisions to the political elite are significant and affect the organization.

Kulcsszavak: *települési önkormányzat, szervezetalakítás, közbeszerzés, regionalizmus, elektronikus közigazgatás, kormányzati politika, társulás, privatizáció, köztisztviselő ~ local government, organizational configuration, public procurement, regionalism, electronic government, governmental policy, local government association, privatization, civil servant*

1. EURÓPAI POLITIKAI TRENDEK

Az Európai Unió – kötelező és nem kötelező jogi előírásain keresztül – több, összetagállami szinten megvalósítandó politikai törekvését igyekszik az egyes tagországok jogrendjébe átültetni, és ezáltal hathatós változásokat előidézni a közigazgatás működésében, folyamatai rendszerében. Ezek közül – a települési önkormányzatok tekintetében – legjelentősebb hatással a közbeszerzési szabályozás, az e-közigazgatás bevezetése és a regionalizmus bírt.

1. 1. Közbeszerzési politika

A közbeszerzés szabályozásakor az európai közösségi jog számára nem elsősorban a közpénzek felhasználásának átláthatóvá, ellenőrizhetővé tétele, az államháztartás kiadásainak ésszerűsítése volt az alapkérdés, mint ahogy a tagállamoknak, hanem a közbeszerzések szabályozásán keresztül is az egységes belső piac zökkenőmentes működésének elősegítése. Az állam megrendelése révén jelentős piaci szereplő, közbeszerzéseivel hatékonyan képes befolyásolni a külföldi vállalkozások belépését a nemzeti piacra, esetlegesen a piacot a saját vállalkozói számára fenntartani. Az állami közbeszerzési politika kereskedelemkorlátozó és versenytorzító hatása veszélyezteti a közös piac megfelelő működését, sőt a közbeszerzés könnyen protekcionista gazdaságpolitikai eszközzé válhat, és ezáltal a valódi közös piac létrejöttét hiúsíthatja meg.

A közbeszerzések közösségi szintű szabályozásának elsődleges célja a közös piac megteremtésének, és működésének biztosítása. A közbeszerzési eljárásokra vonatkozó szabályokat az Európai Unió irányelvek formájában alkotja meg, melyeket időről időre felülvizsgál, hogy a legújabb elvárásoknak is megfeleljenek az előírások. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény¹ elfogadása óta az első átfogó közbeszerzési szabályozás a 2004/18/EK irányelv és 2004/17/EK irányelv útján valósult meg. Ezek az irányelvek a közbeszerzési eljárási szabályok pontosításán, finomításán kívül előírták az e-közbeszerzés és az elektronikus technikák alkalmazhatóságát. Az irányelvek 2004. május 1-jén léptek hatályba, de a magyar jogalkotás csak a 2005. CLXXII. törvénnyel² ültette a magyar jogrendbe. A legutóbbi európai közbeszerzési szabályozás, a 2007/66/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv – melyet a tagállamoknak 2009. december 20-ig kell hazai jogrendjükbe átültetni – a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása érdekében került megalkotásra. Ezt az irányelvet a Kbt. módosításáról szóló 2008. évi CVIII. törvény emelte be a magyar jogrendbe. Általában véve a közbeszerzési köteletség okozta szervezeti változások mellett a települési önkormányzatok szervezetalakítását jelentősen befolyásolja az in-house beszerzésekre vonatkozó európai bírósági esetjog.

Közfeladat teljesítése vagy közszolgáltatás ellátása tárgyában megkötött szerződés akkor minősül in-house beszerzésnek, ha a szerződést kötő gazdálkodó szervezet az ajánlatkérő meghatározó többségi tulajdonában van, felette az ajánlatkérő teljes körű irányítási és ellenőrzési jogokkal rendelkezik, és a gazdálkodó szervezet éves nettó árbevételének túlnyomó része a közfeladat teljesítése vagy közszolgáltatás ellátása tárgyában megkötött szerződés teljesítéséből származik. Az európai uniós joggyakorlat a fentiek alapján csak kereteket jelölt ki a tagállamok számára az in-house beszerzések tekintetében, azonban a magyar jogalkotás „túlbugzó” volt, hiszen a Kbt. értelmében akkor minősül egy közfeladat teljesítése vagy közszolgáltatás ellátása tárgyában megkötött szerződés in-house beszerzésnek, ha azt az ún. klasszikus ajánlatkérő és az olyan, százszázalékos tulajdonában lévő gazdálkodó szervezet köt egymással, amely felett az ajánlatkérő a stratégiai és az ügyvezetési jellegű feladatok ellátását illetően egyaránt teljes körű irányítási és ellenőrzési jogokkal rendelkezik, feltéve, hogy a gazdálkodó szervezet a szerződéskötést követő éves nettó árbevételének legalább 90 %-a az egyedüli tag (részvényes) ajánlatkérővel kötendő szerződések teljesítéséből származik. A Kbt. továbbá azt is előírja, hogy az ilyen szerződés határozott időre, legfeljebb három évre köthető – amennyiben törvény eltérően nem rendelkezik³ –, amely azonban közbeszerzési eljárás nélkül meghosszabbítható, amennyiben a fenti feltételek továbbra is fent állnak. A hároméves határozott időtartamra vonatkozó

¹ a továbbiakban: Kbt.

² hatályba lépés: 2006. január 15., 2006. július 1. és 2007. január 1.

³ ld. pl. a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény 28. § (2) bekezdése

előírás nem szerepel az Európai Bíróság esetjogában; ott az in-house beszerzési feltételek nem teljesítése a szerződés ex nunc hatályú érvénytelenségét vonja maga után.

A hároméves határozott időtartam bevezetése azért okoz (ki)szervezési problémát a települési önkormányzatoknak, mert az általuk közfeladat teljesítése vagy közszolgáltatás ellátása céljából létrehozott – általában nonprofit – gazdálkodó szervezetnek a hatályos számviteli és gazdasági társaságokra vonatkozó jogszabályok szerint egy elvileg folyamatosan teljesítendő feladatra nem lehet kizárólag meghatározott időre biztosítani a működési feltételeket, azaz a tárgyi feltételek alapjául szolgáló vagyonelemeket meghatározott időre átadni. A közszolgáltatási szerződés megkötése politikai döntés, ezért újra és újra – „optimális” esetben háromévenként – a képviselőtestület elé utalni adminisztratív célból a közszolgáltatás ellátása kialakított rendjének ismételt jóváhagyását teljesen felesleges. A határozatlan idejű szerződést – rendes felmondás útján – bármikor meg lehet szüntetni, az önkormányzat az általa létrehozott gazdálkodó szervezet megszüntetéséről bármikor dönthet, hiszen az Ötv.-ben biztosított joga szervezetének alakítása. Az in-house beszerzés hazai szabályozása ráadásul nincs teljes összhangban az Ötv. azon szabályával, amely kimondja, hogy a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások céljából önkormányzati intézményt, vállalatot, más szervezetet alapítson; gazdasági vállalkozás céljára gazdasági társaságot vagy szövetkezetet hozzon létre, hiszen ezt az „önkormányzati alapjogot” ok nélkül korlátozza.

1. 2. Regionalizmus

„Robert Schuman francia külügyminiszter a régiók jelentőségét felismerve a következő módon fogalmazott: *a Közös Piacot a regionális visszahatások alapján tesztelhetjük majd. Ez azt jelenti, hogy az egyenlőtlenségek nem növekedhetnek egy olyan közösségen belül, amelyet eredettől fogva a szolidaritásnak kell jellemeznie.* 1957-ben létrejött az Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Állandó Konferenciája, melynek 1993. júniusi genfi tanácskozásán Zárónyilatkozatot fogadtak el. Ez rögzítette, hogy az Európa Tanács számára alapvető érdek a régiók és a helyi önkormányzatok pozíciójának megerősödése, aminek viszont záloga a kidolgozandó Regionális Önkormányzatok Európai Chartája. A Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának tervezete egyfajta regionális önkormányzati minimum standardot rögzít és állít követelményként az európai államok elé. A Charta Preambuluma elvi szinten deklarálja a regionalizációt, illetve a regionális önkormányzatok jelentőségét és legfontosabb jellemzőit Európában. A Charta megadja a regionális önkormányzat fogalmát, rögzíti a saját és az átruházott hatásköröket, az illetékességi köröket, kijelöli a régiók intézményi szerveződésének kereteit, szabályozza a pénzügyi kérdéseket, illetve megállapítja a regionális önkormányzatok védelmére vonatkozó garanciális szabályokat.”⁴

„A rendszerváltás követően ezidáig a magyar hatalmi elit az irányítási rendszer megszervezése, az ágazati jogalkotás során vagy egyénben, vagy szervezetben, vagy legfeljebb településben volt képes gondolkodni. Az elemi településre szervezett közigazgatás – területi integratív elemek nélkül – a modern szolgáltatások döntő többségét nem képes megfelelő színvonalon megszervezni. A törvényhozó jelentős politikai viták nyomán a régiót mint tércategóriát divatos, európai szlogenként befogadta a szabályozásba, anélkül azonban, hogy igazán komolyan gondolta volna a *regionalizálást*. A regionalizálás a közigazgatási területbeosztási reform rémeként taszítja mind a megyei, mind a központi szereplőket, miközben a régió e politikai-hatalmi görcsök nélkül, nem a hatalom szétesztésének, hanem a

⁴ Torma András: Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok. Budapest, Virtuóz Kiadó. 184-188. oldal

szintek közötti együttműködésnek lehetne kiváló terepe a területfejlesztésben anélkül, hogy a közeljövőben reális politikai, igazgatási alternatívája lehetne a megyének.”⁵

A megyei szint a rendszerváltás óta folyamatosan veszít hatalmi erejéből, hiszen a fejlesztési lehetőségek és ezek megvalósításához szükséges „energiák” a kistérségi, vagy nagyobb települések szintjén realizálódnak. A megye szinte kizárólag intézményfenntartóként bír jelentőséggel, ám ezt a feladatát sem végzi kiválóan, hiszen a megye még kevésbé képes hatékonysági és gazdálkodási szempontú intézményi reformokra, mint a települési önkormányzat. A megyei önkormányzatok túlnyomó többsége költségvetési deficittel küzd, mely előbb-utóbb az általa nyújtott közszolgáltatások színvonalának romlását fogja eredményezni. A kormányzat az állami decentralizált szerveket régiók szerint szervezte újra, a költségvetési támogatásokat régiók szerint osztja el, mellyel megtette az első lépést az Európai Unió tagállamaiban működő regionalizmus megvalósítása felé. Ez a törekvés azonban az Ötv. módosítása nélkül nem valósulhat meg maradéktalanul, így politikai alku nélkül ugyan működőképes, ám részleges jellegéből adódóan kevésbé átlátható és zavarokkal küzdő rendszer alakult ki. Amennyiben a megyei önkormányzatok helyett egyszer regionális önkormányzatok jönnek létre, úgy az a magyar önkormányzatiság teljes újragondolását vonja maga után.

1. 3. Elektronikus közigazgatás

„Az Európai Tanács Lisabonban, 2000 márciusában tartott ülésén kinyilvánította annak a stratégiai célnak a szükségességét, amely az Európai Uniót 2010-re a leghatékonyabb és a legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává kívánja tenni. Központi eleme ennek a stratégiának az eEurope 2005 akcióterv, amely kitűzi annak a páneurópai interoperabilitási keret elkészítését, amely segítségével az egyes tagországok és intézmények információs rendszerei összekapcsolhatók. Az EU az e-kormányzati stratégia terén a fokozatosság és egymásra épülés elvét követi. Felismerte, hogy a központi elképzelések megszületése előtt már minden tagállam elindult az úton az e-kormányzat megvalósítása felé. A létező szolgáltatásokat és infrastruktúrákat az EU véleménye szerint nem lenne célszerű leváltani valamely új, központi meghatározott megoldással. Ebből kiindulva az EU elsősorban az egyes tagországok és intézmények szolgáltatásaira alapoz, és ezeknek az interoperabilitását kívánja elősegíteni. Ebből következik, hogy a szolgáltatások köre sokkal inkább az alap infrastrukturális szolgáltatásokra koncentrál, mint a *végfelhasználói* feladatokra, így teljes e-kormányzati szolgáltatásokra kevés példa van az EU-szinten. Mindezen túl az EU elsősorban azokra a feladatokra koncentrál, amely a belső határokon átívelő feladatokkal kapcsolatos, és kevésbé kívánja szabályozni a tagállamok belső – más államot nem érintő – e-kormányzati megoldásait. Az EU először az alap infrastruktúrát kívánja megteremtteni, amely lehetővé teszi az egyes tagállamok e-kormányzati rendszerei közti adatcserét.”⁶

Magyarországon is elindult az e-közigazgatás fejlesztése, mely ma már egyre több önkormányzatnál is bevezetésre került, vagy az elfogadott fejlesztési tervek alapján a jövőben be kívánják vezetni. Mindehhez elengedhetetlen az önkormányzat belső felépítésének és feladatainak, hatásköreinek alapos ismerete, illetve ezek olyan átalakítása, finomítása, mely az automatizálható eljárások elektronizálását elősegítheti.

„Az e-közigazgatási célok kijelölése során ügyelni kell arra, hogy az önkormányzatok kötött szabályozási, saját jogalkotási rendben dolgoznak, és nagymértékű helyi sajátosságokkal rendelkeznek. Az már ma is látszik, hogy egymással nem integrált, szétszórt adatbázisokat,

⁵ Pálné Kovács Ilona: Helyi önkormányzatok és a végrehajtó hatalom. In: A demokrácia intézményrendszere Magyarországon. (Szerk.) Glatz Ferenc. Budapest: MTA. 123-126. oldal

⁶ Budapesti Műszaki és Gazdasági Egyetem Informatikai Központ: E-közigazgatás. Nemzetközi tapasztalatok elemzése, „current state of the art”. 2004. január 30. Verzió 1.1

működési módokat, a megkövesedett gyakorlati megoldásokat új alapokra kell helyezni. Egy települési önkormányzat információs rendszerének újragondoláskor meg kell fogalmazni, tervezni a konkrét alkalmazásokat, más néven projekteket. Napjaink divatos modernizációs szakmai kifejezése, fejlesztési iránya a papírnélküli közigazgatás, amely átszövi az elektronikus közigazgatás teljes tevékenységét. Papírnélküli közigazgatáson a közszereplők feladatainak elvégzéséhez szükséges elektronikus, digitalizált kommunikációját értjük. A jövőben az önkormányzatok rendeltetését támogató városi, községi polgármesteri hivatalok az adatok, információk elektronikus kezelésével látják el a feladataikat. A szervezetben belüli feladatok hatékony elvégzése szorosan összefügg az irodaautomatizálással, a különböző munkafolyamat-vezérlő rendszerekkel. A cél, hogy a korszerű ügyvitelben az ügyiratok elektronikus formában közlekedjenek, nyomon követhetővé váljanak. A jól és eredményesen működő hivatalhoz ma már egységes adatbázisokat, összefüggő integrált rendszereket kell kiépíteni, és erre kell az apparátust megfelelő képzéssel felkészíteni. Az önkormányzati igazgatás másik fő irányát a közszolgáltatást biztosító intézményrendszer képezi. Egy-egy közigazgatási feladat ellátása sok esetben több intézményt is érinthet. Az intézmények és az irányító képviselőtestület, polgármesteri hivatal megfelelő kapcsolata esetén a feladatok elvégzése hatékonyabbá, átláthatóvá tehető. Az ilyen kapcsolatknál előtérbe kerül a közvetlen korszerű belső (intranet) és külső hálózatban (interneten) működő kapcsolat. A szolgáltató önkormányzat feladatának harmadik területét a lakossággal, ügyfelekkel kialakított korszerű információkapcsolat-építés jelenti. Az állampolgár hivatalos ügyeinek intézésekor és a közszolgáltatás igénybevételekor kapcsolatba kerül az önkormányzat különböző szervezeteivel, intézményeivel. Az ennek során szerzett tapasztalatok alapján ítéli meg a hivatali munkát, az intézmények együttműködését, a szolgáltató önkormányzati kép kialakulását.”⁷

2. ORSZÁGOS POLITIKA

A kormányzatnak célszerű részletes önkormányzat-politikával rendelkeznie. Ez a rendszerváltás idején markánsan megvalósult, hiszen a helyhatósági rendszer kialakítása alapvető mérföldköve volt a magyar jogállamiság és demokrácia kialakítása során. Kezdetben az önkormányzati autonómiát helyezték előtérbe, mely valamennyi települést megillet. Az autonómia gyakorlati feltétele – a feladat- és hatáskör megállapításán kívül – a pénzügyi önállóság.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 9. cikke előírja, hogy a helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek; a helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia. Ennek megfelelően az Ötv. rögzíti, hogy az önkormányzatok saját bevételekkel⁸, átengedett központi adóbevételekkel⁹ és normatív központi költségvetési hozzájárulással rendelkeznek. Emellett céltámogatásra, címzett támogatásra, illetve az önhibáján kívül hátrányos helyzetben levő önkormányzat önállósága és működőképessége védelme érdekében kiegészítő állami támogatásra válhat jogosulttá. Az Ötv. továbbá azt is kimondja, hogy új

⁷ Németh Jenő: Az E-közigazgatás kialakításának lehetséges megoldásai. E-világ, 2002. augusztus

⁸ saját bevétel: törvényben rögzített módon a települési önkormányzatok által megállapított és kivetett helyi adók; saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyontól származó nyereség, osztalék kamat és bérleti díj; illetékek a külön törvényben meghatározottak szerint; átvett pénzeszközök; az önkormányzat területén kiszabott és onnan befolyt környezetvédelmi és műemlékvédelmi bírság külön jogszabályban megállapított hányada; az önkormányzatot megillető vadászati jog hasznóbérbe adásából származó bevétel; a helyi önkormányzat egyéb bevételei

⁹ átengedett központi adóbevételek: a magánszemélyek jövedelemadójának meghatározott része; az egyéb megosztott adók

önkormányzati feladat megállapítása esetén az Országgyűlés egyidejűleg biztosítja az ellátáshoz szükséges pénzügyi fedezetet.

A fentiekben vázolt elvek garanciális jellegűek, azonban a jelenlegi országos politika markáns változást mutat a rendszerváltás idején uralkodó elképzelésekhez képest. Nyilvánvalóvá vált, hogy a jelenlegi önkormányzati rendszer nem hatékony, és emiatt rendkívül költséges. Mivel valamennyi településnek joga van az önkormányzáshoz, ezért a közszolgáltatások nyújtásának rendszere széttagozódott, és nem mérhető, mely az eredményesség és szakszerűség rovására megy. Azonban az önkormányzatok jogainak – alkotmánymódosítás útján – történő csökkentése a jelenlegi politikai helyzetben nem kivitelezhető. „Erre a feladatra pedig mind az Országgyűlésnek, mind a kormánynak fel kell készülnie, és az időközben meglehetősen önállósultan kiépülő területfejlesztési intézményrendszert is szinkronba kell hozni a helyi önkormányzati-közigazgatási reformmal.”¹⁰ A területi államreform megvalósításáig így azonban több, az integrált önkormányzati modell felé elmozdító törekvés érhető tetten, mely az „önkéntességet” kényszeríti ki.

A társulási törekvések erősítése a költségvetési normatív támogatások rendszerén keresztül megoldást jelenthet egyes közszolgáltatások hatékonyabb nyújtására, hiszen a kiemelten támogatott közfeladatok társulási intézményen keresztül történő ellátása olcsóbb, egyszerűbb, és lehetővé teszi a szakképzett munkaerő megfizetését. A társulások létrejöttével területi államreform nélkül gyakorlatilag kevesebb önkormányzattal kellene a központi költségvetésnek számolnia, közösen megvalósított feladatokat finanszírozna, mely feladatok a hatékony szervezés következtében fajlagosan kevesebb forrást igényelnek, mintha a társult önkormányzatok mindegyike önállóan próbálná ellátni a közfeladatokat. Ez a kormányzati törekvés elsősorban a szociális ellátások esetében jelentkezik, mint pl. a gyermekjóléti szolgálat kistérségi társulás általi működtetése.

Az Országgyűlés újabb és újabb önkormányzati feladatot állapít meg, melyhez nem biztosít normatív támogatást, hanem legfeljebb pályázati forrást nyit meg, vagy türelmi időt állapít meg a feladat teljesítésére. Új – kötelező – önkormányzati feladat pl. a környezetvédelmi előírások teljesítése körében a meglévő dögkutak rekultivációja, melynek megvalósítására az önkormányzatok a regionális operatív programok körében nyújthatnak be pályázatot. Mivel a pályázati felhívások előírnak egy minimális beruházási nagyságot, az önkormányzatok együttműködése célszerű. Szintén új feladat hárult – ugyan nem az önkormányzatra, hanem – a jegyzőre, aki államigazgatási hatáskörén kívül a képviselőtestület hivatalának vezetője is, a vizitdíjak visszatérítése¹¹ körében, hiszen a biztosított vizitdíj visszatérítése iránti kérelmet a lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes települési önkormányzat, a fővárosban a fővárosi kerületi önkormányzat jegyzőjénél terjesztheti elő legkésőbb a tárgyévét követő 60 napon belül. A feladat végrehajtásához apparátust kell biztosítania az önkormányzatnak, ezen kívül az önkormányzat az államnak kamatmentesen előfinanszírozza a vizitdíj visszatérítésének összegét. Az elektronikus ügyintézésrel kapcsolatban a Ket. 160. § (1) bekezdése a következőket mondja ki: törvény, kormányrendelet, önkormányzati rendelet eltérő rendelkezése hiányában a hatóság a közigazgatási hatósági ügyeket elektronikus úton is intézi. Tehát az önkormányzat rendelkezhet úgy, hogy a hatáskörébe tartozó közigazgatási hatósági ügyek nem intézhetőek elektronikusan. Mivel az állam az e-közigazgatás megvalósítására az önkormányzatoknak pénzügyi forrást nem biztosított, pályázati lehetőség jelenleg nincsen erre a célra, így a fenti szabályozással meg is teremtette az e-közigazgatás lehetőségét, és nem is. Tekintettel arra, hogy a vállalkozások részéről egyre nagyobb a

¹⁰ Sárközy Tamás: Államszervezetünk potenciazavarai – A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai – Javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására. Budapest, HVG-Orac Lap és Könyvkiadó Kft. 125. oldal

¹¹ a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet 5/H. §

nyomás az elektronikus ügyintézés bevezetésére, az önkormányzatok kénytelenek saját forrásból biztosítani az ehhez szükséges tárgyi és személyi feltételeket, mely azonban az egyre csökkenő normatív támogatások aránya miatt kevés önkormányzat vonatkozásában valósulhat meg.

Az országos politika tehát költségtakarékos gazdálkodásra szorítja az önkormányzatokat, mely intézményi karcsúsításokhoz, kistérségi feladatellátáshoz, hivatali apparátus átszervezéséhez és a közszolgáltatások privatizációjához vezet. Ezek a következmények szükségesek, azonban sok érdeksérellemmel járnak, melyek orvoslása nem mindig lehetséges maradéktalanul, illetve az önkormányzati autonómia torzulását eredményezhetik, mely alkotmányos aggályokat vethet fel.

3. A TÉRSÉGI EGYÜTTMŰKÖDÉS

„A magyar önkormányzati rendszerben, ahol a viszonylag sok kis települési egység működik nagyfokú önállósággal, az együttműködéseknek különösen nagy jelentőséget kell tulajdonítani; az egyik együttműködési lehetőség társulások alakítása. Egy olyan rendszerben, ahol nagyszámú alapegység van, minden közigazgatási szint lehet az integráció alanya.”¹² A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény¹³ rendelkezik a helyi önkormányzatok társulási jogának gyakorlati érvényesítéséről. Önkormányzati társulás lehet intézményi társulás, körjegyzőség, hatósági igazgatási társulás vagy társult képviselő-testület. Az önkormányzati társulás irányulhat arra, hogy

- a képviselőtestület meghatározott feladatot, hatáskört, szolgáltatást ellásson a megbízó önkormányzat számára;
- két vagy több képviselőtestület intézményt vagy más szervezetet közösen fenntartson, egyes alapítói jogokat közösen gyakoroljon, munkavállalót közösen foglalkoztasson;
- két vagy több képviselőtestület közös döntéshozó szerv létrehozásával intézményt vagy más szervezetet közösen fenntartson, egyes alapítói jogokat közösen gyakoroljon, munkavállalót közösen foglalkoztasson, illetve feladatot, hatáskört, szolgáltatást más módon közösen ellásson;
- két vagy több képviselőtestület jogi személyiséggel rendelkező társulást hozzon létre, ha a feladat, szolgáltatás közös ellátása, intézmény vagy más szervezet közös alapítása, fenntartása szükségessé teszi, hogy a társulás önállóan vállaljon kötelezettségeket, és rendelkezzen vagyoni jogokkal.

A társulási forma a közigazgatási körzetek mindegyik változatával szemben sokkal dinamikusabb együttműködési forma. A társulások jobban orientáltak a működtetésre, és kevésbé érdekeltek bürokratikus struktúrák létrehozásában. Az alapsejtet persze az önkormányzatok alkotják, és az ő hajlandóságuk az együttműködésre, illetőleg érdekeltségük bizonyos szolgáltatások közös megszervezésében meghatározó jelentőségű a kapcsolatrendszer működőképessége szempontjából. A társulásos megoldások, megfelelő jogi és gazdasági tartalom mellett, a szükséges formagazdagság közegeiben a szolgáltatásszervezés valódi egységeivé válhatnak.”¹⁴

Az együttműködés másik lehetséges módja a kevésbé formalizált, megállapodásban rögzített kooperáció. Ez a forma az európai uniós pályázati források elnyerése érdekében egyre gyakoribb megoldás, az erre vonatkozó megállapodást konzorciumi vagy partnerségi együttműködési megállapodásnak nevezik. Az ilyen megállapodások elsősorban valamilyen közös beruházás létrehozására irányulnak, melyek céljai között a pályázat közös benyújtása

¹² Horváth M. Tamás: Helyi közszolgáltatások szervezése. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 180. és 185. oldal

¹³ a továbbiakban: társulási törvény

¹⁴ Horváth M. Tamás: Helyi közszolgáltatások szervezése. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 186. oldal

mellett a megvalósítás és működtetés is szerepel. Az ilyen megállapodásokban általában kijelölik a gesztor önkormányzatot, létrehoznak egy döntéshozó szervet, megállapítják a döntéshozatal módját és terjedelmét, illetőleg a pénzügyi finanszírozás arányait. A közösen megvalósításra kerülő beruházások működtetése közösen kiválasztott piaci szolgáltató vagy közös társaság útján történik, az így megszervezett közszolgáltatásért valamennyi együttműködő önkormányzat együttesen felelős. A gesztor önkormányzat általában a legfejlettebb önkormányzat, melynek hivatali apparátusa alkalmas arra, hogy az együttműködést előkészítse, szakmailag támogassa, és a meghozott döntéseket végrehajtsa.

4. A TELEPÜLÉSI PRIVATIZÁCIÓ

„A privatizáció Kelet-Közép-Európában olyan folyamat, amelynek célja a piacgazdaság visszaállítása.”¹⁵ Magyarországon ez a települési önkormányzatok vonatkozásában kétféleképpen valósult meg: az állami vagyon önkormányzatoknak történő átadásával, illetve az önkormányzatok a tulajdonukba került vagyontárgyakat maguk adták el magánszemélyeknek és társaságoknak. A privatizáció fokozatai a következők: piacosítás a kommunális és közüzemi szolgáltatásokban, „nyers” privatizáció, kvázi piacosítás a települési humán szolgáltatások terén.

A közüzemi és kommunális szolgáltatások privatizációja úgy kezdődött, hogy a volt tanácsi vállalatok az önkormányzatok tulajdonába kerültek, ahol először szervezési változtatásokat és profiltisztítást hajtottak végre, majd vállalati formából más gazdasági társasággá alakították át. Erre jellemző példa a vízművek privatizációja. Az állami közműtulajdon az önkormányzatok tulajdonába került a vagyonátadó bizottságok határozatai alapján. Az állami tulajdonú közművállalat – jogutódlással – részvénytársasággá alakult át, az alapítók a közművagyon új tulajdonosai, az önkormányzatok voltak. Országszerte több település esetében a rendelkezésre álló iratok alapján is kérdéses, hogy az önkormányzati közművagyon apportként bekerült-e a társaság tulajdonába, vagy csak a közművagyon működtetésére formált-e jogot a társaság, tekintettel arra, hogy a társaság megalakulásakor a jogszabályi háttér gyorsan változott, és az előkészítés során vélhetőleg hiányzott a megfelelő szakértelem és/vagy a kellő felelősségérzet. Az önkormányzati tulajdonú közüzemi és kommunális szolgáltató társaságok létrejöttét követően a polgármesteri hivatalnak kizárólag a szolgáltatások zökkenőmentes nyújtását kell biztosítania, és a jogszabályok által előírt önkormányzati döntéseket előkészítenie. A feladatcsökkenés hivatali létszámcsökkenést és szervezeti egységek megszűnését okozta. A közüzemi és kommunális szolgáltatások privatizációjának másik formája, mikor – tender útján – az önkormányzat piaci szolgáltatót bíz meg a szolgáltatás nyújtásával. A tenderezés a Kbt. 2004. május 1-jei hatályba lépését követően általános önkormányzati gyakorlattá vált, mely szintén szervezeti változásokat indukált, általában különálló közbeszerzéssel foglalkozó egységek formájában. A közüzemi és kommunális szolgáltatások tender útján kiválasztott piaci szereplő útján történő ellátása szintén azt eredményezi a polgármesteri hivatal vonatkozásában, hogy a tényleges közszolgáltatási feladatvégzés helyett a közszolgáltatási szerződés teljesítésének ellenőrzésére, a tevékenység koordinációjára és a tárgyi feltételek biztosítására elegendő szorítkoznia.

A „nyers” privatizáció legtisztább formájában a bérlakás-szektorban valósult meg. „A volt tanácsi bérlakásokat az önkormányzatok a tulajdonukba kapták, mellyel egyúttal a lakásszektor összes gondja az önkormányzatokra hárult.”¹⁶ Az önkormányzatok a gondokat szintén továbbhárították: a bérlakásokat jelképes áron eladták a bentlakóknak. A bérlakások eladásával új, többéves feladat hárult a polgármesteri hivatalokra, hiszen a kötelező

¹⁵ Horváth M. Tamás: Helyi közszolgáltatások szervezése. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 121. oldal

¹⁶ Horváth M. Tamás: Helyi közszolgáltatások szervezése. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 129. oldal

részletfizetési feltételek pénzügyi adminisztrációja, illetve az esetleges hátralékok kezelése új munkaköröket eredményezett. A bérlakás-állomány drasztikus csökkenésével együtt feladatcsökkenés is együtt járt, azonban a megmaradt bérlakások üzemeltetése továbbra is önkormányzati feladat. Ezzel a polgármesteri hivatal különálló szervezeti egysége, vagy külön vagyonekezelési, városüzemeltetési céllal létrehozott önkormányzati nonprofit társaság foglalkozik.

„A humán szolgáltatások esetében a piacositás inkább magánosítást jelent, mintsem privatizációt. A helyi humán szolgáltatások alap- és középfokú ellátásokat jelentenek, amelyek leginkább alapvető emberi és állampolgári jogokkal vannak összefüggésben. A humán szolgáltatások piacositása során nonprofit szervezetek lépnek be az önkormányzatok helyébe mint szolgáltatók. A nonprofit szervezetekkel az önkormányzatok jellemzően szorosabban együttműködnek, mint egyéb közszolgáltatások esetén a piaci szolgáltatókkal, hiszen az ellátás közös fejlesztésében partnerként képesek együttműködni.”¹⁷

A fentiek alapján elmondható, hogy „a hagyományos megvalósítói szerepkörnek felhatalmazói, megbízói szerepkörrel történő felváltása befolyásolja a bürokrácia belső viszonyait is, mivel a korábbi hierarchizált, szabálykötött, összehangolt feladatmegvalósítás helyett a program-előkészítés, pályáztatás, specifikációk kidolgozása, monitoring stb. kerül a hivatali munka középpontjába. Azaz a privatizáció radikális változásokat eredményez a közszervezetek belső viszonyaiban is. A kitűzött célok elérése a szervezet átstrukturálását követeli meg, amely gyakran a személyi állomány csökkenését, decentralizációt és a külső kapcsolatok lényegi megváltoztatását jelenti. Ily módon a szervezeti dinamikának is nem elhanyagolható hatása van a magánosítási elképzelések sikeres megvalósításában. A szervezetek olyan képződmények, amelyek viselkedése nemcsak a külső ösztönzők révén befolyásolt, de azon belső viszonyok által is, amelyekre az előbbi meghatározottak hatottak. A korábbi centralizált szolgáltatási kultúra csak így tudja átadni a helyét egy másfajta gyakorlatnak.”¹⁸

„A közintézmények nem azért jöttek létre, hogy működésük során kizárólag a gazdaságosság és a hatékonyság imperatívuszainak tudjanak megfelelni. Olyan területen illetékesek, melyeket a piaci szféra vagy nem vállalt fel, vagy figyelemre sem méltatott. A közszférának nemcsak takarékosnak és eredményesnek kell lennie, hanem számtalan feladatai között meg kell valósítania a törvényhozás szándékait, gyakorolnia kell a jogalkalmazást, keresnie, kutatnia kell az állampolgári részvétel legkülönbözőbb formáit, és mindenképp szimbolizálnia kell a nyitott, működőképes és becsületes kormányzást. A közigazgatás irányítóinak, akik megtervezik és végrehajtják az ún. közösségi politikákat, dönteniük kell abban a kérdésben, hogy adott feladatot a köz- vagy magánszféra szervezetével valósítanak meg, biztosítva ehhez az erőforrásokat és a megfelelő autoritást.”¹⁹

5. ÖNKORMÁNYZATI FEJLESZTÉSI ELKÉPZELÉSEK HATÁSA

Az Ötv. előírja, hogy a képviselőtestület megbízatásának időtartamára gazdasági programot készítsen. A gazdasági program része a költségvetési politika, a településfejlesztési elképzelések, a szociális háló bővítése vagy szűkítése, az oktatási rendszer fejlesztése vagy minimalizálása, melyek az önkormányzat kötelező és önként vállalt feladatainak tulajdonképpen gazdasági vetületét jelentik. A települési önkormányzat akkor válhat sikeressé, ha a közigazgatási területén élő lakosság elégedett. Ennek a követelménynek akkor

¹⁷ Horváth M. Tamás: Helyi közszolgáltatások szervezése. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 132-135. oldal

¹⁸ Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó. 88. oldal

¹⁹ Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó. 94. oldal

lehet eleget tenni, ha a közszolgáltatásokat az önkormányzatok közgazdasági és szolgáltatói szempontból hatékonyan nyújtják, illetve ha a települést infrastrukturálisan fejlesztik. Mindehhez pozitív és tenni akaró (nem kizárólag stabilitásra törekvő, „túlélni” akaró) önkormányzati hozzáállás szükséges, mely a következő alkalmazott politikák útján valósulhat meg:

- „az innovációs kényszer felismerése az önkormányzati finanszírozásban, melyre példa a nulla bázisú költségvetési tervezés bevezetése, illetve az ún. *kis kincstár* gyakorlata”²⁰;
- „kiegyenlítést megcélzó politika, melynek lényege a társadalmi átalakulással keletkezett és egyenlőtlenül főlhalmozódott feszültségek kezelése a rendelkezésre álló eszközök minél célszerűbb felhasználása útján”²¹.

A fentiek alapján megvalósuló városgazdálkodási reformoknak „kedvezett a települési infrastrukturális szolgáltatások privatizálása, illetve a vagyontárgyak önkormányzati tulajdonba adása. Mindebből a súlyok átrendeződése és a szerepek átalakulása következett, hiszen egészen más a közigazgatás tevékenysége a feladatok közvetlen ellátása és irányítása keretében, mint amikor például szerződéses megbízások útján végeztetik és kontrollálják a tevékenységet. A helyi gazdaságfejlesztés az önkormányzatok új viszonyulását jelenti a magántermelés szereplőjéhez. A helyi erőforrások felhasználásához és kamatoztatásához minél kedvezőbb feltételeket igyekeznek teremteni. Közvetlen beavatkozásra azonban természetesen nincs lehetőség. A nonprofit szektorral való kapcsolatok rendszere a humán szolgáltatások tekintetében szintén a külső erőforrások bevonásának példája. Az önkormányzatok egyre inkább képesek partnerként kezelni azokat a társadalmi szerveződéseket, amelyek egy-egy fontos kiegészítő vagy speciális szolgáltatásokat nyújtó területen közfeladatokat is ellátnak. A közfeladatok ellátása egyre inkább szolgáltatás és fogyasztás relációjában jelentkezik helyi szinten is. Ennek tükrében az igénybe vevő állampolgár a piaci fogyasztó státusába kerül, mely minőségében ugyanúgy jogot formálhat a minőségi szempontok vele szemben való maradéktalan betartására, mint bármely más piaci tranzakcióban.”²²

A fejlesztésközpontú önkormányzati vezetés a fenti tényezők miatt kénytelen az önkormányzati szervezetet alkalmassá tenni a rendszerváltást követő gazdasági reformokhoz és jogi keretek változásához való illeszkedés érdekében. A városgazdálkodási reformok az intézményi rendszer integrálását, a kiszervezést és kiszerveződést, illetve egyes közszolgáltatások önkormányzati (nonprofit) gazdasági társaságokon keresztül történő nyújtását vonják maguk után, melynek következtében a polgármesteri hivatal felépítésének egyszerűsödése, feladatai komplexitásának növelése, illetve a szervezet divíziószerű működése várható. A helyi gazdaságfejlesztés megköveteli, hogy az önkormányzat szerződéses, együttműködő partnerként lépjen fel, mely a hivatali szervezettől megköveteli a rugalmas, gyors és szakszerű reagálás elősegítését. A nonprofit szektorral való kapcsolatok rendszere az önkormányzati intézményrendszer szűkítését eredményezi, mely költséghatékony megoldás, azonban egy-egy intézmény megszüntetése jelentős érdeksérelmekkel járhat. A fogyasztói orientáció a hivatali szervezettől megköveteli az olyan szervezetalakítást, mely az állampolgárok számára egyértelművé teszi, hogy mely ügyekben mely egységhez fordulhatnak, illetve amely szerkezetéből adódóan integráltan képes kezelni a „fogyasztói” igényeket. Erre jó szervezetalakítási megoldás egy állandóan „üzemelő” ügyfélszolgálati iroda kialakítása, mely a hivatali nyitva tartási időben kellő információval képes ellátni az állampolgárokat, illetve megkönnyíti az érdemi ügyintézés folyamatát.

²⁰ Horváth M. Tamás: Helyi közszolgáltatások szervezése. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 96. oldal

²¹ Horváth M. Tamás: Helyi közszolgáltatások szervezése. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 96. oldal

²² Horváth M. Tamás: Helyi közszolgáltatások szervezése. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 96-97. oldal

6. A KÉPVISELŐK ÉS HIVATALNOKOK VISZONYÁNAK HATÁSA

A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény²³ preambuluma alapelvi szinten a következőket mondja ki: a társadalom közmegebecsülését élvező, demokratikus közigazgatás feltétele, hogy a közügyeket pártpolitikaszemleges, törvényesen működő, korszerű szakmai ismeretekkel rendelkező, pártatlan köztisztviselők intézzék. Ez az elv egyértelműen a klasszikus bürokrácia elméletével cseng össze, a weberi ideáltipikus szervezetet feltételezve. Tekintettel arra, hogy a rendszerváltást megelőzően, a tanácsrendszerben az államosított helyihatalom-modellje volt az uralkodó, mely az integrációs modellt totális formáját valósította meg, a közigazgatást erőteljes átpolitizálódás, káderrendszer jellemezte – azaz teljesen ellentétben állt a Ktv. 1992-es szabályozásával. A magyar reformokra általánosságban jellemző, hogy átfogó, teljesen új, a korábbival tökéletesen ellentétes irányelveket kíván megvalósítani, így a rendszerváltás első között lévő, jelentős törvénye, a Ktv. nem is szabályozhatta volna másképp a közszolgálati jogviszonyt. Azonban ez a szabályozás megmaradt elméleti szinten, hiszen a gyakorlatban kevésbé alkalmazható. Felmerül a kérdés, hogy „hol húzható meg a politikai elkötelezettséget és a politikai szemlegességet igénylő munkakörök és beosztások határa. Felismerhető, hogy a közigazgatás hozzáértő, a politikával kommunikálni képes rétege igen vékony, s a politika önnön hatékonyságát rontja, ha e réteget foglalkozásának megváltoztatására kényszeríti.”²⁴

Az Ötv. kimondja, hogy a képviselő-testület egységes hivatalt hoz létre – polgármesteri hivatal elnevezéssel – az önkormányzat működésével, valamint az államigazgatási ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására. Az Ötv. továbbá a települési képviselők jogai között azt is kimondja, hogy a települési képviselő a képviselőtestület hivatalától igényelheti a képviselői munkájához szükséges tájékoztatást, ügyviteli közreműködést. „Az önkormányzati szervezeten belül, az egyik döntő jelentőségű tényező, megfelelő viszony kialakítása a képviselők (politikuskok) és a hivatalnokok (szakemberek) között.”²⁵ A szakirodalom napjainkban három modell felhasználásával értelmezi a helyhatóságokon belüli hatalom eloszlását, a képviselők, a hivatalnokok és egyéb szereplők bonyolult kapcsolatrendszerét:

- „formális modell, mely megközelítés a hatalmi kapcsolatokat formális kategóriákban vizsgálja, és a hangsúlyt is a formális döntéshozatali struktúrákra helyezi;
- technokrata modell, amely a hivatalnokokat tekinti domináns erőnek a helyi politikában;
- közös elit modell, mely szerint a politika alakításában a meghatározó szerep a vezető hivatalnokok és a képviselők kezében van.”²⁶

„A hivatali szervezetnek használatközpontú megközelítést kell alkalmazni a képviselők munkájának előkészítése segítése során. A képviselői munka, illetőleg az önkormányzat hatékonysága döntő mértékben függ a politikuskok és a szakemberek kapcsolatától. A kapcsolat lehetséges variációi:

- laikus/szakértő,
- politikus/nem politikus,
- főállású/részfoglalkozású,
- választott/kinevezett,
- fizetett alkalmazott/tiszteletdíjas,

²³ a továbbiakban: Ktv.

²⁴ Lőrincz Lajos: A közszolgálat alakulása a rendszerváltásban. In: A demokrácia intézményrendszere Magyarországon. (Szerk.) Glatz Ferenc. Budapest: MTA. 137. oldal

²⁵ Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó. 31. oldal

²⁶ Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó. 32-33. oldal

- bizottsági elnök/hivatali egység vezetője,
- politikai csoport/menedzsment team.

A képviselők sokféle szerepet testesítenek meg a helyhatósági munka során. A szervezeti szerepek tekintetében a helyhatóság struktúrájának van meghatározó jelentősége. A képviselő szervezeti szerepe szerint lehet: a képviselő-testület vezetője, bizottság vezetője, bizottság tagja, az önkormányzat megbízott képviselője, a választókerület vagy terület szószólója, adott ügy gondnoka, egyéb.²⁷

Az Ötv. felhatalmazása alapján megalkotott, a települési önkormányzat szervezeti és működési szabályzata görbe tükörként képezi le a képviselők és hivatalnokok viszonyát. A szervezeti és működési szabályzat nevesíti a képviselőtestület szerveit: meghatározza a bizottsági rendszert, megnevezi a tanácsnokot, illetve leképezi a polgármesteri hivatal felépítését. Amennyiben a képviselők és a hivatalvezető köztisztviselők között jó a viszony, a hivatal felépítése összhangban áll a bizottsági struktúrával, mely mind az előkészítő, mind a döntéshozó, mind a végrehajtó munkát megkönnyíti, és a hivatal vezetősége nem érdekelt, hogy fékeket és akadályokat építsen be az együttműködés rendszerébe.

ÖSSZEGZÉS

A települési önkormányzatok szervezetalakításának – a gazdasági társaságok szervezetalakításához hasonlóan – elsősorban a hatékonyságot kell szolgálnia. A szervezetalakítást befolyásoló tényezőket olyan mértékben és módon kell figyelembe venni, hogy a változtatások miatt a szervezet továbbra is képes legyen gyorsan, rugalmasan reagálni, és a szervezeti struktúra is alkalmas maradjon a szervezeti feladatok ellátására. Tekintettel arra, hogy a települési önkormányzatoknak a költségvetési szervek tekintetében csak hierarchikus felépítésű szervezet alapítására van lehetőségük, sokkal nehezebb a külső környezeti feltételeknek megfelelni és a változásokat nyomon követni.

Felhasznált irodalom:

- Budapesti Műszaki és Gazdasági Egyetem Informatikai Központ: E-közigazgatás. Nemzetközi tapasztalatok elemzése, „current state of the art”. 2004. január 30. Verzió 1.1
- Horváth M. Tamás: Helyi közszolgáltatások szervezése. Budapest-Pécs, Dialóg-Campus Kiadó (2002)
- Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Budapest-Pécs, Dialóg-Campus Kiadó
- Lőrincz Lajos: A közszolgálat alakulása a rendszerváltásban. In: A demokrácia intézményrendszere Magyarországon (szerk.: Glatz Ferenc). Budapest, MTA
- Németh Jenő: Az E-közigazgatás kialakításának lehetséges megoldásai. E-világ, 2002. augusztus
- Sárközy Tamás: Államszervezetünk potenciazavarai. A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai. Javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására. Budapest, HVG-Orac Lap és Könyvkiadó Kft.
- Pálné Kovács Ilona: Helyi önkormányzatok és a végrehajtó hatalom. In: A demokrácia intézményrendszere Magyarországon (szerk.: Glatz Ferenc). Budapest, MTA
- Torma András: Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok. Budapest, Virtuóz Kiadó

²⁷ Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó. 38-39. oldal