

Előházi Zsófia

## A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK KIALAKULÁSA A RENDSZERVÁLTÓ MAGYARORSZÁGON

### *Absztrakt*

*„Önkormányzatról akkor beszélhetünk, ha az írott jog vagy szokásjog keretei között az önkormányzat alanyai együttesen, közvetve vagy közvetlenül hozott döntéseik révén tartósan és érdemben képesek befolyásolni sorsuk alakulását.”<sup>1</sup> A helyi önkormányzatokat az Alkotmány<sup>2</sup> a helyi önkormányzás joga által határozza meg: a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása. A helyi önkormányzatok területi elven szerveződő közösségek; a községet, a várost, a fővárost és kerületeit, valamint a megyét illeti meg a helyi önkormányzás joga.*

*“One can talk about local government, if the subjects of the local government are able to influence the development of their fate by their decisions made jointly, indirectly or directly within the frame of written or customary law.” The Constitution of the Republic of Hungary defines the local governments in by the right to local government: Local government refers to independent, democratic management of local public affairs and the exercise of local public authority in the interests of the local population. The local governments are communities organized on territorial principles; the villages, the towns, the capital and its districts, as well as the counties have right to local government.*

**Kulcsszavak:** települési önkormányzat, alkotmány, helyi közszolgáltatás, szervezetalkítás, Európai Közigazgatási Tér, önkormányzati modell ~ local government, constitution, local public service, European Administrative Space, local governmental model

---

<sup>1</sup> Baán László – Horváth M. Tamás: A helyi önkormányzatok. In: Mi a politika? Bevezetés a politika világába. (Szerk.): Gyurgyák János. Budapest: Osiris Kiadó. 164. oldal

<sup>2</sup> a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 42. §

## A települési önkormányzatok rendszerét kialakító törvények

„Az önkormányzatok mai rendszerét az Alkotmány IX. fejezetében lefektetett alapelvek alapján az 1990. évi LXV. törvény<sup>3</sup> alakította ki, amelyhez – kerettörvény lévén – további törvények, országgyűlési határozatok és kormányrendeletek kapcsolódtak, s tették teljessé a jelenlegi szabályozást. Az MDF és az SZDSZ által az 1990-es országgyűlési választások után kötött megállapodásnak megfelelően az önkormányzati törvény az úgynevezett kétharmados törvények közé tartozik, vagyis elfogadásához a jelen lévő parlamenti képviselők kétharmadának támogató szavazata szükséges.”<sup>4</sup>

Az alkotmányos alapelvek meghatározzák a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének terjedelmét, és keretet adnak a helyi közügyek intézéséhez szükséges szervezetalakításhoz. A szervezetalakítást érintő alkotmányos rendelkezések a következők:

- a helyi képviselőtestület törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezetét és a működési rendjét;
- szabadon társulhat más helyi képviselőtestülettel;
- érdekeinek képviseletére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre;
- feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;
- a képviselőtestület bizottságot választhat és hivatalt hoz létre.

A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörét az Ötv. határozza meg, példálózó jelleggel, hiszen a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre a helyi igényektől és a teljesítőképességtől függően egymástól eltér. A települési önkormányzatok legfőbb feladata a helyi közszolgáltatások biztosítása, melyek közül kötelező az egészséges ivóvízellátásról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról gondoskodni; illetve a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését biztosítani. Emellett ágazati jogszabályok is megállapítanak önkormányzati kötelező feladatokat, illetve a helyi önkormányzat jogosult önként feladatot vállalni.

Az Ötv. „tehát lehetőséget adott arra, hogy valamennyi helységnévvel rendelkező településen önálló önkormányzatot hozzanak létre. A törvényhozó nem elégedett meg azzal, hogy megadja a helyi érdekérvényesítés esélyét, s közvetlenül bekapcsolja a legkisebb falvak helyi társadalmát is a helyi demokratikus közhatalom gyakorlásába. A törvényhozó kifejezett szándéka volt valamennyi települési önkormányzat jogegyenlőségének biztosítása, ami nemcsak az önkormányzati szabadságjogok egyenlő elosztásában nyilvánult meg, hanem a hatáskörök, feladatkörök és a források telepítésében is. A korábbi erősen integrált települési és domináns pozíciót birtokló megyei tanácsokra épülő munkamegosztási rendszert felváltotta a feladatok és hatáskörök szabad zsákmányolására épülő modell, amelyben minden település egyenlő eséllyel startolt a feladatokért és forrásokért, függetlenül attól, hogy méreténél, közigazgatási erejénél fogva mire képes.”<sup>5</sup>

## A települési önkormányzat feladatai és a szervezet kölcsönhatása

Az önkormányzati feladatok és államigazgatási ügyek (hatósági szolgáltatások) ellátása érdekében az Ötv. kijelöli a települési önkormányzatok szervezetalakítására vonatkozó

<sup>3</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.)

<sup>4</sup> Baán László – Horváth M. Tamás: A helyi önkormányzatok. In: Mi a politika? Bevezetés a politika világába. (Szerk.): Gyurgyák János. Budapest: Osiris Kiadó. 165. oldal

<sup>5</sup> Pálné Kovács Ilona: Helyi önkormányzatok és a végrehajtó hatalom. In: A demokrácia intézményrendszere Magyarországon. (Szerk.) Glatz Ferenc. Budapest: MTA. 117. oldal

kereteket. A hatályos szabályozás szerint a képviselőtestület szerve a polgármester, a képviselőtestület bizottságai, a részönkormányzat testülete és a képviselőtestület hivatala. Ezek a szervek önkormányzati feladatokat látnak el, a képviselőtestület hatáskört ruházhat át rájuk. Az Ötv. továbbá lehetőséget nyújt arra, hogy a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások céljából önkormányzati intézményt, vállalatot, más szervezetet alapítson; gazdasági vállalkozás céljára gazdasági társaságot vagy szövetkezetet hozzon létre. Az önkormányzati szervezetalakítás a képviselőtestület át nem ruházható, kizárólagos hatásköre, melyet rendeletben szabályoz: ez a szervezeti és működési szabályzat. A fenti jogi „megoldás mögött az a felismerés húzódik, hogy a helyi viszonyokat leginkább ismerő, azzal napi kapcsolatban álló képviselőknek célszerű eldönteni azt, hogy milyen forma alkalmas leginkább az önkormányzat céljainak a megvalósítására.”<sup>6</sup>

## **A képviselő-testület hivatal és az önkormányzat költségvetési szervei**

A képviselő-testület hivatala hierarchikus viszonyokon alapuló funkcionális szervezet. „A funkcionális szervezet legfontosabb jellemzői a következők:

- A szervezeten belül az elsődleges munkamegosztás a szervezeti funkciók szerint történik (...).
- A hatáskörökre elsősorban a döntési jogkörök centralizációja a jellemző. Mind a stratégiai, mind az operatív döntési jogkörök túlnyomó része a felsővezetéshez telepített.
- Igen lényeges jellemzőnek tekinthetjük az erőteljes szabályozottságra való törekvést mind a munkamegosztás, mind a hatáskörök kialakításánál.
- A funkcionális szervezet működésénél a vertikális koordinációs megoldások játsszák a főszerepet; a kommunikációs csatornák elsősorban az alá-fölé rendelt szervezeti egységek között épültek ki. Horizontális koordinációra a szervezet struktúrája nem sok lehetőséget ad.”<sup>7</sup>

A polgármesteri hivatalt a polgármester irányítja, a jegyző vezeti. A polgármesteri hivatal jellegzetesen (fő)osztályokra, irodákra vagy igazgatóságokra oszlik, azonban a döntési jogkörök a jegyzőnél összpontosulnak, kivéve, amikor kiadmányozási jogot biztosít egyes köztisztviselőknek. A polgármesteri hivatal működését a képviselő-testület által helyi önkormányzati rendeletben meghatározott szervezeti és működési szabályzat, valamint a különféle belső szabályzatok határozzák meg. A belső szabályzatok megalkotását mind az államháztartásra, mind a köztisztviselők jogállására vonatkozó jogszabályok írják elő. A polgármesteri hivatal – szervezeti felépítéséből adódóan – elsősorban a hatósági és költségvetési feladatok ellátását végzi, azonban az önkormányzati közszolgáltatások egy része kevésbé kötött szervezeti formát igényelnek.

A képviselő-testület által alapított költségvetési szervek jellemzően olyan közszolgáltatások ellátására hivatottak, melyek funkcionális szervezeti formában biztosíthatók a leghatékonyabban. Leggyakoribb példái a helyi közoktatási és közművelődési szervek, a szociális ellátást végző szervek, valamint a gazdálkodási háttérintézmények.

## **Az önkormányzati vállalatok**

Az önkormányzatok a vállalkozási tevékenységhez leginkább hasonló jellegű helyi közszolgáltatásokat elsősorban nonprofit (közhasznú) gazdasági társaságok létrehozása és működtetése révén nyújtják. Ezek elsősorban a településüzemeltetéshez kapcsolódó feladatok,

---

<sup>6</sup> Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó. 15. oldal

<sup>7</sup> Dobák Miklós: Szervezeti formák és vezetés. Akadémiai Kiadó, Budapest. 56. oldal

így a közterületek gondozása, a közintézmények karbantartása, a hulladékszállítás, a nyomvonalas létesítmények működtetése, a köztemető(k) fenntartása stb. A településüzemeltetés céljából alapított gazdasági társaságok korlátolt felelősségű társasági vagy részvénytársasági formában működnek, szervezeti felépítésük igen változatos, ám jellemzően divizionális szervezetként működnek. „Divizionális szervezetekben az elsődleges munkamegosztás tárgyi vagy regionális elvű, azaz általában termékek (termékcsoportok), vagy vevők (vevőcsoportok) vagy földrajzi értelemben vett piaci régiók szerint tagolják a szervezetet, illetve alakítanak ki szervezeti egységeket. A vállalaton belül így kialakított relatíve autonóm felelősségi és elszámolási egységeket nevezik divízióknak. A divíziókat leggyakrabban termékcsoportok szerint hozzák létre.”<sup>8</sup> Az önkormányzati közszolgáltató gazdasági társaságok a divízióikat szintén termékcsoportok szerint, azaz esetükben közszolgáltatások szerint alakítják ki.

### **A helyi önkormányzatok társulásai**

A helyi önkormányzatok társulásának több csoportja van: 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 helyi önkormányzatok társulásai, azok szervezetei az önkormányzati szervezetalakítás fent részletezett formáit alkalmazzák, eltérést csupán a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény szervezeti előírásai jelentenek, mint pl. a társulási tanács döntéshozó szervként való működése.

### **Az Európai Unió hatása a magyar helyi önkormányzatokra**

„Az Európai Közösségek fejlődésében egyre komolyabb szerepet játszanak a helyi önkormányzatok, hiszen közreműködésük nélkül az integráció megvalósulása, illetve az azt szolgáló *acquis communautaire*<sup>9</sup> érvényesülése elképzelhetetlen. A közigazgatás egészéhez hasonlóan, az önkormányzatok vonatkozásában sincsenek közvetlenül kötelező jogi előírások, tehát nem beszélhetünk a közösségi jogrendszeren belüli, önálló jogterületenként működő önkormányzati *acquis communautaire*-ről sem.”<sup>10</sup> „Az önkormányzatokat érintő közösségi jogszabályok címzettjei rendszerint a tagállamok, és jellemzőjük az is, hogy döntően

<sup>8</sup> Dobák Miklós: Szervezeti formák és vezetés. Akadémiai Kiadó, Budapest. 61. oldal

<sup>9</sup> Az *Acquis Communautaire*, avagy Közösségi vívmányok, azoknak a közös jogoknak és kötelezettségeknek az összessége, amelyek összekötik az Európai Unió Tagállamait

<sup>10</sup> Tóth Judit: A helyi önkormányzatok európai szintű szabályozása. In: Európai integráció az önkormányzatok szemszögéből. (Szerk.) Horváth M. Tamás. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet – Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért. 103. oldal

irányelvek formájában öltenek testet. Ennek pedig az a következménye, hogy *csak* a kívánt célt, illetve a végeredményt határozzák meg, a hogyan és a miként, azaz a végrehajtás már a nemzetállamok kormányának, illetve intézményeinek feladata. Ebből következően az EU tagállamai lényegében tizenöt-féle önkormányzati modellt működtetnek.”<sup>11</sup>

Az európai integráció az egyes országok közintézményi rendszerének működésére jelentős hatást gyakorolt. Az Európa Tanács 1985. október 15-én fogadta el a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját, melyet az Európai Unió tagállamainak döntő többsége ratifikált.<sup>12</sup> A „Chartában rögzített szabályok és követelmények helyi önkormányzati minimum-standardnak tekinthetők, amelynek minden EU tagállam helyi közigazgatása szükségképpen meg kell, hogy feleljen”.<sup>13</sup> A Charta 6. cikke tartalmazza a helyi önkormányzatok feladatainak megfelelő igazgatási szervezetekre és forrásokra vonatkozó szabályokat, melyek kimondják, hogy a helyi önkormányzatok – anélkül, hogy ez törvény általánosabb rendelkezését sértené – a helyi szükségletekhez való alkalmazkodás és a hatékonyabb igazgatás érdekében maguk határozhatják meg belső igazgatási felépítésüket; illetve a helyi önkormányzatoknál az alkalmazási feltételeknek olyanoknak kell lenniük, hogy lehetővé tegyék magasan képzett személyi állománynak a teljesítmény és a szakértelem alapján történő alkalmazását – e célból megfelelő képzési lehetőségeket, díjazást és előléptetési rendszert kell kialakítani.

Az önkormányzatokat érintő közösségi szabályozás elsősorban adminisztratív alapelveket kívánt megfogalmazni, melynek célja az Európai Unió tagállamaiban érvényes közigazgatási jog egységesítése. „Az Európai Közigazgatási Tér fogalma 1992-ben bukkant fel először”<sup>14</sup>, részletesebb kifejtést 1999-ben kapott. A közép- és kelet-európai országok felvétele kapcsán „az Európai Közigazgatási Tér irányelvei közigazgatási minimumkövetelményeket jelentettek meg, amelyek részben adminisztratív alapelveket, részben teljesítménystandardokat jelentettek.”<sup>15</sup> A csatlakozó országok elé állított követelmények elősegítése érdekében, melyek végső soron kormányzati és közigazgatási reformokat céloztak, az Európai Unió és az OECD 1992-ben közösen megalapította a SIGMA-t. A SIGMA előírásait a közigazgatási reformok általános követelményeiként fogalmazza meg. „Az Európai Közigazgatási Tér irányelveinek alapvető funkciója, hogy garantálják a szolgáltatások szakmai minőségét és stabilitását, a köztisztviselők magatartásának integritását és elszámoltathatóságát.”<sup>16</sup> Az alapvető irányelvek a következők:

- megbízhatóság és kiszámíthatóság;
- nyitottság és átláthatóság;
- elszámoltathatóság;
- hatékonyság és eredményesség.

„Ezek az általános követelmények nem jelentik azt, hogy a közigazgatási rendszereknek valamiféle egységes európai uniós modellje alakulna ki, hiszen az Európai Unió tagországaiban országspecifikus modellek léteznek.”<sup>17</sup>

A tagállami helyi önkormányzati modellek azonban számos közös vonással rendelkeznek, melyek közül a legjellemzőbbek a következők:

- többszintű igazgatási rendszer, melyen belül az egyes szintek egymás mellé rendelvek; szolgáltató jellegű tevékenység; általános hatáskör gyakorlása; az önkormányzatok élén a lakosság által közvetlenül és demokratikusan választott testületek állnak;
- partnerség elve;

---

<sup>11</sup> Torma András: Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok. Budapest, Virtuóz Kiadó. 171. oldal

<sup>12</sup> a Magyar Köztársaság az 1997. évi XV. törvénnyel hirdette ki a dokumentumot

<sup>13</sup> Torma András: Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok. Budapest, Virtuóz Kiadó. 183. oldal

<sup>14</sup> Jenei György: Közigazgatásmenedzsment. Budapest, Századvég Kiadó. 197. oldal

<sup>15</sup> Jenei György: Közigazgatásmenedzsment. Budapest, Századvég Kiadó. 197. oldal

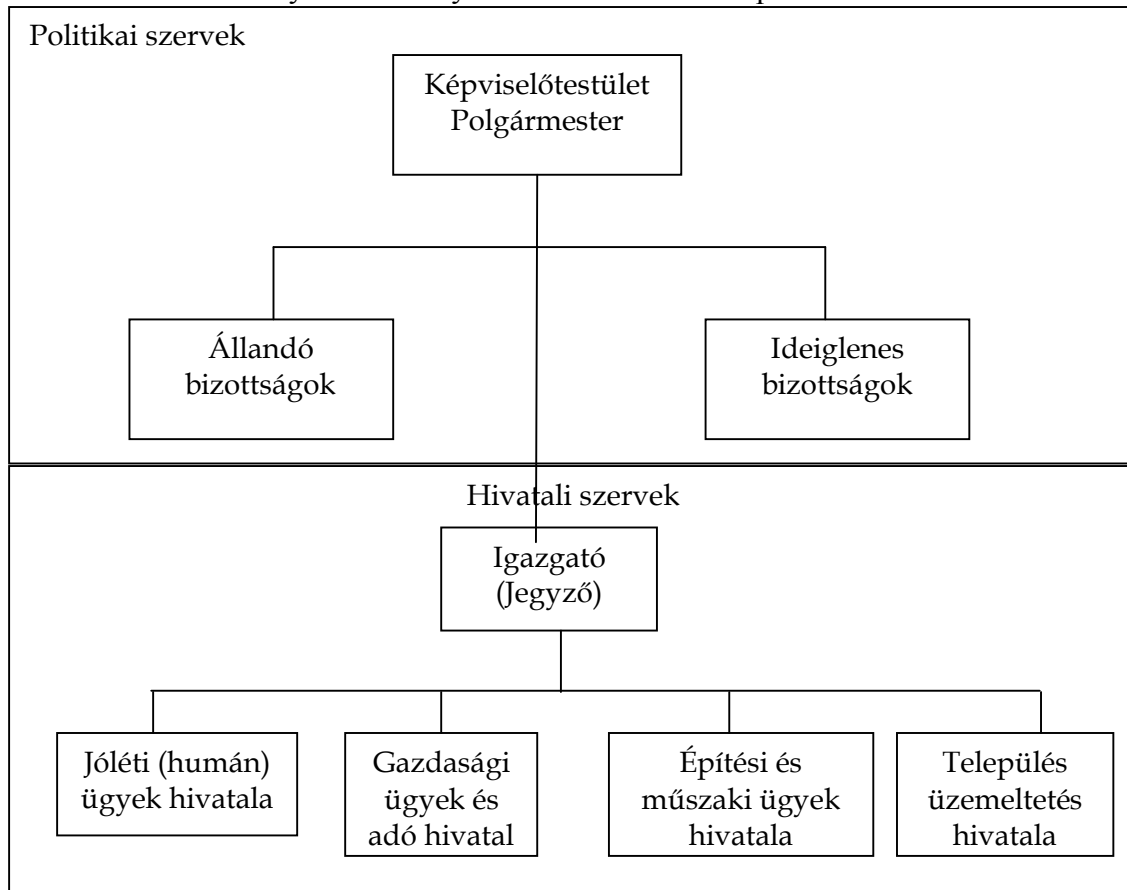
<sup>16</sup> Jenei György: Közigazgatásmenedzsment. Budapest, Századvég Kiadó. 200. oldal

<sup>17</sup> Jenei György: Közigazgatásmenedzsment. Budapest, Századvég Kiadó. 198. oldal

- a helyi önkormányzatok szervezeti struktúrájában éles határvonal húzódik a politikai és a hivatali szervezet között.<sup>18</sup>

Az Európai Unióban működő helyi önkormányzatok szervezeti felépítésére jellemző, hogy a politikai és hivatali szervezet egymástól elkülönülnek, az összekötő kapocs a jegyző, aki a hivatali szervezetet vezeti. A politikai szervezet állandó és ideiglenes bizottságokra tagolódik, a szervezet vezetője a polgármester. A hivatali szervezet ügycsoportonként szerveződik egységekre, mely ügycsoportok jellemzően a következők: jóléti (humán) ügyek, gazdasági és adóügyek, építési és műszaki ügyek, településüzemeltetés.

A helyi önkormányzatok modellszerű felépítése az EU-ban.<sup>19</sup>



### Összegezés

A települési önkormányzatok szervezetalakítása a rendszerváltástól napjainkig jelentős fejlődésen ment keresztül. Az 1990-es évek elején jellemzően a tanácsi rendszer szervezeti struktúráját alkalmazták tovább, azonban a feladatok bővülésével, az önálló döntések meghozatalának szükségességével és a közigazgatás professzionalizálódásával a szervezeten belüli hierarchia egyre inkább új értelmezést kap. A települési önkormányzatok a közfeladatok szolgáltatásjellegének erősödése miatt hatékony, rugalmas, ám mindeközben megfelelően szabályozott szervezeti keretek között kell, hogy működjön. A helyi közszolgáltatások szervezése így az egyik legfontosabb szervezetalakítási tényezővé vált.

<sup>18</sup> Torma András: Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok. Budapest, Virtuóz Kiadó. 171. oldal

<sup>19</sup> Torma András: Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok. Budapest, Virtuóz Kiadó. 173. oldal  
6. ábra

## Felhasznált irodalom

1. Baán László – Horváth M. Tamás: A helyi önkormányzatok. In: Mi a politika? Bevezetés a politika világába. (Szerk.): Gyurgyák János. Budapest: Osiris Kiadó
2. Dobák Miklós: Szervezeti formák és vezetés. Akadémiai Kiadó, Budapest
3. Jenei György: Közigazgatásmenedzsment. Budapest, Századvég Kiadó
4. Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó
5. Pálné Kovács Ilona: Helyi önkormányzatok és a végrehajtó hatalom. In: A demokrácia intézményrendszere Magyarországon. (Szerk.) Glatz Ferenc. Budapest: MTA
6. Torma András: Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok. Budapest, Virtuóz Kiadó
7. Tóth Judit: A helyi önkormányzatok európai szintű szabályozása. In: Európai integráció az önkormányzatok szemszögéből. (Szerk.) Horváth M. Tamás. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet – Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért