

VI. Évfolyam 3. szám - 2011. szeptember

Csépainé Széll Pálma  
[palma.szell@gmail.com](mailto:palma.szell@gmail.com)

## A HELYI ÖNKORMÁNYZATI FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK ELOSZTÁSÁNAK LEHETSÉGES IRÁNYAI AZ ÚJ ÖNKORMÁNYZATI TÖRVÉNYBEN

### *Absztrakt*

*A helyi önkormányzatok legfontosabb megkülönböztető jellemzője, hogy kiterjedt önállósággal intézik a hatáskörükbe tartozó ügyeket. Ugyanakkor az elmúlt két évtized talán legfontosabb tanulsága az lehetne, hogy milyen szoros kapcsolatban áll egymással az ún. nagypolitika és a helyi politika, hogy a lokális döntések gyakorlatilag az egész állami döntéshozatali rendszert áthatják, meghatározva ezzel a központi döntések jellegét és irányait. Ezért a feladat- és hatáskörök újraelosztását egyszerre, a központi-területi és helyi szinten, egymással szerves egységben kell megvalósítani, egyik szféra reformlépései nem helyettesíthetők a másik bármekkora reformugrásaival.*

*The local government main distinguishing characteristic is the extensive independence within their execution of duties that belong to their competence. However, over the past two decade, perhaps the most important conclusion could be that there is a close link between the local and the governmental politics, meaning that the local decisions that are made affect the state's decision making's nature and direction. This is why competencies and duties redistribution are made in unity locally, regionally, and centrally. Each sector's reforms can not be substituted with another sector's reforms.*

**Kulcsszavak:** települési önkormányzat, helyi közszolgáltatás, alkotmány, reform ~  
local government, local public servise, constitution

## A SZABÁLYOZÁSI RENDSZER FELÜLVIZSGÁLATÁNAK ELVEI

A komplex törvényelőkészítő munka egyik alapvető része a helyi önkormányzatok szerepének általános és szintenkénti (településtípusra is tekintettel) meghatározása. Nem új keletű kérdés, hogy milyen munkamegosztás legyen a helyi önkormányzatok és az állam között a közfeladatok ellátása tekintetében; milyen irányba történhet elmozdulás, az önkormányzatok önállóságának kiterjesztése, vagy az állam szerepének erősítése kerül előtérbe? Jelenleg ellentmondásos helyzettel állunk szembe, ugyanis a helyi önkormányzatok (érdekképviselőik) általános célként fogalmazzák meg, hogy az önkormányzati autonómiát erősíteni szükséges a lakossági igények, közösségi érdekek megvalósítása előfeltételként. Érvényt kell szerezni a szubszidiaritás európai elvének. Ebből következik, hogy olyan feladatok kerüljenek a szükséges helyi ismerettel rendelkező önkormányzatokhoz, amelyek folytán a lakossághoz közeli ügyintézés lehetővé váljon, tehát az ehhez szükséges feltételek zavartalanok legyenek és folyamatosan rendelkezésre álljanak.<sup>1</sup>

Az ésszerűség, a hatékonyság és finanszírozhatóság szempontjait együtt kell érvényesíteni a célszerűség, az életszerűség elvével. Kétségtelen, hogy mindezeket nagymértékben befolyásolja a jelenlegi gazdasági kiszolgáltatottság, a nagymértékű finansziális függés, amely minden korban a centralizációs visszarendeződések legfontosabb éltető eleme, ezért a jelenleg folyó monetáris, restriktív gazdaságpolitika éppen az említett irányba hat. Mindezek ellenére nem szabad szem elől veszíteni, hogy a helyi önkormányzatok működésének nem csupán elégséges, hanem szükséges feltétele a gazdasági önállóság, a pénzügyi függetlenség megtartása.

Kétségtelen, hogy a helyi közügyek körében az államnak (központi szervezetnek) továbbra sem szabad szerepet vállalni, továbbra is a helyi önkormányzatiság alapelveként kell meghatározni az alábbiakat:

- a helyi közösség (az önkormányzat) jogát az önálló tulajdonhoz és ehhez kapcsolódó önálló gazdálkodási, vállalkozási jogot;
- az önálló szabályozási (rendeletalkotási) jogot;
- a helyi közügyek köréhez kapcsolódó igazgatási jogot;
- a helyi adóztatás (a helyi célok megvalósításához szükséges közkiadások forrásának megteremtése) jogát;
- az általános (állami) közfeladatok ellátásához szükséges, a feladatokkal arányban álló állami támogatáshoz való jogot;
- az önálló szervezetalakítási jogot;
- a társuláshoz (érdekvédelemhez), nemzetközi együttműködéshez kapcsolódó jogokat;
- az alkotmánybírói és bírósági jogvédelemhez való jogot.

Az önkormányzatok abban érdekeltek, hogy a társadalomirányítás rendszerében a decentralizáció erősödjön és a centralizáció (az állami szerepvállalás) ne haladja meg az európai uniós kereteket. Mindezekről nemcsak az Ötv. szabályozása, hanem az ágazati törvények és a kapcsolódó finanszírozási rendszer összhangját is biztosítani szükséges.

A kormányzati politika mai megnyilvánulásai, eseti döntései és megfogalmazott céljai ettől eltérő tendenciát mutatnak.

---

<sup>1</sup> Id. bővebben: Waldemar Hummer – Sebastian Bohr: A régiók szerepe a jövő Európájában Szubszidiaritás-föderalizmus-regionalizmus, Pécs, 1994, pp. 9-56.

Az állami közfeladatok értelemszerűen állami (központi) felelősséget jelentenek akkor is, ha azokat az állam átadja a helyi önkormányzatoknak. Ezért érzékelhetően mind erősebb az a nézet, amely ezt a felelősséget szinkronba kívánja hozni a feladatellátás szintjével és képességével.

Mind erőteljesebb az a koncepció, amely felül kívánja vizsgálni az állami és a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörmegosztást és számos alapvető szolgáltatási területet visszaterelne az állami szférába. Ennek leggyakoribb érvei: a helyi önkormányzatok szakmai és anyagi hátterének gyengeségei, valamint az ország egész területén kívánatos egységes ellátási színvonal biztosítása.

Az önkormányzati megközelítés elfogadja az egész szabályozási rendszer felülvizsgálatának indokoltságát (ideértve a feladat- és hatásköröket is) az alábbi szemlélet érvényesítésével:

- az átalakításnál továbbiakban is a településnek kell az önkormányzati rendszer középpontjában állnia;
- vizsgálni kell, hogy a települések mennyiben képesek megfelelni a rájuk bízott feladatoknak;
- elő kell segíteni a községek (kisközségek) társulását az ésszerű munkamegosztás alapján, kivételesen a kötelező társulás intézményét is alkalmazni kell (erre utal az új Alaptörvény szabályozási elve is);
- meg kell határozni az önkormányzati „minimum” feladat- és hatásköröket és ehhez kiegészítésül meghatározható a különböző típusú (jogállású) települések un. többlet jogköre;
- tisztázandó az is, hogy a feladat ellátása települési vagy területi önkormányzathoz kerüljön;
- egyes mai állami közfeladat, igazgatási szerepkör önkormányzati szférába történő átadása is a felülvizsgálat tárgyköre lehet.
- A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre tekintetében a két évtized működési tapasztalatai tekintetében nemcsak azt érdemes vizsgálni, hogy milyen elvárást fogalmazott meg az Ötv. a helyi önkormányzatokkal szemben, hanem a társadalmi szükségletek kielégítésének lehetőségére is tekintettel kell lenni. Az e téren tapasztalható elmaradás, a lakossági és az önkormányzati teljesítés közötti konfliktus már önmagában is indokoltá teszi a helyi önkormányzati feladat- és hatásköri szabályozás általános felülvizsgálatát, az állami és a helyi önkormányzati teendők pontos szétválasztását és ezt követő szükségszerű koordináció kereteinek újragondolását. Egyértelműbbé kell tenni, hogy az egyes közösségi célok, közügyek megvalósításáért mit kell tennie az államnak és az önkormányzatoknak, illetve milyen eszközök állnak rendelkezésre az egyes felelősségi szinteken.

Nem elhanyagolható a felülvizsgálat során, hogy az un. külső tényezők, nevezetesen az európai uniós tagságunkból, illetve a Kartából milyen kötelezettségek következnek. Az uniós elvárások, irányelvek gazdag tartalmából figyelemre méltó a Program, amely nagy figyelmet szentel a jó kormányzásnak és ezzel összefüggésben a helyi közérdeket megtestesítő önkormányzatoknak. Másik megkerülhetetlen támpont a Karta tartalma, amelynek érvényesítését a magyar állam vállalta (ld. az Ötv. preambuluma, illetve a törvény általános indokolása).

A kilátásba helyezett önkormányzati reform legmarkánsabb része várhatóan az Ötv., feladatokat és hatásköröket elrendező sarkalatos elemei körül kristályosodik ki, de érinteni

fogja, az un. hatásköri törvényt is.<sup>2</sup> A feladatok és hatáskörök szabályozásának mai rendszerén akkor érdemes (egyben szükségszerű) változtatni, ha a helyi önkormányzatokra vonatkozó törvényi szabályozás több törvényben testesülne meg, azaz külön törvény lenne a fővárosra, a megyékre és településekre (mint az 1870-es években) vonatkozóan.

A szintenkénti szabályozás nagyobb lehetőséget adna a feladatok és hatáskörök tételesebb kimunkálására, de a mai alap intézmények köre (a feladat- és hatáskörök egymásmellettsége, azok megállapításának törvényi szintje, a hatáskör-telepítés elvei és az azt befolyásoló körülmények; a kötelező és szabadon vállalható feladat- és hatáskörök; a hatáskör gyakorlása és átruházása, az átruházási tilalmak) lényegesen nem alakulna át.

Az önkormányzati feladatellátás egyik alapvető feltétele az önkormányzati gazdálkodás klasszikus európai mintáihoz igazítása. Az elmúlt két évtized alatt e területen történt a legkisebb előrelépés. Nem alakult ki az alapvető pénzügyi, gazdasági biztosítékok és feltételek a jelen és jövő önkormányzati feladatainak ellátásához; az állami források gyakori változása (kormányzatonként) kiszámíthatatlanná és tervezhetetlenné teszi az önkormányzatok gazdálkodását, különösen a helyi stratégiák kialakítását.

Olyan szabályozó rendszer kialakítása állana a helyi önkormányzatok érdekében, amelyben a feladatellátás és annak forrásrendszere között egyértelmű összefüggés van.

A kötelező feladatok tekintetében az állami források egy időben és arányosan jelennek meg az önkormányzatok költségvetésében.

Az állami normatív támogatás több évre előre történő megállapítása és az önkormányzati bevételek tervezése adhat alapot az önkormányzati gazdálkodási stratégia kialakításához, úgy az intézmények működtetése, mint a település- és területfejlesztés tekintetében. Számolni kell azzal is, hogy az önkormányzatok saját bevételei – a központi adópolitikára figyelemmel – nem növelhetőek jelentős mértékben, a lakosság teherbíró képessége tovább nem terhelhető (belátható időtávon), az önkormányzati vagyon és vállalkozási lehetőségek differenciáltan és korlátozottan állnak rendelkezésre, az önkormányzatok hitelképessége jelentősen lecsökkent, sőt az adósságállományuk veszélyesen megemelkedett.

A kormányzati gazdaságpolitika a közelmúltban jelezte, hogy a központi és a helyi adók vonatkozásában jelentős változtatásokat tervez (pl.: iparüzési és idegenforgalmi adó elvonása). Az önkormányzatok abban érdekeltek, hogy a központi és a helyi adópolitika egymásra tekintettel, azokkal összhangban legyen átalakítva. A helyi közfeladatok ellátásának pénzügyi forrásai továbbra is kétirányúak: önkormányzati saját bevétel és a központi állami támogatás csatornáit; az előbbi az önkormányzati elhatározású feladatok pénzügyi fedezetét, az utóbbi az állami felelősségű feladatellátás pénzügyi forrását jelenti. Nem új keletű az önkormányzati igény, amennyiben az állam, mint megrendelő többet és jobb minőséget vár el, akkor ennek ellentételezését is garantálnia kell.

A helyi önkormányzatok igazgatási szervei a magyar közigazgatás alapvető pilléréként definiálhatóak, az állami közigazgatással együtt képesek eredményes, a kormányzás és a helyi lakosság által igényelt igazgatási szerepüket ellátni.<sup>3</sup>

## **A FELADATTELEPÍTÉS IRÁNYAI**

Jelen helyzetben két reformirány látható, az egyik: az állami igazgatási feladatok állami szervekhez telepítése az önkormányzati igazgatás köréből, ami lehet hatósági igazgatás és intézményi ellátási közszolgáltatás; a másik az önkormányzati igazgatás körének stabilizálása, de egyes szinteken és szakterületeken szervezeti, hatásköri változtatásokkal.

---

<sup>2</sup> 1991.évi XX. tv. a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat-és hatásköréről

<sup>3</sup> Legtöbb forrásmunka ezt a sikeres kormányzás egyik előfeltételének tekinti.

Az első esetben az állami dekoncentrált szervek köre és az általuk ellátott feladatok mennyisége tovább növekszik, az államigazgatás mindinkább meghatározó lesz. A kormányzati felelősség közvetlenné válik olyan feladatokért is, ami jelenleg az önkormányzatokat terheli. Ugyanakkor az önkormányzati igazgatás szerepköre szűkül, a közszolgáltatást nyújtó intézmények átkerülésével a lakossági ellátást kevésbé tudják befolyásolni. Ennek egyenes következménye, hogy a helyi politika tartalma sem maradhat változatlan (pl.: oktatáspolitikai, egészségügyi ellátás stb.), de az igazgatási szervezeti struktúra is átalakításra kerül, a személyi állomány jelentősen csökken.

Az igazgatási feladatellátás nemcsak az állami és önkormányzati szervezeti rendszer közötti átcsoportosítással módosulhat, hanem azzal is, hogy új színtere is képződhet az igazgatási (főleg hatósági) feladatoknak.

Egyre nyilvánvalóbb, hogy a települési önkormányzatok egy része, azaz a kisközségek, az önkormányzathoz való joguk megtartása mellett az igazgatási szervezetükről kénytelenek lesznek lemondani. A törvény által előírt kényszertársulás lényegében a mai társulási lehetőség ismert szervezeti formáit realizálhatja a racionalitás elvére és a gazdaságosságra tekintettel.

Az utóbbi időben ez a megoldás több szakmai és érdekképviselői fórumon, állásfoglalásban felmerült, érzékelhetően a közbeszéd tárgykörévé vált; végső soron nagy meglepetést és működési zavarokat az átalakítás nem okozna.

Nem mondható el ugyanez az újabban felmerült közpolitikai javaslatok egyikére, azaz az új közigazgatási területi egységekként kialakítandó járásokról és az itt összpontosuló igazgatási feladatokat ellátó hivatali szervezetre, akkor sem, ha csak az állami igazgatási-hatósági ügyekről van szó. Ez alapvetően átalakítaná a mai társulási formákat (egy részük célját vesztene), másrészt jelentősen lecsökkenne a községi szinten ellátandó ügykörök, ami megkérdőjelezné a községi önkormányzati igazgatási szervezet szükségességét.

A helyi szinten megmaradó önkormányzati vonatkozású igazgatási feladatkörök és a testületi tevékenységgel összefüggő teendők egészen más jellegű (méretű, szerkezetű, létszámú és felkészültségű) hivatali szervezetet igényelnének, melynek már kevés kapcsolata lennének az állam szerveivel.

Ezek a feladatváltozások természetesen kihatnának a helyi önkormányzati szervezetekre is, csak az arányok és a hatások lehetnek más értékűek. Viszonylag kevesebb következményekkel lehet számolni a városi és főleg a nagyvárosi szinteken, mert itt az önkormányzati jellegű igazgatás és intézményhálózat kevesebb veszteségeket szenvedne el, akkor is, ha az állami feladatok (pl.: építésügy stb.) és az állami felelősségi körű közösségi szolgáltatási feladatok (intézmények) állami ellátási felelősségi körbe kerülnek.

Kétségesé válhat viszont a megyei igazgatási szint helyzete, ha az egészségügyi és közoktatási feladatok átkerülnek az állami szférába, illetve, ha egyes területi fejlesztési vagy koordinációs szerepkörök kormányzati szervhez kerülnek (pl.: árvízvédelem, természetvédelem, stb.).

Mindezekre tekintettel az önkormányzatiság alapjainak újbóli meghatározása nemcsak társadalompolitikai, alkotmányossági következményekkel jár, hanem jelentős kihatásai lesznek az igazgatási szervezetekre is.

## **A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TESTÜLETEI ÉS MŰKÖDÉSÜK**

Az önkormányzati testületek működési alapszabályainak kialakítása nagymértékben függ a vonatkozó alaptörvényi rendelkezésektől és törvényi szabályozástól. A jelenlegi ismereteink viszonylag kevés támpontot adnak a várható változások megítélésére.

Meghatározó lesz, hogy mely területi szinteken lesz önkormányzati testület (pl.: járás), hogyan alakul a választási rendszer (pl.: főváros), a testületek létszámát mi határozza meg

(keretszám, helyi elhatározás, lakosság szám, települési funkció stb.). A működés másik determinánsa a helyi önkormányzati feladatok típusa, mennyisége.

E két alapvető feltételhez alakíthatók a szervezeti feltételek (pl.: létszám) és a testületen belüli szint (pl.: nagyobb létszámú lakosság által választott testület és az ebből kialakítandó kis létszámú eljáróság).

A működési szabályozás tehát értelemszerűen következmény, amelyet a törvény – a jelenlegi elvhez hasonlóan – csak bizonyos garanciák tekintetében fog meghatározni. Továbbra is nagy szerepe lesz a testület által elfogadott szervezeti és működési szabályoknak, különös tekintettel az önkormányzati Kartában vállalt követelményekre.

A működés törvényességét kormányzati és bírósági eszközrendszerrel továbbra is vizsgálni kell, a jogvédelem komplex rendszerét kell fenntartani.

A testületi működéssel összefüggésben kialakult és bizonyos értelemben közmegegyezést kiváltó tapasztalatok sokirányúak. Ezek részletei azonban csak annyiban tekinthetők relevánsnak, amennyiben a mai normák megmaradnak. Az új, átrendezett szervezeti struktúrák, változó feladat- és hatáskörök esetében ezeket a tapasztalatokat kevésbé lehet irányadónak tekinteni.

## **A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS KORMÁNYZATI SZERVEK KAPCSOLATA**

Ez a témakör is szoros összefüggésben van az elfogadott új alaptörvénnyel, illetve az ott szabályozásra kerülő alaprendelkezésekkel. A láthatóan szűk körű szabályozás nagyobb mozgásteret kíván adni a vonatkozó sarkalatos törvénynek (törvényeknek?). Így azokra hárul az önkormányzatiság két évtizedes tapasztalatainak felhasználása, illetve a Karta tartalmának érvényesítése.

Néhány ponton már ma is érzékelhető, hogy van kormányzati szándék bizonyos kérdések újszerű megközelítésére, erre csak néhány témát említek:

- a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést hatásosabb eszközzel is fel lehetne váltani, azaz a felügyelet eszköze beépíthető lenne (a Karta erre lehetőséget ad);
- a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet eszközrendszere konkrét jogosítványai az általános közérdek, a társadalmi-kormányzati célokhoz is formálhatóak, a helyi és a központi érdekkonfliktusok kezeléséhez racionálisabb kereteket adhatnak;
- a szervezeti és működési normák tekintetében szintenként eltérő törvényi szabályozás lehetősége indokoltá válhat /egy törvényben szintenkénti bontásban, vagy külön-külön törvényekben (pl.: községi törvényben)/, de vonatkozik ez a feladat-hatáskör meghatározására is;
- átrendezésre kerülhet az alkotmánybírósági és a bírósági jogosítványok köre is, különösen, ha a közigazgatási bíróság létrejön (pl.: a helyi rendeletek bírósági felülvizsgálata);
- az önkormányzati gazdálkodás, pénzügyi területen hatékonyabb ellenőrzési megoldások kialakítása az önkormányzaton belüli és külső ellenőrzés tekintetében, az Állami Számvevőszék erősebb jogkörének meghatározása.

A helyi önkormányzatiság eszmerendszere az ország politikai és igazgatási alapszabályai között fejlődhet tovább, építve azokra a tapasztalatokra, amelyeket az európai államok gyakorlata az évszázadok során szerzett.

Nemcsak a jó kormányzás, hanem a jó helyi önkormányzás előfeltételének is tekinthető egy életképes és erős polgári társadalom. Ezért a helyi önkormányzatoknak is meg kell

találniuk a polgári társadalom intézményeivel való együttműködés eszközeit, amelyek befolyásolják és alakítják a helyi közéletet, egyben megfogalmazzák a közösségi igényeket.

A polgári társadalom és a helyi önkormányzatok nélkülözhetetlen elemei a demokrácia működésének, erősítik a demokrácia pluralista dimenzióit.

A helyi önkormányzatok közéleti szerepsökkenése a fenti gondolattal ellentétes folyamatokat indítana el, ártana az országos (általános) és helyi közérdek eredményes képviselőjének és megvalósulásának. Ezért az önkormányzati reform csak széleskörű társadalmi támogatással, több dimenzióban megvalósuló érdekegyeztetés mellett lehet a közjót szolgáló, eredményes kormányzati stratégia.

Az Alaptörvény megalkotását követően, azzal összhangban feltétlenül át kell gondolni az Ötv szabályait, de elkerülhetetlen az önkormányzás szervezeti és működési kérdéseivel szorosabb kapcsolatot mutató más (elsősorban a helyi képviselők és polgármesterek megválasztásáról szóló és az un. polgármesteri külön stb.) törvények áttekintése is.

Alapkérdésnek tekintjük tehát azt, hogy egyértelműen tisztázni kell az önkormányzat, az önkormányzás alanyát (alanyait), tárgyát és tartalmát, valamint a helyi közügyek fogalmának – időnként homályos és mobil – körét. Továbbá sokkal átgondoltabban és differenciáltabban kell megközelíteni az egyes önkormányzati típusok szervezetét és működését érintő szabályokat is. A községek esetében (az 5 ezer főnél kevesebb lakosú településeket értve) – külön, önálló községi törvényben foglalt – a valóságos, a hazai községi viszonyokhoz (felfogáshoz) jobban igazodó – szabályok kimunkálása napjainkban egyre sürgetőbb feladatnak tűnik. Azonban az elmúlt évtizedek tanulságai okán, ma már az is felvetődik, hogy a helyi önállóság kiteljesedése még nem vonja maga után az önkormányzat szinte automatikus kiépülését (ahol – de jure – van község, ott lakosság számra tekintett nélkül – de facto – működik önkormányzat).

## ÖSSZEFOGLALVA

A szükségszerű központosítás mellett a szervezeti és működési kérdések kialakításában a jövőben sokkal szélesebb mozgásteret kell biztosítani a helyi jogalkotó számára, mert e nélkül – a jelenlegi törvényi szabályozás minőségét tekintve – esély sincs a jogszerű és nem utolsósorban a helyi érdekeket is maradéktalanul szolgáló autonóm helyi szabályok kialakítására.

### Felhasznált irodalom

- [1] Kaltenbach Jenő (1996): Közigazgatás és/vagy önkormányzat, in. : A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései, szerk.: Fogarasi József, Unió Kiadó, Oktatási anyag, Budapest, pp. 63-68
- [2] Kiss László (1996): Társulások-kényszertársulások – szervezeti konzekvenciák, In. : A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései, szerk.: Fogarasi József, UNIO Kiadó, Oktatási anyag, Budapest, pp. 199-201
- [3] Szenté Zoltán (1994): A helyi területi önkormányzatok alkotmányos szabályozásának elvei de lege ferenda, Magyar Közigazgatás, 44.évf. 6-7. sz. pp. 364-387. HU ISSN 0865-736 X
- [4] Waldemar Hummer – Sebastian Bohr: A régiók szerepe a jövő Európájában, Szubszidiaritás-föderalizmus - regionalizmus, Pécs, 1994, pp. 9-56