

VI. Évfolyam 4. szám - 2011. december

Csépainé Széll Pálma
palma.szell@gmail.com

HELYI KÖZIGAZGATÁSI REFORM MAGYARORSZÁGON

Absztrakt

Két évtizednek kellett eltelnie ahhoz, hogy a közigazgatási gyakorlat makacs tényei alapján szembesülni lehessen a korábbi közjogi elképzelések hiányosságaival. A közigazgatási-korszerűsítési kormányprogramnak adott kormányzati ciklust átívelő javaslata az önállóság és a központosítás viszonyát próbálja helyes mederbe terelni, elsősorban a helyi önfinanszírozó képesség „újjászervezésével”. Ez természetesen azt kívánja meg a helyi közösségektől, hogy szakítsanak az eddigi gazdaság-szervező, intézményfenntartói és szociálpolitikai beidegződésekkel. Az is megállapítható, hogy a központi és a helyi hatalom viszonyában nem sikerült kialakítani azt az ideálisnak mondható munkamegosztási kombinációt, amely a két hatalmi szféra érdekegyeztetési mechanizmusának működtetését is egyensúlyban tartja. Ez a „kettős ráutaltság” a helyi önkormányzatok fejlesztése szempontjából nem jelent mást, mint a helyi és a központi hatalmi szféra együttes korszerűsítésének sürgető szükségességét.

Two decades had to pass to face the facts of administrative practice's deficiency. The government's program dealing with administrative-development was focusing on the improvement of autonomy in relation with centralization, mainly through self-financing. This demanded that the local communities break away from economic organization, maintaining institutions and social policy habits. It is also concluded that in relation with the central and the local authority it was impossible to establish an ideal division of labor, that keeps them in balance with their interests. This double-dependence of local governments' development does not mean anything else, than the urgent need of development of the local authority in conjunction with the central authority.

Kulcsszavak: települési önkormányzat, helyi közszolgáltatás, alkotmány, önkormányzati modell ~ local government, local public service, constitution, local government model

BEVEZETÉS

Reform, újrászervezés, racionalizálás, hatalomkoncentráció vagy szerves fejlődés? A téma megfogalmazása provokatívnak tűnhet, hiszen azt a benyomást keltheti, mintha ma lehetőség adódna egy szakmailag és társadalmi tapasztalatok alapján megerősített perspektívának a felvázolására. Vagy bizonyos körülmények – mindenekelőtt az alkotmányos berendezkedés átalakítása, az alaptörvény megalkotásának napi politikai kérdéssé válása, – kényszerhelyzetet teremtenek? Amennyiben elfogadjuk ez utóbbi megközelítést, érdemes a magyar önkormányzatiság jövőképeről néhány gondolatot megfogalmazni, függetlenül attól, hogy a közelmúlt tapasztalatait az elvárható szakmai és tudományos igényességgel nem, vagy csak kevés „szakmai műhelyben” vizsgálták.

Kiindulópontom az lehet – nem vitatva, hogy más megközelítés is figyelemre méltó –, hogy melyek a leggyakrabban megfogalmazott kritikai értéktételek és az ezekre épülő javaslatok a különböző publikációkban, továbbá milyen igények fogalmazódnak meg az európai uniós tagsággal összefüggésben (a múltban és jelenben).¹ Nem hagyható figyelmen kívül azok a megközelítően sem koherens és egyben ellentmondásos közpolitikai tárgykörű megnyilvánulások sem, amelyek az utóbbi időben akár a napi sajtóban is megjelentek, vagy vitafórumokon elhangzottak.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK A RENDSZERVÁLTOZÁS UTÁN

A magyar helyi önkormányzatok szerves fejlődését több tényező alapvetően és kedvezőtlenül befolyásolta. A 19. század harmadik harmadában kialakuló (polgári) helyi önkormányzatok bár számos vonatkozásban magukon viselték az előző feudális önkormányzati hatásokat, de megteremtették az európai önkormányzatisághoz való közeledés lehetőségét.

A rendszerváltozás után megalkotott önkormányzati törvény² különleges körülmények között született, amelyeket utólag már nehéz érzékeltetni, de néhányra érdemes utalni, hogy a két évtizedes működési tapasztalatok (problematikák) érthetőbbi váljanak. Mint közismert, a társadalmi-politikai következményei (nevezetesen a rendszerváltozás), az önkormányzatiságot nem a szocialista állam keretei között teljesítette ki, hanem a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LVX. tv. (továbbiakban: Ötv.) alapján, az 1949.évi XX. tv. IX. fejezetében (továbbiakban: Alkotmány) foglalt alapszabálynak megfelelően.

Az elmúlt két évtized önkormányzati tapasztalatainak sokrétű elemzése szükségszerűség, de nem az elméletek számának gyarapítása okán, hanem a racionalitás, a hatékonyság és a társadalmi demokratizmus fejlesztése, valamint a közigazgatás modernizációja érdekében, különös tekintettel az európai uniós elvárásokra, illetőleg az ország által vállalt közös normákra, elvekre.

A jelzett időszakban visszatérő állami- társadalmi és közpolitikai célrendszer volt, hogy a helyi önkormányzatok mielőbb és lényegi tartalommal térjenek vissza az európai önkormányzatiság keretei közé. Megfogalmazódott ez a törekvés 1990 előtt is, amennyiben a szakmai-tudományos tapasztalatok alapján a kormányzat törvénybe foglalta a helyi tanácsok önkormányzati jellegét (1971), ennek kiterjesztését szorgalmazó kutatások több éven át folytak (1985-1990) és „a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája” cím alatt az Európa Tanács által elfogadott egyezményhez (Európai Egyezmények 122. sz.) a csatlakozási szándékot a Minisztertanács elnöke az Európai Tanács parlamenti közgyűlésén bejelentette

¹ pl.: Rotterdami Program a kormányzásról és az európai integrációról, 1997. május 29-30

² 1990. évi LVX. tv.

(1990. január 29-én). Ezt a folyamatot zárta le az Ötv. megalkotása, erre utal a törvény preambuluma is, megerősítve, hogy követi hazánk haladó önkormányzati hagyományait, továbbá az Európai Önkormányzati Charta alapkövetelményeit (továbbiakban: Karta).

Kiemelésre méltó, hogy hangsúlyt kap az Ötv. preambulumban is:

- a helyi közösségek önkormányzáshoz való joga, annak elismerése és védelme;
- a közügyek önálló és demokratikus ügyintézésének elve;
- a közösségek önszervező önállósága, az önkormányzáshoz szükséges feltételek biztosítása (értelemszerűen az állam részéről), a közhatalom demokratikus decentralizációjának elmozdítása.

Az Európai Unió (továbbiakban: EU) által is elfogadott fenti elvek jelennek meg az uniós normatívákban, elvekben. Ennek egyik meghatározó és részletes tartalmi elemekkel bíró okmánya az ún. rotterdami-program (továbbiakban: Program).³ A Program – bár a kormányzást emeli ki címében – részletesen foglalkozik a demokrácia, a társadalom és a kormányzati hatalom kapcsolatával, az állami irányítás minőségével. Kiemeli, hogy: „a helyi demokrácia a demokratikus állam egyik alappillére. A választott helyi önkormányzatok bizonyos fokú ellenőrzést tesznek lehetővé a központi kormányzat gépezetének potenciális túlsúlya fölött. Amikor helyi önkormányzatról beszélünk, a közigazgatás kormányzásban betöltött szerepére is gondolunk. Ez azt is jelenti, hogy pontosan meg kell fogalmazni a szerepeket és a kapcsolatokat, illetve meg kell tanulni konstruktív módon kezelni a feszültségeket (amelyek egy közös térben működő két különböző szintű kormányzás között elkerülhetetlenek.) Az EU keretei között az együttes kormányzás vagy társ-kormányzás azt is jelenti, hogy rendezni kell a közigazgatás szervezeti egységei és az EU intézmények közötti kapcsolatot. Fontos, hogy az önkormányzatok igazgatási tevékenysége infrastruktúrát biztosít az integráció és a kohézió érvényesítéséhez. Ezen kívül a helyi önkormányzatok kulcsfontosságú szerepet játszanak a helyi polgári társadalom ösztönzésében és összefogásában, valamint a megfelelő együttműködés kialakításában. A közigazgatás felgyorsíthatja azoknak a körülményeknek a kialakítását, amelyek kedveznek a polgári társadalom fejlődésének.

Kétségtelen, hogy az elmúlt időszak tapasztalatai azt erősítik, hogy az említett elvek érvényesítése terén nem csak „tanulni” kell a kormánynak, hanem határozottabban kell törekednie azok törvényi megfogalmazására és gyakorlattá tételére, amelyhez egy új, tartalmában és szerkezetében megreformált törvényen vezet az út. A Program részletesen is kifejti a fenti gondolatokat, nevezetesen:

- a központi állam hatalmának ellensúlyozása, egyben a hatalom gyakorlásában való részvétel tanulása;
- a kölcsönös függés a közérdekre tekintettel;
- a hatalommegosztás és a pénzforrások megfelelő elosztása, a társ-kormányzás elve alapján;
- együttműködés a helyi polgári társadalom intézményeivel úgy, hogy közben ne tegyen kísérletet annak ellenőrzésére;
- a helyi stratégiai irányok kialakításában a partnerség és a konszenzus elve érvényesüljön;
- el kell ismerni a regionális eljárások sokszínűségét és ezek hozzájárulását a helyi önkormányzat elveinek érvényesüléséhez;
- a helyi önkormányzatok hozzájárulnak az EU politikai irányelvek megvalósításához és az országokon túli kapcsolatok kiépítéséhez (A Program 2. fejezet 3. pontja).

³ „Rotterdami Program a kormányzatról és az európai integrációról”, záródokumentum, 1997. május 29-30-án, az Európai Unió holland elnökségének égisze alatt megszervezett konferencia.

A hatályos Ötv. indokolása megerősíti a fenti elveket és reményét fejezi ki, hogy az ilyen módon kiépült önkormányzati rendszer arra is képes lesz, hogy „korlátokat állítson a központosítás túlzó törekvéseivel szemben”.

Az önkormányzatok tapasztalatai e tekintetben erősen megoszlanak, nem kevés az olyan vélemény, amely szerint nem sikerült behatárolni a „túlzó törekvések” fogalmát, így a korlátok viszonylagossá váltak. A mindenkori kormányzatok nézetrendszere, pillanatnyi érdeke határozta meg, hogy mikor és mennyiben korlátozhatja a helyi önkormányzatok mozgásterét.

A magyar helyi önkormányzatokra vonatkozó alkotmányos alaptételek és törvényi szabályozás általános felülvizsgálatának szükségessége két megközelítésben is felmerül.

A helyi önkormányzatok működésük során mind gyakrabban érzik, hogy nem tudnak megfelelni a velük szemben támasztott követelményeknek. A feladat- és hatáskör tekintetében nincs összhang, illetve anyagi forrásaik nem adnak fedezetet a közösségi szükségletek kielégítésére (közismert példák: egészségügyi és oktatási-nevelési intézmények szolgáltatási színvonalának alakulása, az intézmények felszámolása vagy átszervezése, illetve állami szférába történő átadása). A belső működési ellentmondások nyilvánossá válása, különös tekintettel a testületek és tisztségviselők vonatkozásában, amit a politikai érdekviszonyok esetenként a végletekig feszítenek. Számos zavaró tényező alakult ki az önkormányzati igazgatás szervezeti rendszerében is (pl.: feladat- és felelősségi viszonyok tisztázatlansága, a testületi irányítás és a szervezet vezetésének napi konfliktusa stb.).

A közigazgatás egészéért felelős kormányzat, illetve a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése tekintetében szereppel bíró szervek (kormány és megfelelő szervei), ugyancsak gyakori kritikai észrevételekkel élnek a mai törvényi szabályozás és az észlelt gyakorlat számos területén. A központi akaratérvényesítés korlátjaként megjelenő önkormányzati önállóság, annak minden típusa: a mérlegelő, teljes önállóság, illetve a végrehajtási önállóság vonatkozásában, ezért a legegyszerűbb megoldásra törekednek: a helyi közfeladatok lehető legnagyobb részét szeretnék átvinni az állami közigazgatási szférába, s ez a folyamat az utóbbi években felgyorsult, esetenként az önkormányzatok tehermentesítése indokálva.

A várható változások előjelei alapján nehezen megítélhető az általános tendencia; a reformok (vagy új alapokra helyezése a helyi önkormányzatok alkotmányos státuszának) tekintetében azonban néhány támpont kialakítható.

Megkerülhetetlennek látszik, hogy a helyi önkormányzatokról az alkotmány a Karta alapján alapelveket szabályozzon (a nemzetközi egyezmény erre kötelező normákat is tartalmaz), ha nem akarják a kötelezettségszegést felvállalni. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a Karta az alkotmányi szabályozás tekintetében is mozgásteret enged a kormányzatnak, mivel a helyi önkormányzás elvének elismerését az alábbiak szerint határozza meg: „...a belső jogalkotásban és amennyiben lehetséges alkotmányban is el kell ismerni...” (2. cikkely).

Más pontoknál „...az alkotmány vagy törvény...” determinációt találunk (pl.: 4.cikkely 1. pont; 8. cikkely 1. pont; 9. cikkely 2. pont, stb.). Így sok függ a döntéshozók értékítéletétől, illetőleg attól, hogy a helyi önkormányzatok (azok érdekszövetségei), milyen módon és milyen társadalmi támogatással tudnak megnyilvánulni.

Bonyolultabb kérdés, hogy az európai uniós alapelvekhez, elvárásokhoz való viszony mennyiben és milyen jogalkotási formákkal realizálódik. A Programban megfogalmazottak vagy közösségi elvárások egybeesnek a közösségi vívmányokat eredményesen megvalósítani képes közigazgatás (állam, önkormányzat) létrehozásának igényével, amely tartalmilag az alábbiakat jelenti:

a tagállami közigazgatás legyen megbízható;

- a közigazgatás működése legyen átlátható és
- létrejötte, működése demokratikus elveken alapuljon.⁴

Az európai tendenciák közös vonása, hogy a közigazgatás területi szintjén elhelyezkedő egységek (pl.: régió) szerepköre erősödik és számuk csökken. Ez a regionalizáció azt is lehetővé teszi, hogy a központi állami szervek feladat- és hatásköreit, valamint az anyagi erőforrásokat decentralizálják a régiókhoz (állami vagy önkormányzati területi egység egyaránt szóba jöhet).

Európai viszonylatban a helyi önkormányzatok tekintetében a következők emelhetők ki:

- a helyi önkormányzatok (és igazgatási szerveik) többszintűek, de nem egymás alá-fölé, hanem egymás mellé rendelve, azonos jogállásúak, eltérő feladatokkal;
- tevékenységük (feladat- és hatáskörük, illetve felelősségük) a helyi közügyek széles körére terjed ki;
- feladataik nagy hányada a közösségi szolgáltatás köré csoportosul (pl.: a településüzemeltetés, a településfejlesztés, a humánszolgáltatások, térségi koordináció és fejlesztés stb.);
- az önkormányzati jogkörök letéteményese a lakosság által választott képviselők (együtt : önkormányzat), a helyi igazgatási szervezet a választott testület irányítása – és felelőssége – alatt működik;
- a helyi önkormányzatok széleskörű nemzetközi kapcsolatokat építenek ki, regionális politikájuk átlépheti a tagállami határokat.

Az állam (a központi hatalom) és a helyi önkormányzatok kapcsolatának történetisége korábban sem volt zavartalan, csak a formák és a problémakezelés elvei és gyakorlata változott. Az önkormányzati rendszer – a korai és a klasszikus egyaránt –, a központi bürokrácia (az állami hatalom) ellenében jött létre, a helyi érdek megfogalmazója és képviselőjeként, hangoztatván, hogy a községek (a települések) eredeti, az államot megelőző entitások, azaz önállóságuk nem az államtól ered, így azt az állam nem is vonhatja el. Ez a felfogás, a korai önkormányzatiságra jellemző függetlenségi eszme az évszázadok során szelídült, ma már az európai alkotmányok ettől távolabb kerültek, de a község autonómiája védelmében az alkotmánybírósághoz fordulhat. Mára az önkormányzatok az európai államokban „belesimultak” az egységes közhatalmi szervezetrendszerbe, illetve a közigazgatásba, annak alrendszerként, belső korlátozott önrendelkezési joggal működnek.

Az 1949.évi XX. törvény szerint az önkormányzathoz való jog a helyi választópolgárok kollektív alapjoga.⁵ Megkerülhetetlenné vált azonban az önkormányzathoz való jog alanyának és tartalmának vizsgálata is. Erre a kérdéskörre adott választ az Alkotmánybíróság, amikor az alapjogokkal összefüggésben egy határozatban megállapította, hogy azok valójában olyan hatáskörcsoportok, amelyek az önkormányzatok – elsősorban a kormánnyal szembeni – önállósághoz elengedhetetlenek, és amelyek címzettje nem a helyi választópolgárok közössége, hanem a képviselő-testület.⁶ Minden esély meg van arra, hogy ez a törvényi szabályozás továbbra is része legyen az alapjogi normáknak. Indokolt jelezni azt is, hogy Nyugat-Európa számos államában érezhetően felerősödött az a közgondolkodás és ennek eredményeként alkotmányjogi szabályozás, amely következtében a helyi önkormányzatok alkotmányos garanciáira vonatkozó rendelkezések száma gyarapodott.⁷ A fentiekre is

⁴ Jacques Forumier: A megbízható közigazgatás, Magyar Közigazgatás, 1997. 47. évf. 10. sz. pp. 631-640.

⁵ Ezt a természetjogi felfogást nem kevés kritika éri.

⁶ Szente Zoltán: A helyi területi önkormányzatok alkotmányos szabályozásának elvei, de lege ferenda – Magyar Közigazgatás, 1994. 44. évf. 6-7. sz. pp. 364- 387.

⁷ Kaltenbach Jenő: Közigazgatás és/vagy önkormányzat; A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései, szerk.: Fogarasi József, Unió Kiadó, Budapest, 1996.

tekintettel – az alkotmányos garanciák erősödését tapasztalva – a helyi önkormányzatok és az állam viszonyrendszerét vizsgálva olyan alkotmányos szabályozás látszik kialakíthatónak, amelyben a közigazgatás egységes ugyan, de a centralizáció és a decentralizáció egyensúlya érvényesül. Miután ez az egyensúly spontán módon mindig centrális irányban mozog, alaptörvényi szinten kell kiépíteni egy ennek gátat szabni képes törvényi keretet.

Ezt az alapelvrendszert részben az alaptörvényben, részben az önkormányzatokról szóló törvényben célszerű rögzíteni. Ezek köre gazdagabban vagy szűkebben is meghatározhatók, néhányra azonban érdemes utalni.

Az egyes szintek között nincs alá-, fölérendeltségi viszony, az állam központi szerve azonban a helyi és a területi önkormányzatok felett törvényességi ellenőrzést vagy felügyeleti jogot gyakorol. Ugyanakkor az önkormányzatot jogvédelem illeti meg mind felülről, mind az alulról jövő korlátozás tekintetében, ezt a védelmet a bíróság biztosítja. A feladatok és hatáskörök a központi, a középszintű és a helyi szervek – az állam és a helyi önkormányzatok tekintetében – megosztottak. A hatáskör-telepítés a szubszidiaritás alapelveire épül, azok a helyi közügyek, amelyek teljesen vagy túlnyomó részben helyi érdekeket érintenek és az adott körben megoldhatóak, helyi (települési) hatáskörbe tartoznak. Az előző elvre tekintettel, az egy település határain belül meg nem oldható feladatokat középszintre célszerű telepíteni, az ország minden polgárát érintő, egységes érdekrendszerbe tartozó közügyek a központi kormányzati döntési kompetenciába kerülnek. Az önkormányzati szintek közötti megállapodással (konkrét települési és területi önkormányzatról van szó) a közfeladatok átadhatóak vagy megoszthatóak. A települések (területek) határvonalainak, jogállásának megváltoztatása tekintetében az állam rendelkezési joga és a választópolgárok kollektív joga, döntési kompetenciája.

A „hogyan és hova tovább?” kérdés megfogalmazása gyakori a mai szakmai tudományos közéletben. A válaszok azonban egyre differenciáltabbak és ellentmondásosak, amit számos tényező befolyásol. Ezek közül kiemelkedő jelentőséggel bír a társadalmi-politikai értékválasztás (egyszerűbben: a pártpolitika), a szakmai vagy tudományos ismeretek mélysége, a helyi önkormányzatokhoz fűződő kapcsolat tartalma és annak egyes szintjei is befolyásoló tényezők; továbbá a szinte felsorolhatatlan objektív és szubjektív körülmények (pl.: a törvényi reformra szánt előkészítő munka feltételrendszere stb.).

Ezért vállalható, hogy ez alkalommal sem lehet teljes körűen megrajzolni a szükséges változások (esetleg reformirányok) tartalmát, illetve a törvényi módosítások vagy új törvényben a jelenlegitől eltérő szabályozás egyes elemeit, de a főbb csomópontokról szólni kell, nevezetesen:

- a helyi önkormányzás szintjei;
- az önkormányzati feladatok és hatáskörök meghatározása;
- a testületek kialakítása, létszáma, belső szervezeti-működési normái;
- a helyi önkormányzatok (és igazgatási szerveik), valamint a kormányzat kapcsolatai;
- a helyi önkormányzatok jogvédelme.

AZ ÖNKORMÁNYZATI SZINTEK

A települések, mint alapkategóriák viszonylag stabil egységei a rendszernek. A mintegy 3200 településen belül azonban jelentős nagyságrendi különbségek adódnak. Megfigyelhető a városok számának erőteljes emelkedése és vonáskörzetükre gyakorolt gazdasági-kulturális és közigazgatási hatásuk erősödése. Ebben a vonatkozásban egy önkormányzati reform nem valószínű, hogy más tendenciákat bontakoztathat ki.

Alapvető gondokkal küzdenek, az ún. kisközségek, amelyek a helyi önkormányzás és igazgatás tekintetében a működő képtelenség határán élnek. Elég, ha csak azokra a

feladatokra gondolunk, amelyek nélkül bármely önálló település elképzelhetetlen: egészséges ivóvízellátás, alapfokú oktatás, egészségügyi és szociális alapellátás, közvilágítás, helyi közutak és köztemető, a nemzeti és etnika kisebbségekkel kapcsolatos feladatok.

Az önálló települési együttélés az előzőeken túlmenő közösségi szerepköröket is igényel:

- településfejlesztés, településrendezés;
- az épített és természeti környezet védelme;
- a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és csapadékvíz elvezetése, a csatornázás;
- a településtisztaság biztosítása;
- közművelődési tevékenység, a helyi sportélet támogatása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek az elősegítése;
- a szociális és egészségügyi alapellátás.

A középszintű feladatok ellátása ma már lényegében a városok (megyei jogú városok) és a megyék szintjén és felelősségi körében jelenik meg. Ez a helyzet a jövőben is megmarad – nincs más reális alternatíva – csak az kérdéses, hogy ebben milyen szerepe lesz a társulási szándéknak, illetve a törvényi szabályozásnak.⁸

A főváros területi-szerkezeti viszonyainak - kialakulása, több évtizedes tapasztalatok, kétszintű önkormányzat, régi és jelenkori reformkísérletek sorozatának - vizsgálata a maga összetettségére tekintettel önálló megközelítést igényelne. Annyi mindenestre megállapítható, hogy az elmúlt hat évtizedben nem volt olyan többéves időszak, amikor a döntéshozók vagy/és főleg az érintettek elégedettek lettek volna a meglévő tanácsi, illetve önkormányzati törvényi szabályozással. Ez a problematikus helyzet napjainkban már akuttá vált, ezért az alapvető viszonyok rendezése nélkül nincs jó megoldás.

Már az első önkormányzati ciklus végén nyilvánvalóvá vált, hogy a fővárosra vonatkozó szabályozás egyike a leggyengébb Ötv. elemeknek, gond a feladat- és hatáskörök telepítése, az egységes fővárosi érdek megjelenítése. Ezért lehet egyetérteni Sóvágó László országgyűlési képviselőnek (MDF) azzal a megállapításával, hogy: „...A szabályozás újragondolása elkerülhetetlen...” A politika kiütéses győzelmet aratott, háttérbe szorultak a szakmai szempontok, ezzel a törvénnyel nagyon nehéz lesz a fővárost irányítani.”⁹ Hasonlóan vélekedtek –1993-ban – más törvényalkotók is, sőt volt, aki kereken kimondta, hogy „... nem tartjuk sem jónak, sem pedig életképesnek a fővárosi igazgatás jelenlegi konstrukcióját...” Megfogalmazódott a megoldás is: „...mi azt támogatjuk, amely a fővárosban egy települési önkormányzat létrehozását szorgalmazza. Ez volna a fővárosi önkormányzat egész Budapestre kiterjedő szerepkörrel, a mai kerületekben pedig előljáróságok működnek...” A szerző még tovább megy, amennyiben egyes fővárosi területrészek leválását is lehetségesnek tartja, illetve a fővárosi agglomeráció és Pest megye helyzetének együttes rendezését is felveti, amely vésőoron Pest megye megszűnésével és egy agglomerációs önkormányzat létrehozásával járna.¹⁰

A Fővárosi Közgyűlés sem lehetett elégedett a helyzettel, mivel megbízta a főpolgármestert a Fővárosi önkormányzati-közigazgatási rendszerének módosítását célzó tervezet kidolgozásával.¹¹ Három munkacsoport egymástól függetlenül, kívülről kapott irányelvek (prekonceptió) nélkül készített egy-egy koncepciót.

A három koncepció számos részletben különbözött, egyben azonban egyetértettek: a széttagoltságot meg kell szüntetni, a fővárosi szerepkört erősíteni kell. A tanulmányok címe is

⁸ Kiss László: Társulások – kényszertársulások – szervezeti konzekvenciák, In.: A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései, oktatási anyag, szerk.: Fogarasi József, UNIÓ Kiadó, 1996.

⁹ Sóvágó László: Gondolatok a helyi önkormányzatokról, Magyar Közigazgatás, 1993., 43. évf. 11. sz. p. 655.

¹⁰ Böröcz István: Az önkormányzati rendszer fejlesztésének irányai, Magyar Közigazgatás, 1993. 43. évf. 11. sz. p. 668.

¹¹ Fővárosi Közgyűlés 613-616/1991. sz. határozata

kifejezi ezt a törekvést: „BUDAPEST EGYVÁROS”, „AKTÍV KERÜLET, ERŐS FŐVÁROS”, „CITY CONCEPCIÓ”. Figyelemre méltó, hogy az agglomeráció (Pest megye) helyzetét egyik sem kerülte meg, lényegében a megye területének felosztása került előtérbe.¹²

Új rendezésre váró kérdés – amely a politikai közbeszédben bukkant fel –, egy kistérségi, és (vagy) járási szint (elnevezésében: járás). Ez a területi szint mintegy több száz éven át jelen volt a korabeli helyi önkormányzati és a tanácsrendszerben is. Az első történeti szakaszban, mint a megyei önkormányzatnak alárendelt területi igazgatási szerv működött (járási főszolgabírói hivatal, illetve 1945-től járási főjegyzői hivatal). A tanácsrendszerben már választott testületi szervvel rendelkező területi egységként működött, változó szerepkörrel, döntően a községi vagy járás alá rendelt városok feletti ellenőrző, döntéshozó feladatokkal. 1945-ig legmarkánsabban a községi döntések előzetes vagy utólagos jóváhagyása, felügyelete tartozott ide, a járási főszolgabíró egyben a csendőrség parancsnoka is volt.

A tanácsrendszerben a járási szint nemcsak azzal erősödött, hogy választott testület működött - mint államhatalmi szerv -, hanem a rendkívül alacsony szakmai szinten álló és feladat-hatáskör tekintetében lepusztított községek helyett lényegében ellátta az igazgatási feladatokat (pl.: építésügy, adóügy, szabálysértési ügyintézés stb.), továbbá a mezőgazdasági termeléssel, szövetkezeti gazdálkodással összefüggő feladatok is itt jelentek meg.

A társadalmi-gazdasági helyzet változása következtében a tanácsi feladatok átalakultak járási szinten is, és már a 60-as évek végén kétségessé vált a járások sorsa. Először a járások területe, száma csökkent,¹³ majd a feladatok átalakulása és a decentralizáció eredményeként a járási feladatok nagy része megszűnt, következmény: a járások összevonása, majd, mint területi egységek megszüntetése.

A járási egységek megjelenése a helyi önkormányzati rendszerben alapvetően átalakítaná ma is a községi szintű feladatokat és felelősséget, de megkérdőjelezné a megyei szint szükségességét is. Külön probléma, hogy ezen a szinten mennyiben indokolt a képviselői szerv (testület) létrehozatala, ha ez nem történik meg, akkor pedig az itt megjelenő igazgatási szervezet mely önkormányzati testületirányítása alá kerülne. A társulások viszony pedig más szervezeti, jogi megoldásokat és feladat- és hatásköri megosztást igényelne. Nem véletlen, hogy ez az egyelőre, - markánsan nem látható - támogatás nélküli politikai elgondolás a levegőben lóg, de nem kizárt az önkormányzati reform keretei közötti megjelenése.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TESTÜLETEI

A meghatározó helyi önkormányzati feladatok és hatáskörök letéteményese a választópolgárok által létrehozott testületek: képviselő-testület vagy közgyűlés. A két évtizedes működés során gazdag tapasztalatok halmozódtak fel a testületek létszámát, a testület belső munkaszervezetét és a működési rendet illetően.

A testületi létszám törvényi meghatározása mindig valamilyen társadalmi-politikai nézetrendszer következménye. Már 1990-ben törekvés volt tapasztalható az alacsony létszámú testületek létrehozatalára. Negatívnak ítélték a korábbi tanácsi testületek magas létszámát, azt nem tartották „munkaképes” szervezeti formának, így az 1990-es választásokon létrejött testületek létszáma a korábbinál a harmadára esett vissza. Az utóbbi választásokon (2010-ben) megválasztott helyi önkormányzati képviselők száma tovább csökkent (ugyancsak egyharmaddal).

¹² Siklaky István: Három koncepció a fővárosi önkormányzati reformról, Magyar Közigazgatás, 1993. 43. évf. 11. sz. pp. 689-696.

¹³ A községek várossá nyilvánításával csökkent egy-egy járáshoz tartozó népesség.

Vélelmezhető, hogy a jelenlegi létszám – legalább is települési bontásban – nem változik, változásra csak akkor lehet számítani, ha a szintek és a struktúrák megváltoznak (pl.: a járások kialakítása, a megyék megszűnése és a régiók létrejötte, a kisközségek önkormányzat-alakítási alapjoga korlátozódik).

A helyi önkormányzati képviselők választásának rendszere stabilnak tűnik, lényegében az elmúlt két évtizedben nem változott. Van azonban néhány olyan kérdéskör, amelyeket érdemes újragondolni és a reform keretében részleteiben is megvitatni. Ezek közül néhányat érdemes - részletes elemzés nélkül- megemlíteni.

A képviseleti gyakorlat is bizonyította, ha a képviselő a település egészéért való felelősségét hangsúlyozza a törvény.¹⁴ Ez esetben az egyéni választókerületek ezzel ellentétes szerepre készítetik a képviselőt, mivel részérdeket kell előtérbe helyeznie. Ezzel összefüggésben, amennyiben marad az egyéni választókerületi mandátum, akkor a képviselő visszahívhatósága merülhet fel.

Az önkormányzati ciklusokat indokolt lenne az országgyűlési ciklustól elválasztani, két éves időközök kialakításával.

Máig tisztázatlan, hogy a képviselők eskütételéhez miért nincs az Ötv.-ben konkrét szöveg, csak az eskü letételéről van rendelkezés.¹⁵

A választójog feltételezi, hogy az állampolgár (bevándorolt) az adott településen tartós kötelékben éli életét, a közösség sorsáért felelősséget vállaló ember, ki így elvárható, hogy a jog gyakorlása előtt tartósan az adott településen bírjon állandó lakással.¹⁶

Alapvető kérdéskör az összeférhetlenségi szabályok újragondolása és eddigi tapasztalatok szerinti szigorítása. A leggyakrabban felmerülő javaslat az, hogy összeférhetlenségi eset legyen, az illető tartós foglalkoztatási, munkajogi és gazdasági jogviszonyban áll az adott önkormányzattal. Ez a szabály gyakorlatilag kizárná a képviselő-testületből az önkormányzat által foglalkoztatott közalkalmazottat, a vállalkozó orvosokat, az önkormányzati gazdasági társaságok vezetőit. Ezzel elkerülhetővé válna, hogy a képviselő saját egyéb munkáltatói joggyakorlójának a „főnöke” legyen, s hogy az intézményi érdeke az átfogó települési érdekek fölé kerüljenek.

A választási témakörrel összefüggő összeférhetlenségi ügy, mindenkinek el kellene döntenie, hogy polgármesteri vagy önkormányzati képviselői mandátumért indul a választáson. A jelenlegi szabályok ezt most megengedik, ezzel gyakori, hogy folyamatossá válik a működési zavar (a politikai kultúra jelenlegi állapotára is tekintettel), a személyes ellentétek háttérbe szoríthatják a települési érdeket.

Abból az elvből kiindulva, hogy a képviselők feladataikat társadalmi megbízatásban látják el, mind gyakoribb javaslat, hogy a képviselői tiszteletdíjak megállapítására ne kerülhessen sor, de a tényleges költségei természetesen kerüljenek megtérítésre. Ezzel visszaszorítható lenne, az un.” megélhetési politikus” kategóriába tartozók száma, amely ma már nem csupán az erős pártpolitikai hatás alatt álló nagyvárosokra és megyékre jellemző, hanem egyre jobban terjed a kistélepléseken is. A tiszteletdíj eltörlése elősegítené, hogy a helyi közéleti munka

¹⁴ Ötv.19.§ (1) bek.

¹⁵ Ötv.19.§

¹⁶ Több európai államban törvény mondja ki, hogy milyen feltételei vannak a helyi választójognak, pl.: Svédországban a községi önkormányzat tagjai, akik a községben vannak anyakönyvezve, a község területén bármilyen ingatlanlajdonnal rendelkeznek, a községi adót a községben fizetik. Lásd: Szabó Gábor: Önkormányzatok Svédországban, Magyar Közigazgatás, 1990. 40. évf. 11. sz. p. 1043.

becsülete értékkel bírjon, így elsődlegesen azok indulnának a választásokon, akik ténylegesen a közösségért kívánnak tevékenykedni.¹⁷

A helyi önkormányzati testületek működésével kapcsolatos tapasztalatok azt erősítik, hogy a továbbra is nagyfokú önállóságot indokolt biztosítani az adott viszonyokhoz igazodó helyi szabályozás kialakítása terén, azaz a törvényi kötöttségek körét nem indokolt gyarapítani. A témában megjelent szakmai tanulmányok csak kis számban vetették fel a törvényi módosítás szükségességét. Továbbra is a helyi Szervezeti Működési Szabályzatra (továbbiakban: SZMSZ) érdemes koncentrálni, amelyben a testületen belüli viszonyok, a testületi vezetés, a testületeknek alárendelt szervek irányítását, továbbá a lakossági kapcsolatokat és a társadalmi szervekhez fűződő viszonyt kell meghatározni.

A gyakorlati tapasztalatok rendkívül sokrétűek az egyes települési típusokon belül is (kisközség, község, város, megyei város) és külön kategóriaként kezelhető a megyei szint, valamint a főváros egésze (főváros és kerületek külön-külön is).

A testületek csökkenő létszáma – melynek racionalizálása megkérdőjelezhető – sok vonatkozásban új problémát vetett fel, de ezekre is az SZMSZ nagyobbbrészt megoldást adhat. Ilyen vizsgálendő témák:

- a testületi ülések gyakorisága, azok nyilvánosságának tényleges biztosítása;
- az ülést vezető polgármester szerepköre (jogai és kötelezettségei) és a szavazategyenlőség esetén a polgármester szavazata döntson;
- a bizottsági rendszer korszerűsítése indokolt; a nem képviselőtestületi tagok bizottsági létszámának növelése (törvényi korlát eltörlésével, illetve a mai lehetőségek kihasználásával); a bizottságok működése a képviselő-testületi döntések megalapozottágának és szakszerűségének növelésére és a döntések végrehajtásának ellenőrzésére irányuljon, amennyiben döntési jogkörrel rendelkezik a testület valós kontroljához a feltételeket meg kell teremteni;
- a testületi ülésen résztvevő tanácskozási joggal meghívottak körét az SZMSZ-ben a helyi adottságokra tekintettel szélesíteni indokolt, számukra tényleges megszólalási lehetőséget kell biztosítani.

A polgármester jogállásáról (és az Ötv. vonatkozó részeiről) szóló törvényi szabályozás ésszerű pontosítása több vonatkozásban is felmerülhet. A polgármester a képviselő-testület vezetője, legitimitását egyértelművé teszi közvetlen választásának módja. Gyakorta felmerülő kérdés, a kisközségekben (nevesítve: az ezernél kevesebb lakosú településeken) indokolt-e főállású polgármester foglalkoztatása, a lehetőség biztosítása esetén a település anyagi helyzete, vagy más szempontok legyenek meghatározóak, mint például azok a feladatok, amelyek egy ilyen településen a polgármesteri szerepkörbe utalhatóak (amennyiben arra képesítéssel rendelkezik, vagy vállalja a szükséges ismeretek megszerzését).

Külön vizsgálendő kérdés, hogy a polgármesteri tisztség és a megyei közgyűlési tagság (illetve fővárosi), valamint az országgyűlési képviselőség mennyiben és milyen okokra tekintettel fogadható el a továbbiakban is, vagy összeférhetlenségi okként lehet kezelni. A megközelítést érdemes lenne érdekképviseleti, érdek-összeütőközési s az önkormányzati esélyegyenlőség tekintetében vizsgálni, nem pedig politikai (főleg pártpolitikai) szempontokra figyelemmel. A jelenlegi (megengedő) szabályozás az egyes önkormányzatok közvetlen képviseletét (érdekképviseletét) is lehetővé teszi, míg a többség ezzel a lehetőséggel nem élhet.

¹⁷ Az egyes problémakörök már az Ötv. hatálybalépését követően felmerültek pl.: a Magyar Közigazgatásban már az 1993.évi 13. számban egy tanulmánysorozat jelent meg a helyi önkormányzati törvény továbbfejlesztéséről. Továbbá figyelemreméltó a TÖOSZ javaslata az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésére Bp. 2011.

A képviselő-testület és a polgármester kapcsolatának egyik kritikus pontja, hogy a képviselő-testület önfeloszlása esetén megszűnjön-e a polgármesteri megbízatás (ha az Országgyűlés mondja ki a feloszlást ez a kérdés fel sem merülhet, e polgármesteri tisztség is megszűnik).

Az önkormányzati rendszer 1990.évi kialakításával – több vonatkozásban is – élenjáró ország voltunk a térség rendszerváltoztató országai között. A szakmai irányokkal és azok megoldási formáival sok mindenben azonosult az első demokratikus választáson parlamenti többséget és kormányzati felhatalmazást kapott koalíció.¹⁸ A jelenlegi kérdés az, hogy ebből az élményből kikerülünk (leszakadunk) vagy jobbak is lehetünk néhány régebbi európai jogállamhoz képest, melynek az az egyik alapfeltétele, hogy a jelenlegi kormányzat helyi önkormányzati rendszer reformjára vonatkozó elképzeléseiben törekedik-e a politikai kompromisszumokon nyugvó megvalósításra.

Felhasznált irodalom

- [1] Böröcz István (1993): Az önkormányzati rendszer fejlesztésének irányai, Magyar Közigazgatás, 43.évf. 11. sz. pp. 663-670. HU ISSN 0865-736 X
- [2] Jacques Forunier (1997): A megbízható közigazgatás, Magyar Közigazgatás, 47. évf. 10. sz. pp. 631-640. HU ISSN 0865-736 X
- [3] Kaltenbach Jenő (1996): Közigazgatás és/vagy önkormányzat, in.: A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései, szerk.: Fogarasi József, Unió Kiadó, Budapest.
- [4] Kiss László (1996): Társulások-kényszertársulások – szervezeti konzekvenciák, In.: A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései, oktatási anyag, szerk.: Fogarasi József, UNIÓ Kiadó, Budapest, pp. 199-201.
- [5] Síklaky István (1993): Három koncepció a fővárosi önkormányzati reformról, Magyar Közigazgatás, 43. évf. 11. sz. pp. 689-696. HU ISSN 0865-736 X
- [6] Sóvágó László (1993): Gondolatok a helyi önkormányzatokról, Magyar Közigazgatás, 43. évf. 11. sz. pp. 653-655. HU ISSN 0865-736 X
- [7] Szabó Gábor (1990): Önkormányzatok Svédországban, Magyar Közigazgatás, 40. évf. 11. sz. pp.1043-1053. HU ISSN 0865-736 X
- [8] Szente 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
- [9] Verebélyi Imre (2010): Válságban a magyar középszintű közigazgatás, Új Magyar Közigazgatás, 3. sz. p. 3. ISSN 2060-4599
- [10] Waldemar Hummer – Sebastian Bohr: A régiók szerepe a jövő Európájában, Szubszidiaritás-föderalizmus - regionalizmus, Pécs, 1994, pp. 9-56.

¹⁸ Verebélyi Imre: Válságban a magyar középszintű közigazgatás,... ? Új Magyar Közigazgatás, 2010, p. 1.