

*Gajduschek György*

# VÁLTOZÁSOK AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZERBEN: – EGY ÉRTELMEZÉSI KÍSÉRLET<sup>1</sup>

Jelen tanulmányban a magyar önkormányzati rendszernek a Fidesz-kormány által 2011-ben kezdeményezett, de teljességgel várhatóan csak 2014 után záruló átalakításával foglalkozom. A dolgozat első részében megkísérlem rekonstruálni az átalakítás előtt működő önkormányzati rendszert. A második részben az átalakítás fontosabb elemeit mutatom be. Jóllehet e két fejezetben törekszem a tényszerű leírásra, a szövegben elkerülhetetlenül megjelennek szubjektív, értékelő elemek, akár abban is, hogy mit emelek ki, vagy hagyok el az elemzésből. A harmadik, záró részben ez az értékelő megközelítés válik meghatározóvá: megkísérlem több aspektusból is értékelni a változásokat.

## A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER JELLEMZŐI AZ ÁTALAKÍTÁS ELŐTT<sup>2</sup>

A jelenleg átalakítás alatt álló magyar önkormányzati rendszer a rendszerváltás idején jött létre, sajátosságai jelentős mértékben annak kontextusából érthetőek meg. A rendszerváltás szellemi közegét leginkább a korábbi, „kommunista” rendszer radikális tagadásaként lehet értelmezni.

A korábbi tanácsrendszer legfontosabb jellemzője, hogy – az ideológiai sallangoktól megfosztva – alapvetően egy centralizált rendszer részeként működött. Igaz ugyan, hogy a tanács tagjait a helyi lakosság választotta, ám a tanács tényleges döntéshozatalai lehetőségei minimálisak voltak. Egy szigorú „központ → megyei tanács → járási tanács → helyi tanács” hierarchia működött, a járások 1984-es kiesésével. A tényleges hatalom egy szűkebb testület, a végrehajtó bizottságok kezében összpontosult, amely e hierarchikus láncba illeszkedett; illetve meghatározó volt a pártszervek direkt befolyása is. Nyilvánvaló tehát, hogy e szervek esetében tényleges önkormányzati autonómiáról nem lehetett szó. Maga a lakosság is meglehetősen bizalmatlan volt a tanácsokkal szemben; azokat egyértel-

műen a központi hatalom meghosszabbított kezeként értelmezte.<sup>3</sup>

A lakosság elidegenedését fokozta az összevont községi tanácsok létrehozása, nagyjából a hetvenes években. Ennek során olyan községeket kényszerítettek egyetlen közös tanácsba, amelyek között évszázados – olykor etnikai vagy vallási alapú, olykor más, általában rég elfeledett okokra visszavezethető – ellentétek álltak fent. Az így létrejött egységek természetesen nem voltak tényleges közösségként értelmezhetőek az egyes települések lakói számára. Ez tovább erősítette a tanácsok államigazgatási egységként történő értelmezését, és azok elutasíthatóságát. Emellett a közös tanácsok nem székhely települései – okkal, ok nélkül – úgy érezték, hogy őket a központi hatalom fokozatos elhalásra ítélte.

Az 1990. évi LXV. törvény lényegében ezzel a hagyománnyal szemben, azzal szöges ellentétben fogalmazta meg az új önkormányzati rendszert. Önkormányzati szervezet létrehozását tette lehetővé valamennyi település számára. Így a korábbinak duplájára nőtt az önkormányzatok száma, az átlagos lakosságszám pedig Európában az egyik legalacsonyabb lett (3300 fő/önkormányzat, 24 vizsgált országból a 21. legalacsonyabb szám). Az önkormányzatok mintegy harmada 500, kétharmada pedig 2000 főnél kevesebb lakost számlál, önmagában tehát kevéssé alkalmas széleskörű államigazgatási és

„A MOST KIRAJZOLÓDÓ MEGOLDÁS NEMCSAK A JOGÁLLAMISÁG, HANEM A HATÉKONYSÁG SZEMPONTJÁBÓL IS ELŐNYTELENNEK TŰNIK.”

közszolgáltatás-szervezési feladatok ellátására.<sup>4</sup> Noha a jogi szabályozás már a kilencvenes években is lehetőséget adott a település jellege szerint eltérő hatáskör-telepítésre, és néhány területen ezzel a jogalkotó élt is, összességében a

rendszert átható alapelvnek tekinthetjük a feladat- és hatáskörök egységes meghatározását. Így, a meglehetősen szélesen meghatározott feladat- és hatáskörök túlnyomó része minden önkormányzatot megilletett. Az állampolgárokat érintő hatósági jogalkalmazó feladatok nagy része az önkormányzatokhoz került. Közöttük számos olyan hatáskör is, amelyben az egységesség meghatározó szempont, és

semmiféle lényegi helyi vonatkozásuk nincs. Emellett a közszolgáltatások jelentős, az ún. humán közszolgáltatások domináns része az önkormányzatokhoz került. Így például az általános és középiskolai oktatás, a szociális ellátás meghatározó része önkormányzati feladattá vált, amiként az egészségügyi ellátás szervezése is.

Az új szabályozás, ideértve az Alkotmánynak az önkormányzatokra vonatkozó, viszonylag részletes szabályait is, meghatározó eleme volt az önkormányzati autonómia garantálása. Ez megjelent egyfelől az önkormányzathoz való jognak mint kollektív alapjognak a rögzítésében, valamint az önkormányzatok (a) szervezeti alakítási, (b) gazdálkodási, (c) társulási és (d) feladatvállalást illető szabadságának biztosításában.

(ad a) A szervezeti alakítás szabadsága alapján az önkormányzatok maguk határozhatták meg, hogy milyen bizottságokat hoznak létre, milyen struktúrában működtetik a hivatalukat stb. Mindez lehetővé tette a helyi viszonyokhoz való jobb alkalmazkodást.

(ad b) Az önálló gazdálkodás legmeghatározóbb eleme volt, hogy az önkormányzat maga dönthetett arról, hogy bevételeit mire, milyen struktúrában költi el. A központból utalt források tehát nem ún. pántlikázott pénzek voltak, ahol pontosan meg van határozva, hogy mire költendő a pénz. (Így például az oktatási fejkvóta elvileg más feladat ellátásra is költendő.) A finanszírozás további lényeges eleme a normativitás, amely azonban fokozatosan elmozdult a szubjektivitás és az érdekkijárási irányában. A bevételi oldalon megjelent az önálló adókiutalási jog. Bár ennek szerepe jelentősen nőtt (1992 és 2006 között 3,4%-ról 13,8%-ra; a teljes „saját bevétel” aránya ugyanezen időpontokban: 17,7% és 23,6%), az aránya még mindig meglehetősen alacsony.<sup>5</sup> Ez – nemzetközi összehasonlításban – arra utalt, hogy az önkormányzati autonómia pénzügyi alapjai hiányoztak; költségvetésük a központi forrásoktól, illetve a központi finanszírozási döntésektől függött. Mindez azzal párosult – s ebben a hazai szakirodalom, sőt a politikai döntéshozók is alapvetően egyetértenek –, hogy a források idővel egyre kevésbé fedezték a működés költségeit, mivel a források lényegében inkább csökkentek, miközben a központ egyre több feladatot adott le, mintegy decentralizálva a szociális feszültségeket, illetve azok kezelését. A gazdálkodás önállóságába beletartozott a fejlesztésekről (beruházásokról) és a hitelfelvételről való önálló döntés joga is.

Az önálló gazdálkodás alapozta meg, hogy az anyagi erőforrásokat a helyi igényekhez maximálisan igazodva használják fel. Ugyanakkor ez az autonómia több, viszonylag rendszerszerűen működő anomáliához is vezetett. A helyi elvárásoknak való túlzott megfelelni akarás (párosulva a kontroll és fe-

lelősség tényleges hiányával) egyfelől szisztematikus túlköltekezéshez vezetett, ez pedig az önkormányzatok jelentős eladósodását vonta maga után.<sup>6</sup> Ugyanezen okok miatt fogott számos önkormányzat olyan beruházásokba, amelyeknek nem volt meg a fedezete, vagy amelyek működtetésére később nem volt pénz (pl. uszodák), és amelyek szükségessége is gyakran megkérdőjelezhető. Hasonlóképpen értékelhető a „saját intézmények”-hez való, irracionálisnak tűnő ragaszkodás akkor, amikor ezek működtetése olcsóbban és hatékonyabban megoldható lett volna nagyobb intézményi keretek között.<sup>7</sup>

(ad c) A társulási önállóság magában foglalta egyfelől az önkormányzatok országos érdekképviselését ellátó szerveződések létrehozását, másfelől azt, hogy a környező települések az önállóan nehezen vagy túl költségesen megoldható feladatok ellátására egyesítsék erőiket. Különösen ez utóbbinak lett volna nagy szerepe, mivel az önkormányzatok elaprózott jellegét a rendszerváltáskor éppen a széleskörű társulásokkal remélték orvosolni a jogalkotók. A gyakorlat azonban nem az eredeti elképzelések szerint alakult. Összességében a társulási hajlam minimális maradt. Vélhetően az önkormányzatok ezzel a lakosság elvárásainak is meg kívántak felelni, amennyiben az „önállóság”, az intézmények megtartásának szimbolikus értékei nagyobb súllyal estek latba, mint a szolgáltatások eredményessége és hatékonysága. Míg nemzetközileg az önkormányzatok országos érdekképviselését egy – esetleg önkormányzati típusok (pl. megyei, városi, községi) szerint egy-egy – szervezet látja el, nálunk a kilencvenes évek óta hét ilyen szervezet is működik, változó összetétellel. Ezek egy része érzékelhetően pártpolitikai kötődésű, tagozódásuk nem strukturális vagy funkcionális logikát követ.

(ad d) A feladatvállalás szabadsága azt jelentette, hogy az önkormányzatok a törvény által rájuk ruházott, kötelezően ellátandó feladatok mellett önállóan is vállalhattak magukra feladatokat. Ez például lehetővé teszi, hogy a kötelező oktatási feladatok mellett az önkormányzat felzárkóztató (vagy egyszerűen a gyermekeknek az oktatásban való benn tartására törekvő) programokat indítson és/vagy tehetséggondozást biztosítson. Ezzel kapcsolatban – noha szisztematikus tudományos igényű áttekintésre nem került sor – a tapasztalatok alapvetően pozitívak. Az önkormányzatok igyekeztek reagálni a helyi igényekre. Ebben alapvető korlátot a szűkös erőforrások jelentettek. Néhány, inkább kivételesnek tekinthető esetben az önként vállalt feladatok a kötelező feladatok rovására mentek.

A jogi szabályozás által deklarált, igen széles autonómiát a gyakorlatban tovább erősítette az önkormányzatok feletti ellenőrzés gyengése is. Az el-

lenőrzést végző megyei közigazgatási hivatal törvényesítés esetén előbb egy egyeztetési folyamatot kezdeményezett az önkormányzattal, majd annak sikertelensége esetén egyedi ügyekben a bírósághoz fordulhatott. Az önkormányzati rendelet törvénysértő voltának megállapítása az Alkotmánybíróság hatásköre volt (mintegy 3500 önkormányzat tekintetében), ennek minden következményével. Miután az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a megyeiről regionális szintre vitt közigazgatási hivatalok e tevékenysége alkotmányellenes, jogilag évekig nem működött az önkormányzatok felett törvényességi ellenőrzés. Ez még akkor is igaz, ha a gyakorlatban a legtöbb önkormányzat megküldte döntéseit a hivatalnak. Költségvetési-gazdálkodási területen az Állami Számvevőszék gyakorolt ellenőrzést, ám ez alapvetően csak a központi források felhasználására és törvényességi ellenőrzésre terjedt ki, bár történtek kísérletek a gazdálkodás ésszerűségének vizsgálatára is.

Általánosnak mondható az a tudományos, illetve szakmai felfogás, hogy az önkormányzati rendszer létrejötte során a decentralizáció elfogadható maximumáig, s ezzel együtt a hatékonyság még elfogadható minimumáig mentek el a döntéshozók, utóbbi esetben akár az elfogadhatóságon túl is.<sup>8</sup> A probléma lényege egyfelől a rendkívül széles feladat- és hatáskör és az ezek gyakorlásához adott erős autonómia, gyenge felügyelettel, másfelől az önkormányzatok elaprózottsága között van. A tipikusan kis önkormányzatok nem képesek megfelelő színvonalon, illetve megfelelő hatékonysággal ellátni feladataikat. A hatósági jogalkalmazó tevékenység esetében ez azt jelenti, hogy az ezer fő körüli települések 2-3 fős, egyetlen felsőfokú végzettségű munkatárssal (a jegyző) rendelkező hivatalának kell eljárnia elvileg mintegy 2600, de a gyakorlatban is több száz hatáskörben, alkalmazni ezekben a vonatkozó, egyébként rendkívül gyorsan változó joganyagot. Ugyanennek az apparátusnak kell gondoskodnia a magas színvonalú, az átlagos, de a hátrányos helyzetű vagy kiugró tehetségű gyermekeket is szolgáló oktatásáról; biztosítania az alapfokú egészségügyi ellátást, a helyi utak karbantartását, építését; a szociális ellátó intézmények működtetését stb., stb. Mindez lényegében valamennyi önkormányzat kötelessége, beleértve a 16 fős települést is. Ráadásul a szigorú államigazgatási felügyelet hiánya egyben a szakmai segítségnyújtás hiányát is jelentheti.

A tipikusan kis „üzemméret” így éles ellentmondásban van a széles hatáskörökkel és autonómiával.

Ennek kapcsán a hazai szakirodalom gyakran utal az ún. déli és északi önkormányzati modellekre.<sup>9</sup> Előbbire példa lehet a francia rendszer, ahol minden település önálló önkormányzatot alkot, de az önkormányzatoknak meglehetősen kevés önálló feladatuk van, illetve meglehetősen erős az államigazgatási kontroll tevékenységük felett. Az északi rendszereket (pl. a brit vagy skandináv önkormányzatokat) széles hatáskörök és jelentős autonómia jellemzik, de ezekben az országokban nagyobb önkormányzatok működnek, amennyiben egy önkormányzati szervezethez számos kisebb település tartozik. Ez az önkormányzati összevonás egyébként a legtöbb nyugati európai országban nagyjából egy időben történt a hazai „kommunista” községösszevonásokkal.

Az 1990-ben létrejött önkormányzati rendszer tehát alapvető hatékonyságdeficittel küzd, ami az önkormányzatok többségének túlzottan kis méretével függ össze.<sup>10</sup> Igaz ugyanakkor, hogy a kisebb településméret elvileg is a helyi kormányzathoz való szorosabb kapcsolatot feltételezi, amit „nagyobb helyi demokráciaként” is értelmezhetünk. Ezt erősíti az a tény is, hogy nemzetközi kérdőíves felvételek szerint az állampolgárok jobban értékelik (elégedettebbek és jobban bíznak) a kistépülési önkormányzatokban.<sup>11</sup> Mindehhez járul hozzá a már említett ellenérzés a település-összevonásokkal szemben. Ennek az attitűdnek biztos jele a társulásra való hajlandóság hiánya is.

A különféle érvek fényében, összességében mégis egyetérthetünk azzal a megállapítással, hogy alapvető strukturális ellentmondás feszül a széles hatáskör és autonómia, valamint a kis önkormányzati méret között.

Már a szabályozásból is kikövetkeztethető strukturális feszültség mellett a helyi társadalom – helyi hatalom viszonyában is jelentős torzulás, de mindenképpen az eredeti döntéshozói szándéktól való eltérés mutatkozik. Ezt összességében a helyi önkormányzatok átpolitizálódásaként jellemezhetjük,<sup>12</sup> ami itt az országos pártpolitika helyi szinten történő megjelenését jelenti – éles ellentétben az eredeti, állampolgári részvételre, a civil szervezetek domináns szerepére építő elképzeléssel. Hogy ezek mennyire voltak reálisak, az vitatható, az azonban tény, hogy az országos szinten is túlzott mértékű, pártalapú szembenállás levitele a települési szintre erősen problematikus. Ezen a szinten ugyanis a maguk konkrétságában jelentkeznek a problémák („kátyús a Bocskai utca, beázik a Mustármag óvoda teteje, fel

kell újítani a Vasút utcai rendelőt”, stb.). Ezeknek a pártpolitikai vitákba való beemelése aligha tekinthető racionális döntésnek. Ugyanakkor a helyi és központi hatalom közötti viszonyokat is torzítja, az érdekkijárák szerepét növeli, a támogatásokat pártpolitikai és nem szükségleti alapon eldöntötté teheti ez a lépés. Az önkormányzatiságnak a politikai rendszer egészében értelmezhető számos előnyét eliminálja, illetve eltorzítja ez a diszfunkció.

Az önkormányzatok nem voltak képesek valódi ellensúlyt képezni a központi hatalommal szemben, és nem tudták megtörni a rendszer centralizáltságát, a hatalom központosítottságát sem. Pálné ezt – több írásában is – a középszint eleve gyenge pozíciójának tudja be.<sup>13</sup> A mind struktúrájában, mind országos érdekképviseletében széttagolt települési önkormányzatok nem tudtak valódi, rendszerszintű decentralizációt előidézni. Így egy sajátos homokóra-szerkezet alakult ki, kiterjedt települési és központi szinttel, amelyek között hiányzik a kapcsolatot biztosító, ugyanakkor a központtal szemben valódi hatalmi ellensúlyt képező erős területi szint.

Végül sajátos problémák jelentkeznek a helyi társadalom – helyi hatalom viszonyában is. Helyi szinten elvileg nagyobb és közvetlenebb a részvétel lehetősége, és magasabb fokú a tájékozottság, mint az országos politikában. A kistelepüléseken ez a gyakorlatban is így lehet: a választott döntéshozók és a lakosság közötti viszony és kommunikáció személyes (pl. megszólítják a polgármestert a boltban). Nagyobb településeken azonban a személyes kommunikáció elvész, és áttételesebb kommunikációs csatornák, a civil szerveződések, érdekképviseletek és a helyi média veszi át a közvetítő szerepet. Közhelynek számít, hogy jó néhány területen a civil szerveződések, érdekképviseletek szerepe minimális Magyarországon, ezek jó része is átpolitizált. A helyi média pedig nyilvánvalóan nem képes megélni piaci alapon egyetlen településen sem. Így léte szinte minden esetben az önkormányzati támogatástól függ. Ez a támogatás pedig nyilván csak kellő lojalitás mellett remélhető. Így aztán a helyi média általában inkább szolgál a helyi hatalom propaganda-eszközeként, gyakran a tények elhallgatásával, elferdítésével, semmint valós tájékoztatást nyújtana. Emiatt sajátos, az országos politikánál jelentősebb mértékű információs vákuum alakulhat ki már a közepe nagyságú településeken is. Az állampolgárok így lényegében „vakon” döntenek a választásokon, az adatok tanúsága szerint alapvetően országos párt-szimpatíák alapján.<sup>14</sup>

Az önkormányzati rendszer akkor működik megfelelően, ha a helyi döntéshozók függetlenek ugyan a központi hatalomtól, de szorosan függnek a helyi

társadalomtól. Ennek hiányában azonban a helyi hatalmi elit „elszabadul”, a helyi társadalom érdekei helyett saját érdekeit követi. Mindez a helyi közöségben megnyilvánulhat a korrupció növekedésében, illetve a helyi oligarchák (kiskirályok) megjelenésében. A nagyobb települések oligarchái, főleg parlamenti képviselőként is (ez a „polgármester-lobbi”) sikerrel kísérrelhetik meg befolyásolni a központi döntéseit a maguk javára. Az a tény, hogy az önkormányzatoknál hatalmi központok alakultak ki, alapvetően magyarázza, hogy az önkormányzati rendszer legszembetűnőbb anomáliáit sem lehetett központi döntéssel korrigálni két évtizeden keresztül.

## AZ ÁTALAKÍTÁS FŐBB TERÜLETEI ÉS TARTALMA

Az alábbiakban az átalakítás fontosabb elemeit mutatom be.<sup>15</sup> Ezt témakörök szerint csoportosítva teszem meg, nem pedig a jogszabályhelyeket követve. A téma szerinti csoportosításban a strukturális, a feladatok elosztására vonatkozó, a gazdálkodási és a felügyeleti szabályokat tekintem át, azzal, hogy ebben az esetben is elkerülhetetlenek az átfedések.

### *Strukturális átalakítás*

Az önkormányzati struktúrában kevés igazán jelentős változást találunk. A helyi választási ciklus négyről öt évre változik. A helyi képviselővel szemben részletesebb és szigorúbb szabályok kerülnek megfogalmazásra, ami a képviselő professzionalizmusát erősítheti. Így a képviselő az eskütételt követő három hónapon belül köteles részt venni a kormányhivatal képzésén. A kötelezettségeit megszegő képviselő juttatásait a testület – az szmsz alapján, legfeljebb 12 hónapra – csökkentheti, megvonhatja. Az összeférhetlenségi szabályok szigorodtak. Új elem a méltatlanság intézménye. Kógens szabályként a képviselő-testület megszünteti annak a képviselőnek a megbízatását, akit a közügyek gyakorlásától jogerősen eltiltottak; szándékos bűncselekmény miatt jogerősen végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték; kényszergyógykezelését elrendelték. Figyelemre méltó, hogy ugyanígy kell eljárni azzal szemben is, akinek köztartozása van. (E szabályok a polgármesterre is vonatkoznak.)

A polgármester szerepe – a testület, polgármester, hivatal szervezeti-hatalmi hármában – határozottan erősödik. A jegyzővel kapcsolatos valamennyi munkáltatói feladatot már ő látja el (beleértve a ki nevezést és felmentést is). Ha a testület két alkalommal nem hoz döntést – az szmsz-ben meghatározott ügyben – jogosult döntést hozni; dönthet a két ülés

közötti időszakban felmerülő, halaszthatatlan – szmsz-ben meghatározott – ügyekben; rendeletben meghatározott értékhatárig dönt a forrásfelhasználásról. Másfelől, azzal, hogy megszűnik polgármesteri és parlamenti képviselői mandátum együttes birtoklásának lehetősége, a polgármesterek befolyása az országos politikára csökkenni fog – ez azonban túlmutat az önkormányzat kérdéskörén.

A jegyzőt, a korábbi szabályozással ellentétben, az önkormányzat „szervei” között említi az új szabályozás, ami realisabban tükrözi a jegyző helyzetét (személyes függését a választott polgármestertől), mint a korábbi szabályozás, amely e posztot az elvont törvényesség biztosítékaként, ezen keresztül az egységesség és országos közérdek közvetítőjeként értelmezte. Az önkormányzati hivatalok tekintetében a korábbi körjegyzőségnek megfeleltethető, egységes hivatalokra vonatkozó szabályok érdemelnek kiemlést. Míg korábban az 1000 fő alatti településeknek kellett közös hivatalt működtetni, de ez alól is széles körben biztosított kivételt a jogszabály, most minden 2000 főnél kisebb lakosságú település köteles közös hivatalt működtetni, és a közös hivatalnak legalább 2000 főt vagy 7 települést kell szolgálnia. (Nem működtethet tehát pl. két 300 fős település egy hivatalt.) Kivétel lényegében nincs. Ha az önkormányzat a megalakulását követő 60 napon belül nem határoz a kérdésben, a kormányhivatal dönt helyette. A törvény a korábbinál jóval részletesebb szabályozást ad a működtetés, felelősség stb. kérdéseiben.

Hasonló mondható el a társulásokról, amelyek létrehozására, működtetésére nézve szintén részletes szabályozást találunk a törvényben. Ezen felül törvénnyel bármikor kötelezni lehet az önkormányzatokat társulás létrehozására (kötelező társulások).

A helyi közigazgatás szervezeti struktúráját tekintve az igazán meghatározó változások – az önkormányzati rendszeren kívül, de azt nagyon is erősen érintve – a dekoncentrált szervek területén mentek végbe. A megyei kormányhivatalok végzik az önkormányzatok felügyeletét, illetve más dekoncentrált szervek veszik át feladataik jelentős részét. A megyei intézményfenntartó központok a korábban a megyei önkormányzatok alá tartozó közszolgáltató intézményeket működtetik. Ezek létrehozását a kormány azzal indokolta, hogy a közös, nagyobb mennyiségű beszerzéssel csökkenteni lehet a működtetés költségeit. Talán az óriási volumenű beszerzések tényétől szintén nem független, érdekes szervezeti megoldás, hogy a szervek kettős irányítás alatt működnek.<sup>16</sup> Egyfelől a kormány megbízott, másfelől az annak irányítását ellátó miniszter irányítása alatt, ami szervezéstanai szempontból abszurdnak tűnik. A felmerülő magyarázatok közül a szak-

ember számára az tűnik a leginkább plauzibilisnek – elvetve itt „a jogalkotó nem ért hozzá, illetve ostoba”, egyébként szintén plauzibilis hipotézisét<sup>17</sup> –, hogy az intézményfenntartó központoknak egyszerre két klientúrát (ti. egy országos, párthoz kötődő és egy megyei politikai-személyes klientúrát) kell kiszolgáltatnia a beszerzések során.

## HATÁSKÖRÖK, FELADATOK SZABÁLYOZÁSA, CSÖKKENTÉSE

A feladatok és hatáskörök területén a változások rendkívül jelentősek. A tanácsrendszerről az önkormányzati rendszerre való áttérés e tekintetben jóval kisebb változást jelentett. Nézzük a mostani átalakítás legfontosabb elemeit!

A megyei önkormányzat korábbi feladatköre teljesen megszűnik. A korábban általuk működtetett intézményrendszer átkerül a megyei intézményirányító központokhoz. A megyei önkormányzat korábbi, a középfokú, illetve a területi közszolgáltatás-szervezési, –biztosítási feladatköre szintén megszűnik. Ehelyett megkapják a korábbi, egyébként meglehetősen súlytalan szervezetnek számító, regionális fejlesztési tanácsok feladatkörét: területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat, anélkül, hogy ehhez érdemi hatáskörök, illetve anyagi eszközök lennének. A funkció-, hatalom- és fontosságvesztést jól jelzi, hogy a megyei önkormányzatok éves költségvetése töredékére (tizedére, huszadára) zuhant, ami még így is rendkívül magas összeg az ellátandó feladatok mértékéhez képes, a korábbi regionális fejlesztési tanácsokkal összevetve. A pénz nyilvánvalóan a nagy – választott, ám szükségtelen – testület és az azt valamiben támogató apparátus személyi és tárgyi kiadásait fedezi. A mai megyei önkormányzat így egy üres csigaházhoz hasonlatos.

Noha a kötelező és önként vállalt feladatok esetében korábban is egyértelmű volt a prioritási sorrend, az új szabályozás explicitté teszi, hogy önkéntesen az önkormányzat csak akkor vállalhat feladatot, ha kötelezettségeit már maradéktalanul ellátta, és csak saját forrásait vagy a kifejezetten ilyen feladatra nyújtott központi támogatást fordíthatja ilyen célra.

Az eredeti jogalkotói elképzelés szerint az önkormányzatok (azok hivatalai, illetve a jegyző) által ellátott államigazgatási feladatok teljes egészében elkerültek volna az önkormányzatoktól, az újonnan létrehozandó, általános hatáskörű, dekoncentrált szerveként működő járási hivatalokhoz. E feladatokat az önkormányzati hivatal egyébként is kvázi dekoncentrált szerveként látta el, amibe a választott polgármesternek

és képviselő-testületnek elvileg nem volt beleszólása. A gyakorlatban, a jegyző személyes függése miatt, ez másként alakult, és például az építési engedélyezési ügyekbe a polgármesterek jelentős része beleavatkozott, mintegy a helyi politika egyik eszközeként használva ezt.<sup>18</sup> Nem véletlen, hogy a polgármester-lobbi ezen a területen határozottan ellenállt az eredeti kormányzati-kormányfői elképzeléseknek, így az államigazgatási feladatok nem elhanyagolható része az önkormányzati hivataloknál maradt.<sup>19</sup>

Úgy tűnik, elkerül az önkormányzatoktól a két legnagyobb közszolgáltatási terület: az egészségügy és az oktatás. Előbbiben az önkormányzatoknak eddig is kisebb feladatai voltak, elsősorban azzal kapcsolatban, hogy a szolgáltatást a lakosság igényeinek leginkább megfelelő helyen, időben és módon biztosítsák. Ez egy nagyon speciális szaktudást érintő terület, ahol a finanszírozás alapvetően a társadalombiztosítás keretében történik. Az oktatás ennél jóval jelentősebb terület, amelyhez az önkormányzatok és a lakosság is ragaszkodott. A kis- és közepes települések teljes költségvetésének fele-harmada erre a célra ment el. A két legnagyobb közszolgáltatási terület elvesztésével, a humán közszolgáltatások területén az önkormányzatoknál inkább csak a „reszti” maradt.

A visszaállamosítás valószínűleg kihat a szolgáltatást nyújtók összetételére is. E tekintetben meglehetősen színes kép alakult ki Magyarországon. Az állami-önkormányzati intézmények mellett nem elhanyagolható és növekvő az egyházi intézmények szerepe, de jelen vannak non-profit (alapítványi) és forprofit szervezetek is. Ezek szerepének értékelése nem tárgya e dolgozatnak, s nem látjuk még, hogy az átalakulás miként hat ezekre, de hogy hatni fog, abban biztosak lehetünk.

A rendszerváltáskor létrejött önkormányzati rendszer lényegi alapelve volt az önkormányzatok „jog-egyenlősége”, ami a feladatok és hatáskörök esetében is érvényesült. A kötelező feladatok nagy része az önkormányzati törvényben meghatározásra került, s ez valamennyi önkormányzatra, a legkisebbekre is vonatkozott, még ha a főszabály alól voltak is kivételek. Az új szabályozás ezzel éles ellentétben a település méretéhez és funkciójához igazodó, vagyis az eltérő feladattelepítés elvét követi. A konkrét hatásköröket így nem az önkormányzati szabályozás, hanem az egyes ágazati törvények (pl. oktatási, szociális ellátásról szóló) rögzítik. A kormánytagok az önkormányzati hatáskörök gyakorlásának módját rendelettel is szabályozhatják.

„EGY, AZ ÖNKORMÁNYZAT ÁLTAL BIZTOSÍTOTT ADAPTIVITÁS ELŐNYEIT AZ ÁLLAMI SZERVEZÉssel JÁRÓ NAGYOBB KISZÁMÍTHATÓSÁGGAL ÉS EGYENLETESEBB ELLÁTÁSI SZÍNVONALLAL KOMBINÁLÓ BONYOLULTABB SZERVEZÉSI MEGOLDÁS SZERENCSESEBB LETT VOLNA, MINT A TOTÁLIS ÁLLAMOSÍTÁS.”

A nagyobb települések az új szabályozás szerint több hatáskörrel rendelkeznek. Megjelenik a járásszékhely települések kategóriája, amelyek a járás egésze számára látnak el – alapvetően kistérségi közszolgáltatási – feladatokat. Átalakul a megyei jogi városok szerepe. Míg korábban ezek az adott település lakossága számára a helyi önkormányzati szolgáltatások mellett a megyeieket is nyújtani voltak kötelesek, most az elv megfordul, és e települési önkormányzatok a megye területére kiterjedően is nyújtanak közszolgáltatásokat. Budapest tekintetében a jogszabály explicite is deklarálja, hogy a főváros egyszerre tölt be megyei és helyi szintű feladatot. A főváros és a kerületek közötti feladat- és hatáskörmegosztás azonban alig változik.

#### *A gazdálkodás átalakítása: önállóság korlátozása*

A gazdálkodás tekintetében szintén jelentősek a változások, amelyek összességében a gazdálkodás szabályainak szigorodását jelentik. A korábbi kötetlen (a bevételek és a kiadások között nem volt meghatározott kapcsolat) gazdálkodás lehetősége radikálisan csökken. A hiány fedezését szolgáló eladósodás folyamatát pedig rendkívül szigorú szabályok akadályozzák.

Már utaltunk a kötelező és önként vállalt feladatokra vonatkozó új szabályokra. A törvény rögzíti a feladatfinanszírozás rendjét, ami azt jelenti, hogy meghatározott feladat ellátására folyósítja az állam a pénzt, aminek felhasználása kötött, másra nem fordítható. Ezzel kapcsolatban a szabályozás kimondja, hogy eltérő felhasználás esetén a támogatás összegét kamatokkal terhelve vissza kell fizetnie az önkormányzatnak. Ugyanakkor arra is utal a szöveg, hogy a feladatfinanszírozás mértékének meghatározása során az állam az önkormányzat teherbíró képességét is figyelembe veszi, vagyis az önkormányzatnak adott esetben saját forrásait is fel kell használnia az állam által számára kötelezően előírt feladatok ellátására. Ezt mintegy enyhíti az a rendelkezés, amely szerint önként vállalt, az állam által prioritásként kezelt feladatok finanszírozására az állam támogatást biztosíthat, illetve kivételesen a működőképesség megőrzésére kiegészítő támogatás adhat.

A költségvetési tervezéssel kapcsolatban a jogszabály kimondja, hogy költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető, ami egy egyre több településre jellemző, „öngyilkos” gyakorlatot akadályoz meg. A veszteséges gazdálkodás következményei a helyi önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért a

központi költségvetés nem tartozik felelősséggel, ami figyelmeztetés mindazok (pénzintézetek, az önkormányzati kötvények vásárlói stb.) számára, akik az önkormányzatoknak korábban korlátlanul, a visszafizetési képesség és fedezet vizsgálata nélkül biztosítottak forrásokat. Szigorú garanciális szabály, hogy elfogadott költségvetés vagy zárszámadás hiányában az önkormányzat támogatásainak folyósítását felfüggesztik.

Az eladósodást megakadályozni hivatott szabályokat elsősorban a 2011. évi CXCV. (ún. stabilitási) törvény tartalmazza. Főszabály szerint önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet csak a kormány előzetes hozzájárulásával köthet, bár e szabály alól az összeghatár, illetve a felhasználás okára tekintettel több kivétel is van. Közismert, hogy működésre hitelt felvenni biztos recept a csődhöz, bár a hazai önkormányzati gyakorlatban ez is gyakran előfordult. Ezt az új szabályozás, a likvid hitelfelvétel esetén túl, egyértelműen megtiltja. Részletes szabályokat találunk a fejlesztési célú hitelek kapcsán is, amelyet külön kormányrendelet tovább részletez.

A költségvetés ('flow') mellett a tulajdon ('stock') jelenti az önkormányzati gazdálkodás másik alap- elemét. Az a tény, hogy az önkormányzati vagyont a nemzeti vagyon részeként kezeli a törvény, ilyenként arra is vonatkoznak a nemzeti vagyont érintő általános szabályok, jelentős korlátozást jelent a korábbi helyzethez képest. A kormányt sarkalatos törvény hatalmazza fel arra is, hogy nemzetközi kötelezettség teljesítése érdekében rendelkezzen az önkormányzatok tulajdonával.

#### *A felügyelet átalakítása, erősítése*

Az önkormányzat feletti ellenőrzés jogosítványai felügyeletté erősödtek. Mint jeleztük, a 2010-ét megelőző években, elképesztő módon, jogilag egyáltalán nem működött az önkormányzatok felett ellenőrzés, még törvényességi ellenőrzés sem. A kormányhivatalok létrehozásával ez a helyzet megszűnt. A kormányhivatal pozícióját erősíti, hogy annak élén egy bevallottan politikai kinevezett, gyakorta parlamenti képviselő áll. A szabályozás, egyébként a korábbi gyakorlatot rögzítve, részletekbe menő a tekintetben, hogy mit tehet meg a kormányhivatal, miközben új felügyeleti jogintézményeket is bevezet. A törvénysértés észlelésével kapcsolatban külön nevesíti a jogszabály a törvényességi felhívást és a jogsértés megállapítására irányuló eljárást. Utóbbit a jogszabály továbbra is kiveszi a végrehajtó hatalmi ágból, és a bíróságra helyezi. Az eljárás szabályai lényegében megegyeznek a korábbi gyakorlattal, egy lényeges eltéréssel: a rendelet törvénysértő voltának kimondását a jogalkotó az Alkotmánybíróság he-

lyett a Kúriához (tehát a rendes bírósági szervezet- hez) telepíti, ami a gyakorlat szempontjából jóval szerencsésebbnek tűnik, amennyiben gyorsabb, kiszámíthatóbb reakciót várhatunk.<sup>20</sup> Ugyanakkor más elfogadható megoldást nem kínálnak a rendelet megalkotásának elmaradásából adódó, esetleg ezeket erő jogsérelemre. A kormányhivatal számos más esetben is szerepet kap az önkormányzati mulasztás pótlására; ideiglenes jegyzőt nevez ki, ha képesítés- sel rendelkező jegyző kinevezésére fél évig nem kerül sor, vagy, mint korábban láttuk, hatvan nap után dönt a kistélepülés közös hivatalhoz való csatlakozásról.

### AZ ÁTALAKÍTÁS ÉRTELMEZÉSE, ÉRTÉKELÉSE

Hogyan értékelhetjük tehát az önkormányzati rendszer átalakítását? A kérdésre három szinten próbálok meg választ adni. Előbb egy rövid elméleti áttekin- tést adva a hierarchia-autonómia dichotómiájában kísérlem meg elhelyezni a változásokat. Ezután azt vizsgálom, hogy a korábbi önkormányzati rendszer ismeretében, tekintettel a szakmai közvélemény álláspontjára is, mennyiben tekinthető adekvátnak az átalakítás. Végül hatalmpolitikai szempontból kísérlem meg értelmezni azt.

#### *Hierarchia vs. autonómia*

A közigazgatás-tudomány egyik meghatározó kérdése a szervezeti struktúra, illetve feladat-delegálás rendje. Ezt leginkább egyfajta dichotóm viszonyként tárgyalják, a megközelítés jellege szerint különbsé- get téve hierarchia és autonómia, centralizáció és de- centralizáció között. Sem lehetőség, sem szükség nincs most a kérdés mélyebb elemzésére. A lényeg az, hogy mindkét szélső megoldásnak vannak ér- nyei és hátrányai. A merev, hierarchikus, szabálykö- vető szervezet Weber bürokráciaelméletét idézi.<sup>21</sup> Ebben a hivatalnok személytelen munkavégzése a gátja az önkénynek és alapja a jogbiztonságnak, a jogalkalmazás kiszámíthatóságának. A hierarchia és szabálykövetés biztosíthatja, hogy a demokratikusan választott vezetők, a hivatali piramis csúcsán állva kontrollálni és irányítani tudják az állami bürokrá- ciát. Mindez számos területen a hatékony működés záloga is. Ugyanakkor az autonómia előnyei is vitat- hatatlanok, amelyek leginkább az önkormányzati működésben mutatkoznak meg. Ez lehetővé teszi, hogy a helyben működő egységek figyelembe vegyék a sajátos helyi igényeket, és azokat a sajátos helyi le- hetőségekre alapozva elégítsék ki. Így ez a szervezet eredményesebb és hatékonyabb lehet, elsősorban a

közszolgáltatások szervezése területén. Emellett a politikai rendszer működése szempontjából előny lehet, hogy a kormányzati döntésekben való állampolgári részvételnek sokkal nagyobb esélye van a helyi, mint az országos szinten. A demokrácia iskolája lehet a helyi kormányzás, egyben szocializációs fórum, az új politikai vezetők kiválasztódásának csatornája is. Végül a helyi hatalom a központi hatalomnak egyfajta ellensúlyát is képezheti.<sup>22</sup>

Önmagában tehát sem a hierarchikus szerveződés, sem az autonómia nem üdvözítő megoldás. Szerencsére nem is kell – és nem is szokták – kizárólag az egyik vagy másik megoldást alkalmazni egy állam szervezeti elveként. Valójában a különféle feladatokhoz, különféle mértékben és módon alkalmazva ezekben találhatjuk meg az optimális megoldást. A hatósági jogalkalmazó tevékenységet a szakmaiságot, jogszerűséget és főleg az egyszerűséget inkább biztosítani képes hierarchikusan szervezett államigazgatási (dekoncentrált) szervekkel gyakorolják, míg a közszolgáltatások jelentős részében az önkormányzati autonómia kap nagyobb szerepet. De még e tekintetben sem merevek a választóvonalak. A finanszírozás konkrét módja, a jogi szabályozás, a különféle ellenőrzési- és ösztönző-rendszerek színesítik-bonyolítják ezt a képet a gyakorlatban, annak érdekében, hogy a legeredményesebb közigazgatás-szervezési megoldás valósuljon meg.

E dichotómiában vizsgálva a folyamatokat azt mondhatjuk, hogy a rendszerváltás előtti helyi kormányzati rendszer egy szélsőségesen hierarchizált felépítést tükrözött. A magát jórészt a tanácsrendszerrel szemben definiáló új önkormányzati szabályozás a nyugat-európai viszonyokhoz képest is erőteljesen elmozdult az autonómia irányában. Az önkormányzatok mostani átalakítása vitathatatlanul egy ellenirányú, a hierarchia irányába mutató elmozdulás. Ezt jelzi (a) az önkormányzati funkciók jelentős, kimondhatjuk: nagyobb részének államosítása, vagyis a kormányzati feladatkörbe vonása, (b) a gazdálkodási önállóság nagymértékű csökkentése és (c) az önkormányzatok feletti ellenőrzés erősítése.

Hogy a hierarchia irányába történt elmozdulást a kilendült inga középre irányuló visszalendüléseként, vagyis a „normális” állapothoz tendálásként értelmezzük-e, avagy az inga ismételt túllendüléseként, az vitatható. További kérdés, hogy mi ennek a lépésnek az oka. Vajon egyszerűen az önkormányzati rendszer anomáliáira adott ésszerű válaszról van szó,

vagy a kormánypárt és vezetői nem titkolt etatista-centralizációs hite és törekvése áll a háttérben, illetve a kettő milyen mértékben keveredik egymással és egyéb politikai szempontokkal? E vitakérdések megválaszolásához hozzásegít, ha konkrétan megvizsgáljuk az egyes csomóponti kérdéseket.

*Az átalakítás egyes elemeiről: problémák és megoldások*

A jogszabályi változások kapcsán az első felvethető kérdés, hogy volt-e valamiféle sürgető szükség a változtatásokra? E kérdésre a hazai szakirodalom, sőt a gyakorlati szakemberek részéről is, hosszabb ideje egységes választ kaphattunk: igen, az önkormányzati rendszer alapos változtatása alig volt elodázható.<sup>23</sup>

A rendszer olyan, fokozódó anomáliákkal küzdött, amelyek társadalmi költsége rendkívül nagy, amelyek a rendszert hosszabb távon nem fenntarthatóvá tették, s amelyek nagy része megfelelő változtatásokkal kezelhető.

A következő kérdés az, hogy melyek a szükséges változtatások, illetve, hogy az átalakítás valóban a neuralgikus pontokra reflektált-e, és a szakma által javasolt

megoldásokat alkalmazott-e. A válasz erre a kérdésre jóval bonyolultabb. Az egyszerűség kedvéért a szakmai javaslatok gyűjteményéért ugyanahhoz a forráshoz<sup>24</sup> fordulva azt mondhatjuk, hogy az átalakítás deklarált, és talán tényleges céljainak többségében is, ugyanazokat az anomáliákat kívánja kezelni, mint amire a szakma is rámutatott. Az alkalmazott eszközök tekintetében, talán érhető módon, a szakemberek inkább a „finomhangolást” részesítik előnyben, a nagy és általánosító megoldásokkal szemben. Így például a humán közszolgáltatások területén a problémát hasonlóképpen értelmezik (a pazarló, gyakran alacsony színvonalú működést és a hozzáférésben-színvonalban megnyilvánuló óriási egyenlőtlenségeket említik), és a legtöbb esetben a nagyobb állami szerepvállalást a megoldás fontos részeként elfogadhatónak, sőt szükségesnek is látják (a nagyobb állami beleszólás, és nem feltétlen az „adjon több pénzt az állam” értelmében). Ám ez alatt e szerzők aligha a teljes oktatási ellátórendszer államosítását értik, mint inkább egy bonyolultabb, több eszköz (finanszírozás, jogi szabályozás, ösztönzők, döntési jogosítványok megosztása az érintettek között) együttes alkalmazását jelentő, „finomhangolt” megoldást.

Az államigazgatási (hatósági jogalkalmazó) feladatok államosításának kérdése némileg megosztotta a szakmai közvéleményt, de benyomásom szerint

összességében a tudomány képviselői inkább támogattak, mint elleneztek volna egy olyan megoldást, amely az államigazgatási, alapvetően hatósági jogalkalmazó feladatokat kiveszi az önkormányzatok kezéből, és azokat egy hierarchikusan szervezett szakmai igazgatási szervezet kezébe adja. Emellett szól, hogy az önkormányzatok feladata a fejlett országokban elsődlegesen a szolgáltatásszervezés. Ez ugyan elméletileg nem választható el tökéletesen a hatósági tevékenységtől, de azért a legtöbb esetben a hátrévonat világos. A hatósági jogalkalmazás esetén a kellő jogi (és esetleg más: pl. építésügyben mérnöki) szakértelem rendkívül fontos, s még inkább lényeges a jogalkalmazás egységessége, amit jobban lehet biztosítani egy kifejezetten erre szakosodott, hierarchiába rendezett (tehát speciális szakértelmet akár központból biztosítani képes), nagyobb hivatali egységben – amilyen például a járási hivatal lehetne. E megoldással kiküszöbölhető a helyi hatalmi elit illegitim befolyása e döntésekre. E feladatoknak az önkormányzati hivatalokba delegálását 1990-ben az a szempont magyarázta, hogy így azok a lehető legközelebb vannak az ügyekhez, s főleg az ügyfelekhez. E szempont azonban eleve vitatható volt,<sup>25</sup> hosszabb távon pedig a fizikai távolság jelentőségét számos ügyben az elektronikus kommunikáció eliminálja. Az új rendszerben az államigazgatási feladatok ellátást a létrehozandó járások vagy a még nagyobb sűrűséggel létrehozni tervezett ügyfélszolgálatok biztosítják, viszonylag közel az állampolgárhoz. Kétségtelen, hogy egyes ügyeknek helyi vonatkozásai is vannak. Ezek azonban jól kezelhetők a közigazgatási eljárási törvény keretei között, például a szakhatóságra vonatkozó szabályozással vagy a vonatkozó önkormányzati rendelet eljárásba iktatott figyelembevételével. Jómagam úgy vélem tehát, gyakorlati tapasztalatokra is alapozva,<sup>26</sup> hogy államigazgatási ügyek államosítása indokolt és kívánatos.

Ez a törekvés azonban legalább két ponton megbicsaklik a jelenlegi átalakulásban. Egyfelől, úgy tűnik, hogy az államigazgatási ügyek egy része megmarad az önkormányzati hivatalok hatáskörében, jórészt a polgármester-lobbinak betudhatóan. Láthatólag egy politikai megoldás van születőben, ami összességében nélkülözi a szakmai megfontolásokat vagy bármiféle egyértelmű rendező elvet. A polgármester-lobbi aktivitása azt is jelzi, hogy ezekbe az ügyekbe a polgármester továbbra is be kíván avatkozni. Ezt nyilván meg is tudja tenni, hiszen a jegyző felett most már valamennyi munkáltatói jogot ő gyakorolja. Mindez aligha fogja erősíteni a jogbiztonságot ezen a területen. A most kirajzolódó megoldás nemcsak a jogállamiság, hanem a hatékonyság szempontjából is előnytelennek tűnik. Kü-

lönös szakértelmet igénylő hatósági jogalkalmazó ügyeket ugyanis továbbra is ellátnak az önkormányzati hivatalok, ami miatt ott aligha lehet a létszámot jelentősen csökkenteni, miközben hasonló feladatok ellátására egy új szervezetrendszer is feláll.

Másfelől az is tény, hogy az államigazgatási ügyek most sem egy politikailag neutrális, kizárólag jogi és szakmai szempontokon orientálódó szervezethez kerülnek. Az ügyeket átvevő kormányhivatalok élén politikai kinevezettek, a kormány(párt) bizalmi emberei állnak, ami továbbra is meghagyja az illegitim politikai befolyás lehetőségét, csak éppen egy másik politikusi csoportnak. Hogy ezzel a lehetőséggel a kormány megbízottak, illetve a járási hivatalok vezetői élnek-e, az a jövő gyakorlatában dől el. A lehetőség azonban fennáll, és a hazai tapasztalatok nem kedvezőek.

A legtöbb szakértő támogatni látszik a hatásköröknek, különösen a közszolgáltatási feladatoknak a település méretéhez is funkciójához igazodó meghatározását. Számos szakértő hosszú ideje hangsúlyozza, hogy a körzetközponthoz tartozó feladatok ellátására alkalmas településeknek ilyen feladatokat is kellene kapniuk. Ennek felel meg a járásszékhely település kategóriájának meghatározása, a körzetükre vonatkozó ellátási kötelezettséggel, valamint a megyei jogú városok szerepének ilyen átalakítása. És ezt biztosítja az egységes feladatelosztás helyett a differenciált, a település méretéhez és funkciójához igazodó feladat delegálás. Itt jegyezzük meg ugyanakkor, hogy a kormánypártok kerületi polgármesteri lobbija sikeresen törte le a Budapest, mint egységes város működtetésére tett kísérleteket. A hatalmi góccok fenntartásának érdeke győzött az igazgatási racionalitás és a városi érdek felett. Jellemző például, hogy a parkolási hatáskör a kerületeknél maradt.

Elvileg is erősen vitatható a közszolgáltatások finanszíralisan legnagyobb körének államosítása. Egy, az önkormányzat által biztosított adaptivitás előnyeit az állami szervezettel járó nagyobb kiszámíthatósággal és egyenletesebb ellátási színvonallal kombináló bonyolultabb szervezési megoldás szerencsésebb lett volna, mint a totális államosítás. Igaz ugyanakkor, hogy – különösen az oktatás területén – olyan súlyos anomáliák mutatkoztak, hogy a változtatás szükségességében mindenki egyetértett. Más kérdés, hogy jelenleg nem látható, az államosítás miként fogja kezelni ezeket az anomáliákat. Ez nyilván lehetőséget biztosíthat az önkormányzatoknál jelentkező csapdahelyzetek elkerülésére. Így például a helyi társadalom nyomása alól kikerülve lehetőség van a cigány osztályok, sőt iskolák megszüntetésére, általában az oktatás magasabb színvonalon történő nivellálására, a gyermekek sajátos nevelési

igényeinek, illetve a szülők elképzeléseinek jobb kiértékelésére. Mindez azonban csak lehetőség, egy optimális vagy talán túlzottan optimista forgatókönyv. Egy pesszimista szcenárió viszont falanszterszerű, túlzott egyformaság képével fenyeget, nem zárva ki az iskoláknak egyfajta egységes ideológia-közvetítőkét történő felhasználását sem.

Az önkormányzatok felügyeletének szigorításával (különösen a korábbi teljes hiányhoz viszonyítva) szintén jórészt egyetért a szakma. A gyakorlatban ugyanis a széles felelősség nem ritkán „széles felelőtlenségbe” csapott át.<sup>27</sup> Szükség van egy olyan kontrollmechanizmusra, amely a települést érintő legsúlyosabb negatív, esetleg nehezen korrigálható döntéseket megakadályozza. Emellett az egyes állampolgár – különösen a hátrányos helyzetű, jogban járatlan, legkiszolgáltatottabb emberek – esetében az önkormányzatok felügyelete egyben a jogvédelem eszköze is. A felügyelet – a nemzetközi szakirodalom és a rendszerszemléletű megközelítés szerint is – alapvetően nem a szankcionálás eszköze, hanem egy korrekciós mechanizmus, amely feltárja és korrigálja a hibákat akár egyszerűen figyelemfelhívással, a jó megoldások ajánlásával. Ezt a funkciót nem csak a jogi felügyeletet el látó szervezet láthatja el. Számos országban az önkormányzati szövetségek tevékenysége jelentős részben éppen erre irányul.

Az is nyilvánvaló volt, hogy a gazdálkodás területén szigorúbb szabályokra van szükség. Vitatható azonban, hogy a források egyértelmű célhoz kötése (feladatfinanszírozás) helyesíthető-e, hiszen ezeken a területeken, amelyek az önkormányzati költségvetés jelentős részét teszik ki, a gazdálkodás önállósága megszűnik. Különösen akkor problematikus ez, ha a feladatfinanszírozásban folyósított összeg valójában nem elégséges a feladat ellátására. E kérdések részben a jövő gyakorlatában dőlnek el, részben önkormányzati pénzügyi szakemberek elemzései adhatnak ezekre választ.

Az új szabályokat jogtechnikailag értékelve azt találjuk, hogy számos kérdést a korábbinál alaposabban, részletekre menően szabályoztak. Ilyen például a társulásokkal, a közös hivatallal kapcsolatos döntési jogkörök megosztása vagy az önkormányzat hallgatásának kezelése.

Egyfajta alapjogi aspektusból, az önkormányzati jogok oldaláról vizsgálva a kérdést kiindulópontul az Önkormányzati Karta – egyébként meglehetősen lazán megfogalmazott – szabályaira hagyatkozhatunk.<sup>28</sup> Ennek kapcsán többféle szempont is felvethető. A Karta elvként fogalmazza meg, hogy a helyi

ügyek intézését az önkormányzatokra kell bízni, anélkül azonban, hogy definiálná, melyek a helyi ügyek. Balázs<sup>29</sup> szerint az újonnan létrejött rendszer is megfelel a Karta szabályainak, és általában találunk is példákat ilyen megoldásokra (pl. az iskolák állami működtetésére). Balázs szerint ugyanakkor maga a változtatás iránya ellentétes a Karta preambulumaának azon előírásával, amely az önkormányzatiság erősítését fogalmazza meg követendő célként. Mint láttuk, legtöbbször az önkormányzati rendelet kormány megbízott által történő pótlását kifogásolják, bizonyos joggal, ám nézetem szerint ennek inkább elméleti, semmint gyakorlati jelentősége van.

A változásokat nemcsak azok tartalma és iránya, hanem módja szerint is értékelhetjük. E tekintetben az átalakítás előkészítetlennek, végiggondolatlanak, irreálisan gyorsnak tűnik. A szereplőknek nem volt ideje felkészülni és alkalmazkodni a változásokhoz. A folyamatot kísérő bizonytalanság (pl. a költségvetés tervezésekor nem lehet tudni, hogy jövőre mekkora hivatalt kell üzemeltetni, mi lesz a teendő az egészségügyi és oktatási intézményekkel) meglehetősen nagy költségvetési és társadalmi költségekkel jár.

Összességében a kormány egyfajta választ adott az önkormányzati rendszert jellemző akut problémákra. A válasz tartalmában egyértelműen az önkormányzati autonómia rendkívüli mértékű csökkentése, az állami hierarchia erősítése. Bár a tendencia (ti. a szinte mindenki által diszfunkcionálisnak ítélt, túlzott autonómia csökkentése) elkerülhetetlennek látszott, a konkrét megoldási módok elméletileg erősen vitathatóak, legyen szó az államigazgatási, hatósági hatáskörök, akár a közszolgáltatások államosításáról: előbbi esetben a túl kevés, utóbbi esetében a túl sok államosítás problémás.

#### *Az átalakítás hatalom-politikai szempontból*

Hatalmi szempontból az önkormányzati rendszer átalakítása kifejezetten sikeresnek mondható.

Az önkormányzati autonómia nyilván szemben áll a Fidesz-vezetésnek az állam szerepét növelni szándékozó, centralizáló meggyőződésével. Az önkormányzatok emellett elvileg ellensúlyt képezhetnek a központi kormányzattal szemben, miközben 2010 óta a kormány határozott és alapvetően sikeres törekvése a központi kormánnyal szembeni minden ellensúly meggyengítése. Mindezeket a célokat jól szolgálja az önkormányzati feladatok jelentős részének kormányzat alá rendelése, az autonómiát korlátozó gazdálkodási szabályok kialakítása, valamint a felügyelet erősítése, jogosítványainak kiterjesztése.

Mindezt pedig a ténylegesen létező anomáliák ki-küszöbölésének ürügyén tehetta a kormány, sőt, legalábbis a diagnózis, de kisebb részben a terápia tekintetében is az átalakítás egybe vág a szakma jelentős részének felvetéseivel. Ebből a szempontból az önkormányzati rendszer átalakítása nagyban hasonlít a bírósági rendszer átalakítására: a ténylegesen meglévő anomáliák korrekciója kapcsán abból egyben hatalmi előnyt is kovácsolni.

Sikeres politikailag az átalakítás azért is, mert korábban egyetlen kormány sem mert hozzányúlni az önkormányzati rendszerhez. Az önkormányzati önállóságra egyfelől jelentős erejű lobbicsoport épült rá. Másfelől azonban az állampolgárok számára is óriási, elsősorban szimbolikus értékkel bírt a település – saját önkormányzat létében és az egyéb intézmények megmaradásában – érzékelt önállósága. Másként fogalmazva: ehhez hozzányúlni a politikai öngyilkossággal lett volna egyenértékű bárki számára. A Fidesz-kormánynak azonban úgy sikerült az önkormányzati rendszert meggyengíteni, jórészt kiüríteni, hogy az nem ütközött jelentős ellenállásba – eltekintve a kormánypárti polgármester-képviselők lobbizásától. Ennek titka az a bravúros megoldás, hogy meghagyták a szerkezetet, a struktúrákat, amelyekre a közvélemény, de a szakma egy jelentős része is különösen érzékeny. Eközben a funkciók jelentős része önkormányzatiból állami kézbe került. A szimbolikus erővel bíró formák (választások, testületek, hivatalok) megmaradtak, megmaradt a – széles hatáskörű autonóm önkormányzatok esetében nyilván tarthatatlan – egy település, egy önkormányzat elv is. Éppen csak ezek a struktúrák jórészt funkció nélkül maradnak. Teljesen egyértelmű, abszurditásig menő ez a megyéknél, és valószínűleg ez lesz a gyakorlat a kistépülések esetében is. A megmaradó funkciók esetében nő az állami felügyelet, és csökken a gazdálkodási önállóság szerepe. A feladatfinanszírozással lényegében végrehajtó szerepre lehet kárhoztatni az önkormányzatokat.

## JEGYZETEK

1. Ezúton mondok köszönetet Balázs Istvánnak, Kökényesi Józsefnek, Pálné Kovács Ilonának és Sente Zoltánnak a dolgozat végleges változatának elkészítéséhez nyújtott segítségükért: javaslataikért, kritikai észrevételeikért. A dolgozat esetleges erényei nekik is betudhatók, a hibáikért a felelősség kizárólag a szerzőt terheli.
2. A 1990-ben létrejött önkormányzati rendszer értékelésének hazai irodalma könyvtárnyi. E ponton a tájékozódni kívánó olvasónak talán az önkormányzati

rendszer létrejöttében előbb kutatóként, majd államtitkárként meghatározó szerepet játszó: VEREBÉLYI Imre: A helyi önkormányzatok alapvonalai, *Magyar Közigazgatás*, 1991/9 ajánlható. Ajánlhatók továbbá a rendszer fennállásának 10. és 20. évfordulójára megjelent gyűjteményes, konferenciakötetek, amelyek írásai – változó színvonalon ugyan, de – áttekintést adnak a főbb jellemzőkről, problémákról és a felmerülő lehetséges irányokról is: *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*, szerk. VEREBÉLYI Imre, Budapest, MKI-MTA PTI, RKK, 2000; és *Születésnap vagy halotti tor? 20 évesek az önkormányzatok*, szerk. KÁKAI László, Pécs, IDRResearch / Publikon, 2010. (Jellemzőnek találok a címeket is.)

3. Lásd minderről: *Helyi hatalom – helyi társadalom*, szerk. PÁPAI Zsuzsa, Budapest, MSZMP KB., 1987; a végrehajtó bizottság szerepéről és a pártirányításról: KÖKÉNYESI József: A végrehajtó bizottság vagy annak mellőzése az új tanács törvényben, in *A tanácsrendszer önkormányzati megújítása*, szerk. VEREBÉLYI Imre, Budapest, ÁSZI, 1988.
4. Az adatok forrása: Pawel SWIANIEWICZ: Size of Local Governments, 7; és FEKETE Éva – LADOS Mihály – PFEIL Edit – SZOBOSZLAI Zsolt: Size of local Governments, Local Democracy and Local Service Delivery in Hungary, 36, in *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. ed. Pawel SWIANIEWICZ Budapest: OSI-LGI, 2002, 1–30, 31–100,
5. PITTII Zoltán: Az önkormányzati gazdálkodás modernizációja, avagy a dinamikus szinten tartás, 38. in *Önkormányzatok gazdálkodása – helyi fejlesztés*, szerk. BUDAY-SÁNTHA Attila – HEGYI Judit – RÁCZ Szilárd, Pécs, Pécsi Egyetem, 2008, 34–54.
6. 1992 és 2006 között az éves költségvetések bevételein belül a hitel 0,8%-ról, 4,7%-ra nőtt. PITTII (5. vj.), 38.
7. Az önkormányzatok gazdálkodásának elemzésében, értelmezésében meghatározónak találok VÍGVÁRI András munkáit, amelyekre magam is támaszkodtam a vonatkozó részek megírása során. Összefoglaló, áttekintő munkaként ajánlható: A recentralizáció (rejtett) pénzügyi eszközei, In. Kákai (2. vj.), 103–116 amely a finanszírozás tendenciáit mutatja be adatszerűen, valamint: A közszektor modernizálásának kulcsa: az önkormányzati rendszer átalakítása. In BUDAY-SÁNTHA–HEGYI–RÁCZ (5. vj.), 79–97. PITTII Zoltán munkái szintén jól hasznosíthatóak. Pl. PITTII (5.vj.).
8. VEREBÉLYI (2. vj.) ezt már egy évvel a rendszer bevezetése után jelezte. A későbbi elemzések ezt annyiban vitatják, hogy a hatékonyság elfogadhatatlanul alacsony.
9. Erről: Gajdusчек György: A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból, 37–58, in *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, szerk.

SZAMEL Katalin - BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula, Budapest, Complex, 2011, 47–48; és Swianiewicz (4. vj.) 17–24.

10. SWIANIEWICZ (4. vj.), 11-17 mintegy tucatnyi empirikus kutatást idéz a témában. Ezek majd mindegyike az optimális önkormányzati nagyságot kétezer fő felett húzza meg. A szerző arra is utal viszont, hogy az önkormányzat elfogadottsága, az önkormányzat teljesítményével való elégedettség fordított irányú. VÍGVÁRI András (7. vj., 2010) mindezzel némileg ellentétes álláspont mellett érvel meggyőzően és adatszerűen. Eszerint a kistelepülések lakossága a költségvetésből nagyjából számarányának megfelelően részesedik, tehát nem beszélhetünk alacsonyabb hatékonyságról. Ráadásul, mivel a lakosságnak csak mintegy 14%-a él községekben, az itt elérhető hatékonyságnövekedési potenciál minimális, éppen a nagy önkormányzatok hatékonyságának javításával lehetne megtakarítást elérni. Ne felejtjük el ugyanakkor, hogy a makroszintű adatok nem árulkodnak a közszolgáltatások színvonaláról, ami a jelek szerint kistelepüléseken jóval alacsonyabb. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a nagyobb önkormányzatoknál – igaz tipikusan más okok miatt – ne lenne pazarlás.
11. Pawel SWIANIEWICZ: Between Appreciation, Passive Approval and Distrustful Withdrawal, 15-40, in *Public Perception of Local Governments*. ed. P. S., Budapest, LGI-OSI, 2001, 34–35.
12. Lásd pl.: ZONGOR Gábor: Húsz év után, változások előtt, in Kákai (2. vj).
13. PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Reformra érett az önkormányzati rendszer, in Kákai (2. vj), 73–86.;
14. WIENER György: Pártok az önkormányzati választásokon, in Kákai (2. vj.), 117–148.
15. Az átalakítást indukáló illetve rögzítő legfontosabb szabályok: az Alaptörvény 31.-35. cikke, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX tv, „A fővárosi és megyei kormányhivatalokról...” szóló 2010. évi CXXVI. tv. A gazdálkodást emellett számos további szabály érinti. Így különösen: Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. tv. (az önkormányzatok adósságok kapcsán), Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. tv., valamint A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. tv. (amely egyebek mellett rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok vagyona is a nemzeti vagyon részre). Jelentős továbbá a Területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCVIII. tv., amely lényegében meghatározza a megyei önkormányzatok új hatáskörét.
16. Megjegyezzük, hogy a „kettős irányítás” a hazai közigazgatás-tudományban nem ismeretlen. Korábban így működtek a tanács-VB-k szakigazgatási szervei. Ennek lényege, hogy a szervei és a szakmai irányítás szétválik. Előbbit a helyi szerv vezetője, utóbbit a kü-  
lönös hatáskörű központi szerv gyakorolja. Ez a megoldás nagyon hasonló formában visszatért a megyei közigazgatási hivatalok szakigazgatási szervei esetében. Így például a megyei tisztifőorvos (illetve a nép-egészségügyi szakigazgatási szervek) felett egyfelől az országos tisztifőorvos gyakorol szakmai irányítási, míg a megyei kormány megbízott szervei irányítási feladatot. A megyei kormány megbízott azonban a kormánynak, illetve a Közigazgatási és Igazságügyi Miniszternek felel, és így az országos tisztifőorvossal lényegében azonos szinten vagy a fölött helyezkedik el a ranglétrán.
17. William TWINNING – David MIERS: *How to Do Things with Rules?* (4th.ed.; Law in Context series) London, Butterworths, 1999, 183–185.
18. Erről: GAJDUSCHEK György: *Rendnek lenni kellene. Tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről*, Budapest: KSZK, 2008, 192–194.
19. E dolgozat írásakor még nem világos, hogy pontosan melyek ezek, de például az építési engedélyeztetés, noha azt szakmailag aligha lehet indokolni, az önkormányzatoknál marad. A politikai folyamatokat nézve figyelemre méltó, hogy a kormánypárt(ok) képviselői, akik más kérdésekben a „párt katonája”-ként viselkedtek, és bármit megszavaztak, ezen a területen milyen harcosan állnak ki – igaz inkább csak a zárt ajtók mögötti alkukban – az önkormányzatok (a saját?) érdekeikért.
20. Ugyanakkor továbbra is fennmarad az Alkotmánybíró-ság szerepe. E szerv mondhatja ki a rendeletről, hogy az az Alaptörvénybe ütközik. Jómagam, talán kellő alapjogi műveltség hiányában, nehezen tudok olyan helyzetet elképzelni, amelyben egy rendelet az Alaptörvénybe ütközik, de más jogszabályba nem, és mindezt a kormányhivatal egy dolgozója, avagy a politikai kormány megbízott észleli. Ellenkező esetben viszont a rendelkezés egyetlen szerepe szimbolikus: maradjon benne a szövegben valamiképpen az Alkotmánybíró-ság.
21. Magyarul Max WEBER: *Gazdaság és társadalom*, 2/1 Budapest, KJK, 1987, 225–232. ford. Erdélyi Ágnes. A weberi bürokrácia-elmélet részletes elemzéséhez lásd: GAJDUSCHEK György: *A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában*, Budapest, ELTE Jogi Kar, Ph.D. dolgozat, 2000.
22. Lásd erről a Widdicombe Bizottság (UK) jelentését.
23. Már VEREBÉLYI (2. vj.) 1991-es dolgozata is jelzi az anomáliákat. Az önkormányzati rendszer 20. évfordulójára megjelent kötet szinte minden tanulmánya így foglal állást. A kérdés kiváló művelője, Pálné például azt írja, hogy az önkormányzatok felélték minden tartalékukat (a szónak elsősorban nem anyagi értelmében) „folyamatosan romló teljesítmény mellett, ami nemcsak a közszolgáltatások minőségében, a finanszírozásban,

*hanem az önkormányzati szervezeten belüli és a helyi politikai környezettel való kapcsolatrendszer diszfunkcióiban is megnyilvánul.*” PÁLNÉ KOVÁCS (13. vj.), 74. Hasonlóan fogalmaz az önkormányzatokat kutatóként és az egyik legnagyobb szövetség főtítkáráként is jól ismerő Zongor Gábor, aki szerint „*az önkormányzati rendszer belső ellentmondásokkal terhes [...] fenntarthatatlan és súlyosan igazságtalan.*” ZONGOR (12. vj.), 149.

24. KÁKAI (2. vj.).

25. Egy átlagember az élete során aligha építkezik 2-3 alkalomnál többször. Nem várható-e el, hogy ez esetben beutazzon a közeli városba az építési engedélyt intézni, ha nem kíván a postára hagyatkozni.

26. GAJDUSCHEK (18. vj.), 192–194.

27. PÁLNÉ KOVÁCS (13. vj.), 78. Tipikus figurája ennek az a polgármester, aki csődbe vitte, száz évre eladósította a települést, majd széttárja a karját azzal, hogy ő a legjobbat akarta, az emberek által áhított beruházást valósította meg, és nem érti, miért bántják őt.

28. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény. Szövegét magyar és angol nyelven tartalmazza a kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. tv.

29. BALÁZS István: Az autonómia-felfogás változása az új magyar helyi önkormányzati szabályozásban. Várható megjelenés: *Új Magyar Közigazgatás* 2012/9.