

**Dr. Prugberger Tamás:**

## **A települési és a területi önkormányzat rendszere a mai tételesjogi szabályozásban**

**(Kritikai elemzés)**

### **1. A helyi önkormányzati törvény megszületése**

Időközben megjelent a helyi önkormányzatokról szóló 1990: LXV. tv. Ez a törvény az általunk itt kifejtett koncepciótól eltérően - jöllehet a megyéknek is megadta az önkormányzati jogot - korlátozott szuverenitással azonban nem ruházta fel azokat. Igaz, a megyei önkormányzatok és a városi - községi helyhatóságokhoz hasonlóan - jogforrás értékű helyhatósági szabályrendeleteket hozhatnak, ezek azonban csak közigazgatási tartalmúak, államjogi vetületük nincsen. A megyei önkormányzat ennél fogva csak közigazgatási autonómia értékkel bír, nem pedig államjogival. Sőt: a gyakorlatban a városok és a községek közigazgatási autonómiája nagyobb súllyal jelenik meg, mint a megyéjé. Ez a szervezetet érintve is megmutatkozik. A városi-községi önkormányzati szervezet ui. a törvényben sokkal kidolgozottabb, mint a megyeié.

### **2. A helyi és a területi önkormányzat szervei és feladatai**

1. A városi-községi, azaz a települési önkormányzat alapvető szervei a helyi lakosság által közvetlenül választott képviselőtestület, melynek élén a 10000 lélekszámnál kisebb településeken a képviselő testület tagjaihoz hasonló módon, míg az ennél nagyobb településeken a képviselőtestület által tagjai sorából megválasztott polgármester áll. Itt két eltérés van az általunk javasolt megoldáshoz képest. Az egyik, hogy a települési önkormányzat "első emberének" a megválasztását illetően egységesen a közvetlen lakossági választás mellett foglaltunk állást. Egyértelműen u.i. ez a demokratikusabb. Ezért az önkormányzati törvény (továbbiakban: Öt.) egy későbbi módosítása során a közvetlen lakossági választás általánossá

tételét javasoljuk. A másik eltérés, hogy a települési önkormányzat feje városban és faluban egyaránt egységesen a polgármester lett. Ez a nyugat-európai gyakorlattal is összhangban áll és a települések urbanizálódását is kifejezi, ezért távlatilag is elfogadhatónak tartjuk. A polgármester helyettese ugyancsak a párgármesterre irányadó szabályok szerint megválasztásra kerülő egy, vagy több alpolgármester. A jegyzőt - akinek feladata az önkormányzat működésének biztosítása, valamint a polgármesteri hivatal vezetése - pályázat alapján a képviselőtestület nevezi ki határozatlan időre. Ez annyit jelent, hogy a kinevezés kérdésében a képviselőtestület egyszerű szótöbbséggel határoz. Itt szükséges azonban megjegyezni azt, hogy az Öt-ben nincs tisztázva, hogy a jegyző személyének kiválasztása kérdésében a szavazás nyílt, vagy titkos legyen. Mint-hogy a titkos szavazás nyílt szavazáshoz képest speciális, törvényi szabályozás hiányában értelemszerűen a nyílt szavazás érvényesül, hacsak az önkormányzat nem az utóbbi mellett foglal állást. Az önkormányzati jogosultság tartalmából ugyanis az következik, hogy a képviselőtestület a jegyző személyének kiválasztását saját ügyrendjébe foglalva, sőt eredeti határozattal is, titkos szavazáshoz kötheti. A titkos szavazás állna egyébként összhangban az Öt. 31 §-ával, mely a polgármester és az alpolgármester megválasztását az önkormányzati testület egyszeri szótöbbségű, de titkos szavazásához köti. A jegyző személyének is az eredményesen pályázottak közül történő kiválasztásánál a titkos testületi szavazást lett volna helyes kimondani a lobby-harcok elkerülése és a pártatlanság biztosítása érdekében.

Az Öt-nek a közjegyzőség intézményével kapcsolatos szabályai egyezők a törvénytervezetnek (T) már tárgyalt és általunk is elfogadott elgondolásaival. Jóllehet az Öt. a közjegyzőség intézményét az 1000 lakost meg nem haladó települések vonatkozásában országos intézményhálózatként kezeli, lehetővé teszi azonban, hogy az a kisközség, amelyik anyagilag bírja és az előírt képesítési követelményekkel rendelkező jegyzőt beállítani tud, önkormányzati hivatalát közjegyzőségen kívül, önállóan működtethesse.

A képviselőtestület tagjai a lakosság által választókörietenként, valamint pártlistán megválasztott települési képviselők, akik a "település egészéért vállalt felelősséggel képviselik" választóik érdekeit. A települési képviselők

közül a képviselő testület bármely települési képviselő javaslatára a települési képviselők közül tanácsnokokat választhat, kik felügyelik a képviselőtestület által meghatározott önkormányzati feladatok ellátását. Figyelembe véve azt, hogy a képviselőtestület szervezeti és működési szabályzatában településrészi önkormányzatot alakíthat ki, melynek önkormányzati testületét a településrészt lakossága választja meg és amelynek ugyancsak a lakosság által megválasztott vezetője hivatalból a képviselőtestület tagja, helyes lenne, ha hivatalánál fogva tanácsnoki ranggal kiemelt súllyal tudná képviselni a településrészt érdekeit. Itt két kérdés indokol kibontást. Az egyik, mely szerint a településönkormányzat munkájának hatékonysága szakmai előkészítése és színvonala indokoltá tenné, hogy meghatározott lakossági számarányon és ezen keresztül egyben bizonyos testülettagsági lélekszámon felül minden település köteles legyen az önkormányzati testületen felül egy szűkebb tanácsnoki testületet is választani. Ez nemcsak a fejlett polgári államok történetileg kialakított gyakorlata, megtalálható volt a korábbi magyar városi jogban is. A másik kérdés, ami ezzel összefügg az, hogy az Öt hatálybalépése után is megmaradt a korábbi mesterségesen létrehozott településközigazgatási beosztás. Ez elsősorban a nagyvárosokat, mindenek előtt pedig a fővárost érinti. E tanulmány I. részében javasoltuk, hogy a főváros kerületi rendszerét a régi szerves kifejlődésnek megfelelően kellene kialakítani, jelentősen kibővítve a szintén önkormányzati jogkörrel működő kerületek területét úgy, hogy azok a régi, szervesen kifejlődött települési egységeknek feleljen meg. Erre nem került sor. Átmenetileg az erre vonatkozó igényt kielégítheti az itt javasolt intézményesített jogkörrel felruházott településrészi önkormányzat és a tanácsnoki testületi tagsággal felruházott településrészi vezetői tisztség. Ez a megoldás azonban tartósan csak a kis- és középvárosi, valamint a nagyközségi szintű településeknél lenne fenntartható, míg a megyei jogú nagyvárosokban a településrészi önkormányzatokat, ha a politika és a jogalkotás nem akarja városi kerületi rangra emelni, akkor is indokolt lenne, hogy több személyt küldhessen a városi képviselőtestületbe, a településrészt vezetőjét pedig alpolgármesteri rang illesse meg. Budapest vonatkozásában, ahol az egyes kerületek jelenleg több korábbi önálló települést magába foglalnak, amíg ezek önálló kerületekké alakítására nem kerül sor, fővárosi

kerületi városrészekként kellene autonóm szervezetekként az itt tárgyaltak szerint kezelni.

Lényeges szerv a települési önkormányzaton belül a pénzügyi ellenőrzőbizottság, amelyet minden 2000 lélekszámot meghaladó településen meg kell választani. E szerv átfogóan kell, hogy ellenőrizze az önkormányzat gazdasági-pénzügyi működésének az egészét, mind a testületek, mind a tisztségviselők, mind pedig a hivatal munkáját érintve. Az Öt-ben azonban az ide vonatkozó jogi szabályozás meglehetősen elnagyolt és hézagos. Ez vonatkozik a megválasztására, valamint szerepének meglehetősen másodrendű kezelésére. Az utóbbi egyértelműen megmutatkozik abban, hogy a kislétszámú községekben nem kell e bizottságot létrehozni, holott a közjegyzőség esetleg valamelyik kis taglétszámú község hátrányára gazdálkodik. Minél kisebb egy község, annál nagyobb a kisértés, hogy gazdasági téren is kihasználják, ugyanakkor a kicsiség folytán a község lakói is könnyebben át tudják tekinteni saját falujuk gazdasági ügyeit. Ebben segít az is, hogy a falujukat érintő gazdasági hátrányokat - éppen a kis lélekszám miatt - mindenki közvetlenül megérzi. Éppen ezért az esetleges csábító közjegyzőségi visszaélések elkerülése érdekében is, "de lege ferenda" ki kellene mondani, hogy a pénzügyi ellenőrzőbizottságot minden településen taglétszámtól függetlenül kötelező megalakítani. Az is fogyatékosága még az ÖT-nek, hogy a pénzügyi ellenőrzőbizottságot egy szinten kezeli a többi, fakultatíve alakítható bizottsággal, holott a pénzügyi ellenőrző bizottságnak kiemelkedő a szerepe. Annak lényegében a tanácsnoki testülettel kellene egy szinten állnia. E kritikai észrevételünk egyébként vonatkozik a később tárgyalásra kerülő megyei ellenőrzőbizottságra is.

Ami a települési önkormányzatok feladatkörét illeti, azt az Öt. II. fejezete a következőképpen csoportosítja:

- a.) Településfejlesztés, településrendezés, infrastruktúra kiépítése és működtetése. Ezen belül lakásgazdálkodás, közvilágítás, távhő, gáz- és vízszolgáltatás, vízrendezés, köztemetőfenntartás, helyi közút és közterületfenntartás, valamint a helyi közlekedésről és más kommunális szolgáltatásokról (fürdő, színház stb.) való gondoskodás.

- b.) Az alap-, s az esetleges középfokú oktatásról, s az egészségügyi ellátásról, valamint a piacrendészeti feladatok ellátása;
- c.) A lakosságszolgáltatással összefüggő ipari és kereskedelmi szakigazgatási-szakhatósági tevékenység, s egyéb közhatalmi jellegű helyi feladatok ellátása, valamint;
- d.) az előbbi pontokban foglaltakkal kapcsolatos normatív rendeletalkotás.

Az itt felsorolt feladatok szakszerű ellátása érdekében a polgármesteri hivatalok és a közigazgatási szervek szervezeti keretein belül szakhivatali tagozódás található. A szakhivatalok szakhatósági jogkörben elsőfokon hozott határozatait az államigazgatási eljárás síkján másodfokon a megyei önkormányzati hivatal megfelelő szakigazgatási szerve bírálja felül. Mielőtt azonban a megyei önkormányzat hatályos jogi szabályozásának elemzésére rátérnénk, utalnunk kell még arra is, hogy a települési önkormányzatok egyes feladataik hatékonyabb, szakszerűbb, vagy gazdaságosabb megoldásának biztosítása érdekében önkéntes alapon jogi személyiséggel rendelkező társulásokat hozhatnak létre, melyből szabadon ki is léphetnek, illetve amelyet bármikor meg is szüntethetnek. Ennek keretében a képviselőtestületek megállapodással egyes közigazgatás hatósági ügyfajták szakszerű intézésére hatósági igazgatási társulást alapíthatnak.

Óriási probléma még a községi és a városi önkormányzatoknál az, hogy az Önkormányzati Törvény nem teszi lehetővé a polgármester, a polgármester-helyettesek, valamint az önkormányzati tisztségviselők visszahívását. Ennélfogva számos helyen a helyi önkormányzatok választott vezető tisztségviselői közül többen visszaélnék hatalmukkal és ellentétbe kerülnek saját testületükkel. Ilyen esetekben sem a testület, sem a választók nem tudják gyakorolni visszahívási jogukat. Indirekt jogorvoslatot legfeljebb a köztársasági megbízott részéről az önkormányzat működésének törvényességi okból történő felfüggesztése jelent. Ez viszont egyrészt patthelyzetet teremt, másrészt pedig a központi kormányzatot erősíti az önkormányzatok rovására. A megoldás távlatilag ezért csakis az lehet, ha a választási cikluson belül lehetővé tenné az Önkormányzati Törvény leendő kiegészítését, vagy a testület túlnyomó többségének állásfoglalásával történő közvetlen visszahívást,

vagy pedig egy újabb választás kiírásával a visszahívás kimondása mellett a kieső helyett új tag megválasztására lenne lehetőség.

2. A megyei önkormányzat alapvető szerve az Öt. 72 §-a értelmében a megyei közgyűlés. A megyei közgyűlés tagjait a megye területén működő települési képviselőtestületek által testületenként delegált három tagú küldöttek ajánlásával választja meg a megyei közgyűlés. A választási rendszer meglehetősen bonyolult, mivel az egyes képviselőtestületek az általuk kétharmados többséggel titkosan megválasztott módon kiválasztott delegált három tagból egyet a megyei közgyűlés tagjának jelöl. A küldöttek gyűlésén rajtuk kívül még további jelölteket lehet felvenni a szavazólistára. A jelöltállítás nyílt szavazással történik. A megyei közgyűlés tagjainak a jelöltek közül történő megválasztása azonban titkos szavazással történik. Tagjai a legtöbb szavazatot elnyert jelöltek, létszámát az Öt. 72 § (2) bekezdése akként határozza meg, hogy 10000 lakosra kell jutni egy tagnak, azonban 50-nél kevesebb tagja a megyei közgyűlésnek nem lehet. A megyei közgyűlés választja meg alakuló ülésén az elnökét és alelnökét, akiket a jelenlévő képviselők közül kétharmados szótöbbséggel titkos szavazás mellett kell megválasztani. Ezen kívül a megyei közgyűlés köteles megalakítani pénzügyi ellenőrzőbizottságát.

A pénzügyi ellenőrző bizottság megválasztásának módjáról azonban az Öt. egy szót sem szól, éppen úgy, mint ahogy a települési önkormányzatok pénzügyi ellenőrzőbizottságainak a megválasztásáról sem. Mind a települési, mind a megyei önkormányzat pénzügyi ellenőrzőbizottságának megválasztására nézve, ha csak joglogikai alapon nézzük a kérdést, az mondható, hogy a jogszabályi hallgatás következtében a generális szabályt kell alkalmazni, nem pedig a speciálist. Mivel pedig a generális szabály az egyszerű szótöbbségű nyílt szavazás, a titkos és a minősített szavazás ebben a körben nem alkalmazható. Ezzel szemben mind nemcsak a megyei, hanem a települési önkormányzat szintjén is igen lényeges, hogy az önkormányzat gazdaságvitel és vagyonkezelése korrekt legyen. Szakszerű gazdálkodás és korrekt gazdaságvitel, valamint vagyonkezelés nélkül az önkormányzatok egyik szinten sem képesek funkcióikat ellátni és megfelelően működni. Ezért, miként az állam esetében az államháztartás és az állami gazdálkodás szempontjából igen nagy jelentősége van az állami költségvetésnek és a költségvetést ellen-

őrző Számvevőszéknek, ugyanúgy mindkét önkormányzati szinten ilyen jelentőségűnek kellene lennie a pénzügyi ellenőrző bizottságnak is. Ez amellet szól, hogy elnökének és tagjainak a megválasztására mind települési, mind pedig megyei szinten minősített szótöbbségű titkos szavazás mellett kerüljön sor. Ezt indokolt lenne az Öt.-ben "expressis verbis" ki is mondani, sőt "de lege ferenda" a pénzügyi ellenőrző bizottságot települési és megyei szinten egyaránt számvevő székké átszervezni azzal, hogy az önkormányzati számvevőszékek teljesen függetlenek legyenek az országos számvevőszéktől. Ez az önkormányzati "szuverenitásnak" egy bizonyos záloga lenne.

Most pedig visszatérve ismét magára a megyei közgyűlés már ismertett megválasztásának kritikai elemzésére, már utaltunk arra, hogy a rendszer túl bonyolult. Ugyanakkor e közvetett választási rendszer túlságos zártsága miatt a települési önkormányzatok polgármestereinek és alpolgármestereinek az ugyancsak hasonló megválasztási módjával együtt egy kívülről nehezen frissülő belső kiválasztódás vezethet, ami könnyen kontraszelekcióval járhat. Ha a megyei önkormányzatok az általunk javasolt módon tartományi rangra emelkednének - már pedig szerintünk az lenne a helyes - az esetben a megyei közgyűlésbe a küldötteket szintén az egyes települések lakosságának kellene megválasztania. Az egyes települések által megválasztható küldöttek száma a település lakóinak számarányától kellene függjön. A megyei küldöttválasztásnak e módszerét akkor is helyesnek tartanánk az itt ismertett mai rendszerrel felcserélni, ha a megye államjogi jogosítványokra, azaz szuverenitást is megtestesítő "szövetséges tartományi" rangra nem tenne szert.

A megyei önkormányzat közigazgatási tevékenységet kifejtő szerve a megyei önkormányzati hivatal, melyet a megyei közgyűlés elnöke irányít. A hivatal operatív vezetését azonban a megyei közgyűlés által határozatlan időre kinevezett megyei főjegyző vezeti. Bár az Öt. 75 §. (2) bekezdése nem szól arról, hogy a megyei főjegyző kinevezéséhez pályázat kiírás és elbírálás szükséges, következik ez azonban a közszolgálati törvényből, mely minden állami közszolgálati állás betöltését pályázati kiíráshoz köti. Ennek ellenére nem ártott volan az Öt. e szakaszában utalni arra, hogy a megyei főjegyző kinevezéséhez is a települési jegyzőhöz hasonlóan pályázatkirrás szükséges. Ezzel összefüggésben pedig itt is felvetjük azokat az aggályokat, amelyek a

kinevezést eldöntő közgyűlési szavazás nyílt, vagy titkos bonyolításával függnek össze.

A megyei hivatal belső szervezetét a megyei közgyűlés állapítja meg és ő is biztosítja a működés dologi feltételeit éppen úgy, ahogyan ezt a maga hivatala vonalán a települési önkormányzat testületi ülése is teszi. Egyik önkormányzati testület sem alakíthatja ki azonban csak a saját elhatározása szerint a hivatal belső szervezetét, mivelhogy tekintettel kell lennie azokra a feladatokra, amelyeket kötelező jelleggel az Öt. és ezzel összhangban törvényi jogtanács az önkormányzatok hatáskörébe utal (8. és 69. §). Mindez természetesen vonatkozik a megyei jogú városi és a fővárosi önkormányzati hivatal feladatkörének meghatározására és a hozzá szükségszerűen idomuló belső szervezeti felépítésére is.

A különböző szinteken álló önkormányzati hivataloknak - ide értve a közjegyzőségeket is - a közigazgatási tevékenység kialakult ágazatai szerint szükséges belül tagozódniuk. Ezt az élet különböző területei szerint kialakult igazgatási ágazatok szakmák és ügýtípusok szerinti tagozódásán kívül a kétfokú államigazgatási eljárás (alapeljárás és rendes jogorvoslat) is megköveteli. A közigazgatási eljárás jobbiztonsága ugyanis igényli, hogy a közigazgatási feladatok és a közigazgatás hatáskörök megosztása szakmailag megalapozott és ezáltal tartós legyen.

Az Öt. ezekben a kérdésekben és az egyes szinteken jelentkező önkormányzati feladatok meghatározását érintően nem foglal egyértelműen állást. Ezért bizonyos hézagok fellelhetők. Az Öt. ugyanis csak annyit mond, hogy vannak egyrészt települési jellegű feladatok, amelyeket az egyes településeknek kell megoldaniuk, vagy egyedül, vagy egymással társulási formában együttműködve, másrészt a nagyobb körzetek és vidékeket érintő feladatok megoldása a megyékre tartozik. E feladatok közül azonban azokat, amelyek kisebb körzetekre lokalizálhatók a települési önkormányzatok egyetértésével egy településnek, vagy több egymással együttműködő települési önkormányzatnak is leadhatja. E téren nincsen joghézag, sőt a szabályozás rugalmas és ezért életszerű is. Ugyanakkor azonban hiányzik egy stabil iránytű is, amelyet a mindenkori minisztériumi feladatkörök szerinti igazgatási tagozódás képes megadni. A kormányzati munkának a minisztériumok szerinti

tagozódása, a minisztériumoknak pedig az egyes fő ágazati szakhatósági ágazatok és feladatkörök szerinti tagozódása iránytű lehet a települési és a megye önkormányzati hivatalok belső igazgatási tagozódásánál, valamint a feladatkörök melyik hivatali egységéhez történő csoportosításánál is. Helyes lenne ezért az Öt-t "de lege ferenda" azzal kiegészíteni, hogy az önkormányzati hivatalok belső szervezeteinek és a hozzájuk kapcsolódó feladatokat a minisztériumokhoz tartozó hatásköröket és feladatokat is figyelembevéve szükséges kialakítani. Ezt az ügyfelek eligazodásának az érdeke és ezen keresztül a jobbiztonsághoz fűződő érdek követeli meg. Enélkül jogállamiságról aligha beszélhetünk.

3. A megyei jogú városi és a fővárosi önkormányzatot az Öt. VI. és VII. fejezete szabályozza. A megyei jogú város a területén a saját hatásköröként ellátja a megyei önkormányzati feladat- és hatásköröket is. A megyei jogú város képviselőtestülete a megyei önkormányzathoz hasonlóan a közgyűlés elnöke pedig a polgármester, akinek jogállása a megyei önkormányzat elnökével azonos. A 61 §. (3) bekezdése lehetőséget ad arra, hogy a közgyűlés kerületeket alakíthasson és kerületi hivatalokat hozhat létre. Ez esetben a hivatal élén előljáró áll, aki a megyei jogú város polgármesterének a felhatalmazása alapján gyakorolja a polgármestert megillető hatósági jogköröket. A kerületi hivatalok vezetőit a megyei jogú város közgyűlése választja meg, ezen kívül a kerület területén megválasztott képviselőkől kerületi képviselőtestületet hozhat létre, melyet az Öt. 61 §-ának (5) bekezdése jogi személlyé nyilvánít.

Ehhez a szabályhoz kritikai élel azt fűzzük hozzá, hogy a kerületeket nem felülről létrehozható szervezeti egységekként, hanem alulról építkező olyan települési önkormányzatokként kellene kezelni, amelyek testületét az adott kerület lakossága, előljáróját pedig a lakosság által megválasztott képviselőtestület választja meg. A kerületi hivatal élére ugyancsak pályázat alapján a kerületi képviselőtestület által kinevezésre kerülő jegyzőt kellene állítani.

E javasolt megoldásnak egyébként vannak pozitív hagyományai a korábbi tanácsrendszer történetében is. Az 1970-es évek elejéig ugyanis a megyei jogú városainkban nemcsak városi, hanem kerületi tanácsok is működtek.

Az 1970-es évek elején végrehajtott szervezetracionalizálás annyiban központosítás is volt, hogy nemcsak a járási tanácsokat szüntette meg és szélesítette a helyei tanácsok jogkörét, hanem a megyei városok gyakran egymástól és a központi városmagtól elkülönülő részeit is a kerületek és a kerületi tanácsok megszüntetésével egy központi szervezetbe vonta. Az Öt. itt tárgyalt megoldása lényegében szintén ezt a tendenciát fogadja el. Megítélésünk szerint a megyei városok egyes területeinek - amelyeket "ex lege" kellene létrehozni, legalább községi jogállású önkormányzati jogkört kellene adni, így is közelítve a megyei városi önkormányzatot a fővárosi önkormányzathoz.

Az Öt. VII. fejezetének jelenlegi megoldásában ugyanis csak a főváros kerületeit illeti meg a települési önkormányzatoknak megfelelő jogállás (66. §) és áll a kerület élén a kerületi képviselőtestület által megválasztásra kerülő polgármester, a hivatal élén pedig jegyző. Ezzel összhangban pedig a főváros élén a megyei város polgármesterével szemben főpolgármester, a fővárosi hivatal élén pedig a megyei főjegyzővel azonos jogállású fővárosi főjegyző áll. A kerületekben pedig a városoknál már tárgyalt városrészi önkormányzat is alakítható. Lényegében ezzel áll egy szinten a megyei jogú városoknak is az előbb említett kerületi szervezete.

A fővárosnak ezt, a többi megyei jogú várossal szembeni privilegizált helyzetét az Öt. 62. § (1) bek.-e Budapestnek "az országban betöltött különleges szerepével és sajátos helyzetével" indokolja. Erre hivatkozva mondja ki a 62. § (2) bek.-e, hogy a főváros önkormányzati rendszerének részletes szabályait külön "fővárosi törvény" Öt. tartalmazza, amelyet az 1991: ... tv-el fogadott el az Országgyűlés. Ami a két jogforrásba foglalt megoldást illeti, két irányból is kifogásolható. Az egyik kifogásunk magát az Öt. érinti amiatt, hogy állandósítja az országnak Budapest-centrikus egészségtelen helyzetét. A gazdasági, a politikai, a tudományos és a kulturális élet Magyarországon mind Budapesten koncentrálódik és emiatt a vidék, ide érteve a megyei jogú városokat, a megyéket székhelyeikkel együtt, valamint valamennyi városi és községi településünket, mind másodrendű provincia csupán a fővároshoz képest. Mindez nem az ország kis területéből, hanem a politikai hatalmak és a közigazgatásnak központosított jellegéből ered. Ezt látszik igazolni nemcsak az NSZK, hanem Ausztria és Svájc helyzete is, ahol az

egyres tartományok, illetve kantonok bizonyos fokú belső szuverenitást megtestesítő politikai, államhatalmi-törvényalkotói és közigazgatási egységek és így székvárosaik is provincializmustól mentes gazdasági, társadalmi és kulturális centrumok. Hogy ez Magyarországon nem így van, abba belejátszik, hogy a megyék és a megyei jogú városok saját jogon nem igazán önkormányzati centrumok, hanem erősen a központtól függenek. Budapest kiemelt jogi helyzete pedig ezt az állapotot csak tovább tartósítja. Ezzel a nézetünkkel szemben kézenfekvőnek tünik egy olyan ellenvetés, miszerint Franciaországban is csak közigazgatási területi egységbeosztás van, és a megyeinkhez hasonló jogállású departementek sem rendelkeznek a német-osztrák szövetséges tartományokhoz, vagy a svájci kantonokhoz hasonló "államjogi" státussal, mégsem mondható, hogy az egyes departement- székhelyek ne lennének egyúttal gazdasági és kulturális centrumok is egyben. Egy ilyen ellenéveléssel szemben azonban felhozható, hogy Franciaország korán iparosodott és már a középkortól kezdve igen fejlett kézműiparral és kereskedelemmel rendelkezett. Ennélfogva viszonylag egyenletes és kiegyensúlyozott fejlődés volt már évszázadok óta Franciaország egész területén tapasztalható. Éppen ezért az egyes departement székhelyek akkor is gazdasági-társadalmi és kulturális vonzáscentrumok, ha több departement, mint közigazgatási egység felett a kormány megbízottjaként prefektus áll.

A másik kritikai észrevételünk a Ft.-hez kapcsolódik. A Ft. ugyanis a fővárosi önkormányzat hatáskörét jelentősen szűkítette és erőteljesen megnövelte a budapesti kerületi önkormányzatok hatáskörét. Ilymódon jelentősen csökkent a főpolgármester súlya, miközben a kerületi polgármesterek súlya aránytalanul megnövekedett. Ebbe valószínű a kormányzat részéről az a rövid távú politikai megfontolás is közre hatott, hogy míg a fővárosi önkormányzatot 100 %-os mértékben az ellenzék (SZDSZ) uralja, addig a kerületekben a kormánypártok képviselői is helyet kaptak, ha nem is túlsúlyban.

Értékelve ezek után a magyar önkormányzati rendszer szervezetének és hatáskörelosztásának az egészét összesítő kritikánk e vonatkozásban is kétirányú. Ami az Öt. elvi alapállását illeti, a szervezeti rendszernek és az egyes önkormányzati szinteken megjelenő feladatok, hatáskörök és jogosultságok főbb csomópontjainak bemutatásából - megítélésünk szerint - egyértelműen

kitűnik, hogy Magyarországon csak közigazgatási jellegű önkormányzat van, államhatalmi beosztás azonban nincsen. E magyar közigazgatási önkormányzat súlya a települési önkormányzatokon nyugszik, míg a megyék önkormányzata inkább csak a tradíciókon és azon a megfontoláson nyugszik, hogy a települési önkormányzati közigazgatás működése felett szakmai kontrollt gyakoroljanak jelentős részben az államigazgatási eljárási törvény (többszörösen mód 1955. évi IV.tv.) alapján. Úgyanakkor a francia departement - prefektúra rendszer átvételével kialakított köztársasági megbízotti hivatalok - amelyek átlag két megyét fognak át - arra hivatottak, hogy törvényességi szempontból felügyeljék a települési és a megyei önkormányzatok működését.

A köztársasági megbízottak, illetve a köztársasági megbízotti hivatalok azonban nem a köztársasági elnöknek, mégcsak nem is a kormánynak, hanem a belügyminiszternek (belügyminisztériumnak) alárendelt szervezetek. Ez "expressis verbis" kifejezésre jut az Öt. 95. § a. és a 96. § b. pontjából. E két jogforráshely ugyanis kimondja, hogy a kormány a belügyminiszter közreműködésével, a köztársasági megbízott útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, a belügyminiszter pedig irányítja a köztársasági megbízottak tevékenységét, akik felett az Öt. 100. § (2) bek. értelmében munkavállalói jogokat is gyakorol. Figyelembe véve azt, hogy az egyesületsről szóló 1989. évi ... tv. szerint az egyesületek működésének engedélyezése, nyilvántartása és így ténylegesen működésfelügyelete is a belügyminisztérium hatáskörébe tartozik, míg törvényességi felügyeletük az ügyészségi szervezetre tartozik a megyei és a települési önkormányzati rendszer semmivel sincsen privilegizáltabb helyzetben, mint a szokványos egyesületek. Igaz, ennek a jogi gondolkodásmódnak a logikája is megérthető, mivel az új magyar jogfelfogás az igazgatási önkormányzatokat is az egyesületek kategóriájába sorolja. Ez a mai joghelyzetben, amikor az önkormányzat csak egyszerű jogi személy, érthető. Nem érthető viszont már akkor, ha az önkormányzatokat, vagy azoknak megyei formáját korlátozott szuverenitással felruházott államjogi jogalanyak tekintenénk.

Kétségtelen, hogy Magyarországon az önkormányzatok egyik szintje sem tekinthető ilyennek a hatályos jogi szabályozás értelmében. A már kifejtett koncepciónk szerint az ideális megoldás az lenne. Törekvésünk éppen ezért

az, hogy távlatilag a jelenlegi francia mintájú csak közigazgatás szinten fennálló magyar önkormányzati rendszer német-osztrák- svájci mintájú és alkotmányjogi kihatással is rendelkező önkormányzati rendszerré alakuljon át. Javaslatunk tehát az, hogy a mai magyar közigazgatási önkormányzati rendszer az önkormányzatoknak szintek szerint piramisszerűen felépülő olyan szövetségi rendszere alakuljon ki, amely megyék, vagy tartományok szövetséges államává áll össze. E munkánk I. részében államjogilag releváns szövetségi tagönkormányzati egységeként, quasi "Bundesland"-okként a megyéket jelöltük meg. Most, hogy az Öt. több megyét egy-egy köztársasági megbízott törvényességi felügyelete alá vont, kialakult a tartományrendszerre való átfejlődés csírája. A mai közigazgatási gyakorlatot nyomon követve, egyre szélesedik a köztársasági hivatalok hatásköre és egyre több ügyben intézkedhetnek. Ez önmagában nem egy egészséges tendencia a központi állami beavatkozás és bürokrácia ismét elinduló növekedése miatt.

Ez a folyamat azonban átalakítható egy demokratikus szövetségi alapon álló önkormányzati rendszerré, amelyben a jelenlegi köztársasági megbízottak hivatali körzetei a mai megyéknél nagyobb, azaz átlag két jelenlegi megyét átfogó szövetségi tartományok volnának kialakíthatók belső államhatalmi szuverenitással. Ehhez hasonló státusa lehetne még a mai megyei jogú városoknak is, amelyek lakosság létszáma százezer fölött van. Ezt figyelembe véve szövetséges jellegű államjogi státussal rendelkező "nagyvárosok" lélekszámát az Öt-ben megjelölt jelenlegi ötvenezerről százezerre kellene felemelni. E koncepció valóra válása esetén azonban a jelenlegiként meghagyva a megyei önkormányzatok közigazgatási jellegét és szervezeti felépítését, a megyék területét csökkenteni kellene. Megítélésünk szerint ebben az esetben vissza kellene állítani az 1950-es megyei összevonások előtti kis területű megyéket (pl. Győr és Sopron megye, vagy Borsod és Zemplén megye szétválasztását lehetővé kellene tenni). Ezáltal a történelmileg kialakult megye területi beosztás állna hozzávetőlegesen vissza - ami közelítene a bibói város-megye koncepcióhoz is. A távlatot nézve ez lehetne az egyik megoldás a magyar szövetségi önkormányzati rendszer kialakítása terén, míg a másik a megyével kapcsolatos eredeti elképzelésünk volna. Eredeti elképzelésünket azért tartanánk szerencsésebbnek, mert a megyék szövetségi rendszerében lényegében csak kétszintű önkormányzat lenne: egy

települési-közigazgatási és egy megyei közjogi. Ezzel szemben a most felvázoltnál két közigazgatási a települési és a megyei folytán és egy államjogi, a köztársasági megbízotti körzetekből kialakítandó tartományok folytán.

Az igazsághoz azonban hozzátartozik, hogy mind az általunk felvázolt települési-megye struktúrába is bizonyos fokig a kettő közé beiktatódik a városoknak a vonzáskörzetében több községet összefogó szerepe. Ezt viszont az itt felvázolt szövetséges tartományi rendszerrel csak úgy lehetne kiiktatni és kétszintűvé tenni az önkormányzati rendszert, ha teljesen a bíói város-megye koncepciónak megfelelően valamennyi kisváros és nagyközség a vonzáskörzetébe tartozó településeket megyei jelleggel fogná össze. Kétszintűvé azonban ez az önkormányzati rendszer csak akkor válna, ha felszívna magába a környező kistelepülések önkormányzatát. Ez pedig sértené a települések önkormányzati érdekeit, az alulról szerveződő önkormányzatiság elvét és ezáltal az önkormányzati demokráciát, ismét kiírva a még csak újból alig éledező egységes lokálpatriotizmust. Éppen ezért úgy tűnik, hogy nincsen jobb alternatívája annak a szövetségi megyei önkormányzati rendszernek, amelyet az I. részben felvázoltunk.

### **3. Az önkormányzati vagyon és az önkormányzatok gazdasági alapjai**

Az Öt. IX. fejezete meglehetősen terjedelmesen szabályozza ezt a kérdést. A 77. § (1) bekezdése utal arra, hogy az önkormányzat saját tulajdonnal rendelkezik és költségvetési bevételeivel, valamint kiadásával önállóan gazdálkodik. Ezt az önálló tulajdonosi és gazdálkodói rendelkezési jogot azonban mindjárt lerontja e törvényszakasz (2) bekezdése, amikor kimondja, hogy "az önkormányzatok költségvetése az államháztartás része és ahhoz teljes pénzforgalmával kapcsolódik". Tehát az önkormányzat gazdálkodása önálló, ugyanakkor mégsem önálló.

Ez a sajátos ellentmondás tovább folytatódik az önkormányzati vagyonról szóló 78-tól 80-ig terjedő §-okban. E jogszabályhelyek az önkormányzati vagyont nagyon behatárolt módon szabályozzák, utalva arra, hogy mi az ami belőle törvényvagyont képez és mi az, ami nem. Meghatározza továbbá azt, hogy a törvényvagyonon belül mit kell forgalomképtelennek tekinteni

és mit korlátozottan forgalomképesnek. A törvényvagyon ugyanis kötöttségektől mentesen nem lehet forgalomképes. Ezek a megkötések igen hasonlítanak a szocialista rendszerben kialakított központosított állami tulajdon kezelésével kapcsolatos megkötésekhez, amely megfontolás a mindent körülövezett bizalmatlanságon alapult. Ez a bizalmatlanság indokolt volt akkor, mivelhogy a kezelő érdektelen volt a reá bízott vagyon kezelésében. Gyakorlatilag most sem sokat változott a helyzet, mivelhogy gazdaságszociológiailag az önkormányzat most sem igazi gazdája a hatáskörébe utalt vagyonnak.

Nem gazdája, mégpedig két okból. Az egyik ok az, hogy az önkormányzatok csak autonómiával rendelkeznek, de nem függetlenek. Belső szuverenitásuk ugyanis nincsen. Ezen kívül tételesjogszabályok mondják ki azt, hogy az önkormányzati tulajdonban lévő ingatlanokat, azaz a bennük lévő irodahelységeket a kormányzervek díjmentesen használatba vehetik. Az állami tulajdon tárgyaiból az önkormányzatok csak a tatarozni és karbantartani elmulasztott bérházakat kapták meg. Az önkormányzatok most az ezekben lévő lakásokat igyekeznek irreálisan magas áron a lakóknak eladni a lakás tartozékai, azaz a pincék és padlások nélkül, amelyeket külön kívánnak horribilis áron vállalkozóknak, vagy eladni, vagy bérbe adni. Ilymódon próbálnak az önkormányzatok vagyoni forrásokhoz jutni, mert a központi költségvetésből irreálisan keveset kapnak. Jóllehet az Öt. 82. és 83. §-a szépen meghatározza, hogy az önkormányzat vagyonba részben saját forrásokból, részben pedig az Országgyűlés által külön törvényben átengedett központi adókból táplálkozik, mindkét forrás "vízhozama" azonban igen csekély.

Nézzük meg először a 82. §-ban felsorolt hat saját bevételi forrást:

Az első: a települési önkormányzatok által törvényi felhatalmazással megállapítható és kivethető helyi adók. Az ide vonatkozó külön törvények már hatályba léptek. Ennek ellenére az önkormányzatok túlnyomó többsége nem élt ezzel a lehetőséggel, mert a lakosság a jelenlegi alacsony jövedelmek és magas központi adóterhek, társadalombiztosítási hozzájárulások, valamint az egyre növekedő kiadások mellett nem képesek még helyi adót is fizetni.

A második: a saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hozadékból származó jövedelem.

Ami a saját tevékenységet és vállalkozást illeti, a 77. § (1) bekezdése erősen korlátozza, annak kimondásával, hogy az önkormányzat közszolgáltatásokat nyújt. Márpedig ismeretes, hogy a közszolgáltatás nem nyereséges ágazat. Jóllehet, az Öt. nem tiltja, hogy az önkormányzatok hasznot hajtó vállalkozási tevékenységet is folytassanak, a már tárgyalt önkormányzati feladatok meghatározásánál azonban tiltja azt, hogy az önkormányzatok "egyéb tevékenysége" ezek rovására menjen. A gyakorlatban is leképezhetők a torzulások. Igen sok önkormányzat, hogy jövedelemhez jusson, az önkormányzati feladatokat igyekszik profitorientált vállalkozási formákban kifejtetni, ami ütközik a szociálpolitika szempontjaival. A mai helyzetben ez igen komoly feszültségforrássá válhat a helyi lakosság körében. Ami az önkormányzati vagyon tételesjogilag deklarált hozadékát illeti, ilyen hozadék nincs. Említettük ugyanis már, hogy az állam olyan vagyont adott át az önkormányzatoknak, azok 1990. nyarán történt újraélesztése után, amelyeknek nincsen hozadékuk. A komoly hozadékot hozott önkormányzati vagyont az önkormányzatok 1950-ben történt felszámolása után elvonta és azokat nem adta vissza. Az önkormányzati tulajdonba adott bérlakások problémáiról már szóltunk. Ahhoz, hogy az önkormányzatok az állam által mintegy 40 évig elhanyagolt lepusztult bérlakásokat helyrehozza olyan mértékben kellene emelnie a lakbéreket, amit a lakosság megfizetni képtelen. Lehetne operálni a felemelt lakbért nem fizető bérlők kilakoltatásával és ezeknek a lakosoknak a jó jövedelmekkel rendelkezők részére történő bérbeadásával. Látni kell azonban, hogy egyfelől ezek a tehetősebb rétegek többnyire luxuslakásokkal rendelkeznek és nem tartanak igényt a lepusztult lakások bérbevételére, másrészt pedig egy ilyen eljárás társadalmi robbanáshoz vezető szociális feszültséget idézne elő. A fejlett polgári államok mindegyikében az önkormányzatok a saját tulajdonukban álló bérlakások bérét szociális szempontok alapján mérsékelt tarifák szerint határozzák meg és részben keret-tarifákkal, részben pedig indirekt gazdasági eszközökkel lakáspiac bérleti díjait a fizetőképes kereslet figyelembevételével befolyásolják, s ellenőrzésük alatt tartják. Ilyen formán egy szociális piacgazdaságon nyugvó jogállamban a lakásbérbeadás különösen az önkormányzatok részéről

csakis non profit szolgáltatás lehet és ez alól Magyarország sem lehet kivétel. Amivel az önkormányzatok jövedelemre tehetnek szert, azok az üzlet és irodahelyiségek bérbeadása. A kormányzati szervek részére történő - már említett - ingyenes használatbaadási kötelezettség viszont ezt a lehetőséget is szűkíti. Az önkormányzatok újabban oly módon is próbálkoznak jövedelemhez jutni, hogy versenytárgyaláson magas összegekért vállalkozásba, pontosabban bérbé adják az infrastruktúrához tartozó egyes közszolgáltatást nyújtó intézményeiket, mint amilyen a helyi közlekedés, uszoda, sportpályák, színházak, mozik, kultúrházak, könyvtárak, egészségügyi létesítmények, stb. Ezeket az intézményeket a szociális jogállamok önkormányzatai non profit intézményekként tartják fenn akkor, ha nincs fenntartásukra magánvállalkozó. Gyakran nincs rájuk magánvállalkozó, mert jellegüknél fogva inkább humánszolgáltatások, nem pedig profit kitermelő üzemek. Ezt az önkormányzatoknak itthon, Magyarországon is figyelembe kellene venniük. Azzal ugyanis, hogy ezeket az intézményeket nem maguk üzemeltetik, hanem nagy hasznot remélve vállalkozásba adják, árfelhajtást végeznek, mert a vállalkozó a szolgáltatási díjakat olyként kalkulálja, hogy általa az önkormányzatnak kifizetett nagyszámú bérleti díjra ráteszi még a saját vállalkozói hasznát is. A lakossági érdekeknek tehát az felel meg, ha az önkormányzat ezeket a létesítményeket vállalkozóknak vagy eladja, vagy nem árveréses formában, azaz rendes bérleti szerződéssel bérbé adja, vagy pedig maga üzemelteti.

Harmadikként az Öt. 82. § (1) bek. c-e, pontjai a külön törvényekben meghatározott illetékekből, az átvett pénzeszközökből, valamint az önkormányzat területén kiszabott és onnan befolyt környezetvédelmi és műemlékvédelmi bírság külön jogszabályokban meghatározott hányadából befolyó jövedelmeket sorolják fel. Ami az illetékeket és az átvett pénzeszközöket illeti, a jelenlegi gazdasági forgalom mellett nem jelentenek komoly összegű hozadékot az önkormányzatok számára. A környezet-, és természet-, valamint műemlékvédelmi bírságokat pedig azért nem szerencsés itt megemlíteni, mert azokat az önkormányzat speciális alapokba helyezve csak a környezet, a természet és a műemlékek védelmen kívül hagyni, hogy az ezekből befolyó összegek olyan aránytalanul csekélyek, amelyekből a környezet, természet és műemlékkárok megelőzésének és helyrehozásának költségei csak igen kis részben fedezhetők.

Negyedikként az önkormányzat közigazgatási területén a vadászati jog értékesítéséből származó bevételeket jelöli meg az itt tárgyalt jogszabályok f., pontja. Ehhez csak azt fűzzük hozzá, hogy a fejlett nyugat-európai államok mindegyikében a vadászati jog alapvetően a földtulajdont illeti meg. Az, hogy ez Magyarországon állami monopólium, a szocialista jogi rendezésből folyó anakronizmus, amit fel kell számolni. Ebben a felfogásban az önkormányzat a vadászati jog bérbeadásából csak a saját tulajdonában álló földek és erdők esetében szerezhetne jövedelmet. Ez azt követeli meg, hogy a korábbi községi, városi erdőket és földeket az önkormányzatok az állami gazdaságoktól és az állami erdőgazdaságoktól visszakapják. Különben is: a jelenlegi állami gazdaságok az iparszerű nagyüzemi mezőgazdasági tevékenységükkel kimerítik és kilúgozzák a földeket, az erdőgazdaságok pedig mennyiség-növelő fakitermelést végezve kiirtják az erdőket.

Végezetül ötödikként a g. pont az egyéb bevételeket jelöli meg. Szorosan ide kapcsolódnak éppen az itt említett erdők és a különböző termelési ágazatba tartozó mezőgazdasági földterületek, továbbá egyéb gazdasági épületek, végezetül pedig az eddig "tanácsi felügyelet alatt állóknak" elkönyvelt vállalatok. Elképzelésünk szerint az ezeken az ingatlanokon működő mező-, és erdőgazdasági vállalatokat, valamint a jelenleg többnyire dolgozói közgyűléssel is irányított ún. "tanácsi vállalatokat" önkormányzati tulajdonban álló vállalatokként kellene üzemeltetni. Éppen ezért ellene vagyunk annak, sőt alkotmányosértőnek tartjuk azt az elképzelést, amelyet a privatizációról szóló törvénytervezet tézisei fogalmaztak meg 1990 őszén meg, hogy az igen nagy hányadban korábban "tanácsinak" minősített vállalati tanács, vagy dolgozói közgyűlés választotta igazgatóság által irányított vállalatokat a kormányzat szoros államigazgatási felügyelet alá vonja és ezt követően az Állami Vagyonügynökség útján az önkormányzat megkérdezése nélkül privatizálja. Az önkormányzatok vagyoni helyzete és gazdasági érdekei szempontjából ugyanis nem megnyugtató a 82. § (2) bekezdésében foglalt az a deklaráció, mely az önkormányzatok bevételeinek minősíti a tanácsok által alapított és a tanácsok felügyelete alatt álló, nem közüzemi vállalatoknak az Állami Vagyonügynökség által történt értékesítéséből származó összeg külön törvényben meghatározott részét. Ez a szabály ugyanis azon kívül, hogy teljesen a kincstártól teszi függővé az önkormányzatok vagyoni helyzetét, az Alkot-

mány 10. §-át is sérti. Az Alkotmány e szakasza ugyanis az állam és szervei számára is kötelezővé teszi az önkormányzatok és azok tulajdonának tiszteletben tartását. Márpedig az Öt.-nek e most tárgyalt normahelye, csak úgy, mint a privatizációs törvényjavaslat itt említett tézisei egyértelműen sértik az Alkotmánynak az önkormányzati érdekeket védő előírását. Megítélésünk szerint alkotmányjogi szempontból csakúgy, mint szociálpolitikai és gazdaságossági megfontolásokból is az volna helyes, ha a tanácsi alapítású és tanácsi felügyelet alatt álló vállalatok az ott dolgozók szövetkezeti jellegű öngazgatása mellett működnének. Ilymódon e vállalatok tulajdonképpen önkormányzati tulajdont bérelő munkaszövetkezetekké válnának. Ennek kettős előnye lenne. Ezáltal egyrészt, az önkormányzatok a beszedett béreken keresztül jövedelemhez jutnának, másfelől pedig enyhítenének saját területük foglalkoztatási gondjain.

Végezetül az önkormányzatok egyéb bevételei között igen jelentős tényezők lehetnének azok az alapítványok és részvénytársaságok, amelyekben az önkormányzatoknak tőkerészesedésük van. Ez a nyugat-európai helyzetkép azonban ma Magyarország számára illuzórikus az általános tőkeszegénység miatt. Sorsunk jobbra fordulásával azonban távlatilag ezek a jövedelemszerző források igen jelentősekké válhatnak a magyar önkormányzatok számára.

Mindabból, amit az önkormányzati vagyon forrásairól és felhasználásának hasznosításának módjáról leírtunk, az tűnik ki, hogy itt a szövetkezetekhez hasonlóan nem a tőkegyarapítás, azaz a vagyonforgatás az elsődleges cél, hanem az önkormányzaton belül élők érdekeinek a szolgálata. Ahogy a szövetkezetek és a hasonló társadalmi érdekek szolgálataért kaptak és kapnak minden többé-kevésbé demokratikusnak minősített szociális államban az államtól támogatást, még inkább jár ez az önkormányzatok számára. Az önkormányzatok ugyanis az állami mechanizmus részét képezik és az állami funkciók megosztása folytán a területükön ilyen feladatokat látnak el. Ennek arányában lenne szükséges az önkormányzatokat a központi bevételekből részesíteni. Az Öt. azonban ilyen aránymegosztásról nem tesz említést csupán 83. §-ában azt mondja ki, hogy az önkormányzatokat megilleti a magán-személyek jövedelemadójának külön törvényben meghatározott része és azok az egyéb megosztott adók, amelyeket az Országgyűlés külön törvényben enged át az önkormányzatoknak. Tekintettel azonban arra, hogy az 1990

nyarán megtartott önkormányzati választásokon nem a kormánypárt, hanem az ellenzéki pártok jelöltjei és az ún. függetlenek futottak túlnyomó többségben be, a kormánypárti többséget képviselő parlament az adókból "szűkmarkúan", azaz az önkormányzati funkciók arányához viszonyítva jóval kevesebbet engedett át az önkormányzatoknak. Ez is jelentősen hozzájárult ahhoz a helyzethez, hogy az önkormányzatok kisstílu gazdasági változásokkal, valamint illegális közterületfoglalási bírságokkal próbálnak pénzhez jutni. Ezek a problémák annak ellenére fennállnak, hogy az Öt. 85-87. §-ai cél- és kiegészítő támogatásokra jogosítják fel az önkormányzatokat, valamint új önkormányzati feladatok megállapítása esetén az Országgyűlésnek bizottsítania kell az ellátáshoz szükséges fedezetet. A távlatilag is megnyugtató megoldás az önkormányzatok vagyoni ellátásának biztosítása terén jogilag az lenne, ha az Öt. már megmondaná, hogy milyen arányban kell a központi bevételekből az önkormányzatoknak juttatni, gazdaságilag pedig az önkormányzati alapítványok létrehozása, valamint vállalkozásokban történő részvénybeszállás nyújtana kellő vagyoni biztonságot az önkormányzatok működéséhez. Ehhez viszont kezdő tőke kell, amelyet elsődlegesen az államkincstárnak kellene az önkormányzatok részére biztosítani. Ezt figyelembe véve mind az Alkotmányban, mind pedig az Öt.-ben helyes volna kimondani azt az alapelvet, hogy az állami funkciómegosztás arányában kell a központi jövedelmeket az évi költségvetésben tételesen a központ és az önkormányzatok között megosztani.

#### **4. A közbiztonsági és a rendészeti igazgatás részleges önkormányzati hatáskörbe utalhatóságának a kérdése**

Ami a közbiztonsági és a rendészeti igazgatást illeti, az előző fejezetben kifejtett elképzelésekkel ellentétben a rendszerváltás után átalakult jogi és közigazgatási szabályozás továbbra sem adott semmilyen szerepet az önkormányzatoknak, hanem továbbra is lényeges változtatás nélkül fenntartotta a belügyi és így a rendőri igazgatás centralizált szervezeti rendszerét. Ezt a centralizált belügyi igazgatási rendszert a belügyminiszternek alárendelt országos rendőrfőkapitány fogja át, kinek közvetlenül vannak alárendelve a megyei főkapitányságok és a városi rendőrkapitányok. Ilymódon a kapitányságok piramisszerű hierarchiarendszere teljesen a korábbiakhoz hason-

lón épül fel. Különbség csupán az, hogy míg a korábbi rendszerben az önkormányzatoknak semmi beleszólása sem volt a megyei-fővárosi főkapitányok és a városi (korábban járásiak is) rendőrkapitányok kinevezésébe, addig ma pályázati rendszerhez kötött és a pályázaton megfelelt személyek közül az önkormányzatok jogosultak a személykiválasztásra javaslatot tenni. Az önkormányzati javaslatot, illetve személykijelölést azonban az önkormányzat nem köteles figyelembe venni. Attól eltérően jogában áll az országos főkapitánynak bárkit is kinevezni - miként ez már a gyakorlatban bebizonyosodott - indokolás nélkül. Ebből az önkormányzatok és az országos főkapitány között feszültségek is keletkeztek.

Ennek a rendszernek a gyengéi már is megmutatkoznak. Annál fogva ugyanis, hogy a rendőrség fegyveres testület és pedig olyan fegyveres testület, amely naponta és állandóan érintkezésben áll a polgári lakossággal. Mint ilyen, a fegyveres felszereltségénél és ezáltal a kifejezésre jutó sajátos közjogi hatalmi helyzeténél fogva minden más szervezetnél könnyebben követhet el visszaéléseket, ha nem áll megfelelő ellenőrzés alatt. Ez a személy különösen az alsóbb rétegű helyi rendőri szervezeteknél áll fenn, mivelhogy ezek állnak egyfelől legtávolabb a saját hierarchikus szervezetük központi vezetésétől és ellenőrző központjától, másfelől legközelebb ahhoz az önkormányzati közegehez és annak polgári lakosságához, amelytől egyfelől nem függnék, másfelől amellyel szemben hatalmi helyzetüket demonstrálhatják. Ha pedig ilyen hatalmi helyzet-demonstráció jogellenes intézkedéshez vezet, a szervezeti hierarchia inkább az ügy eltusolására, mintsem feltárására hajlamos. Ha viszont van egy közvetlen önkormányzati ellenőrző közeg is, akkor az mindjárt gátat szab az ilyen visszaéléseknek, vagy legalább is jelentős mértékben lecsökkenti azokat. Megítélésünk szerint ennek hiánya miatt jelentkeznek megint az állampolgárokkal szemben olyan önkényes rendőri intézkedések és eljárások, amelyeket a felettes rendőri szervek az állampárt időszakára jellemző módon igyekezett kimagyarázni, igazolni és törvényesíteni. Ennélfogva ezen a téren kedvezőtlen visszarendeződési tendenciák tapasztalhatók. Mindjárt megváltozna ezen a téren is a helyzet, ha pl. az országos közúti közlekedési rendszetnek csak közvetlen veszélyhelyzet vagy kárelhárítás esetében tenne megelőzést, elhárítást és tényrögzítésre irányuló

joga, bírság-jellegű szankcionalizálásra azonban a megyei önkormányzat lenne jogosult a közlekedésrendészet feljelentése alapján.

Ez azonban csak a kérdésnek az egyik oldala, míg a másik az, hogy a központilag irányított rendőri szervezet településközbiztonsági feladatainak már az előző fejezetben említett hiányosságait a nagyobb városok (pl. Miskolc) olyan áthidalásokkal kénytelen megoldani, hogy pénzeszközöket utal át az Országos Rendőrkapitányság egyetértésével a miskolci kapitányságnak azért, hogy sűrítse a járőrposztokat. Ezekből a rendszeresen átutalt pénzekből szaporítja a városi kapitányság a megemelt számú posztok betöltéséhez szükséges rendőrállományt. Nem volna egyszerűbb az ilyen áttételes megoldásoknál az, ha maguk az önkormányzatok közvetlenül tarthatnának fenn rendőrséget, amely az országgal is szorosan együttműködne? Ez esetben az önkormányzat is közvetlenül figyelemmel tudná kísérni, hogy miként használják fel az erre szánt pénzeszközöket, míg a leírt megoldásnál csak nehezen nyílik lehetősége, mert az átadott pénz egy más és még mindig túlságosan zártkörű szervezeten belül használódik fel.