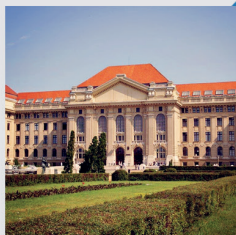


# FENNTARTHATÓ ÖNKORMÁNYZATOK A DÉL-DUNÁNTÚLON



PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM  
UNIVERSITY OF PÉCS

Nemzeti Közszolgálati Egyetem – Pécsi Tudományegyetem

Konferenciakötet



FENNTARTHATÓ ÖNKORMÁNYZATOK  
A DÉL-DUNÁNTÚLON



# FENNTARTHATÓ ÖNKORMÁNYZATOK A DÉL-DUNÁNTÚLON

KONFERENCIAKÖTET



Budapest  
2014

Szerkesztette: Dr. Bencsik András

Lektorálta: Dr. Rózsás Eszter

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem és a Miskolci Egyetem együttműködésében szervezett konferencia az ÁROP-2.2.22-2013-2013-0001 azonosító számú „Képzés a konvergencia régiókban lévő önkormányzatoknak” című EU-projekt keretében valósult meg dr. Csóka Gabriella szakmai vezető és dr. Tózsza István képzési tanácsadó irányításával.

Kiadja: Nemzeti Közzolgálati Egyetem

Felelős kiadó: Prof. dr. Patyi András rektor

Nyomdai munkák: NKE Szolgáltató Kft.

Felelős vezető: Hegyesi József ügyvezető igazgató

© A szerkesztő, 2014

© Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2014

ISBN 978-615-5491-91-7

# Tartalomjegyzék

Előszó .....	7
Konferenciaprogram .....	8
Alternatív konfliktuskezelési módok a közszolgálatban (Fábián Adrián) .....	9
A területi közigazgatás szervezetfejlesztésének tapasztalatai (Bércesi Ferenc) .....	23
Településfejlesztés a gyakorlatban (Csefkó Ferenc) .....	37
Az önkormányzati közigazgatás modernizálásának lehetséges irányai – egy dél-dunántúli példa (Bencsik András) .....	58
Urbanizáció és stratégiai tervezés (Pálné Kovács Ilona) .....	71
Az önkormányzatok gazdasági alapjai – múlt, jelen, jövő (Kóbor Gyula) .....	86





# Előszó

A Nemzeti Közzolgálati Egyetemen (NKE) 2013 januárjában indult el a „Képzés a konvergencia régiókban lévő önkormányzatoknak” című, uniós finanszírozású projekt (ÁROP-2.2.22-2013-2013-0001). A program a közzolgálati továbbképzési rendszer fejlesztését segíti elő annak érdekében, hogy az önkormányzati köztisztviselők gyorsan és eredményesen tudjanak alkalmazkodni a modern közigazgatás igényeihez. A projekt keretében 6 e-tananyag fejlesztésére került sor, amelyek több mint 19.000 önkormányzati tisztviselő egyéni képzési tervébe épültek be. Az új közigazgatási életpályát támogató továbbképzési rendszer nemcsak hiánypótló, modern tematikájú, de munkaidő-kímélő módszer is egyben. A projekt keretében kidolgozott új e-tananyagok bemutatására a Nemzeti Közzolgálati Egyetem, öt társegyetemmel együttműködve konferenciasorozatot szervezett, amelynek állomásai: Debrecen, Miskolc, Pécs, Szeged és Győr.

A konferenciák elsődleges célja, hogy az ország öt „pólusegyetemét” mint közreműködő továbbképzési helyszíneket bevonja a projektbe. Így a tisztviselők a lakóhelyükhöz közel kaptak lehetőséget arra, hogy az adott tudást megszerezzék. Másrészt a résztvevők a régiójuk helyi sajátosságait megismerve találkozhattak a tananyagok gyakorlati értékével. A tananyagok szerzői, a helyi oktatók és szakértők előadásai segítséget nyújtottak abban, hogy elméleti tudásukat lokális, gyakorlati példák megismerésének segítségével mélyítsék el. A konferencia témái a következők voltak: konfliktusmenedzsment, szervezetfejlesztés, településfejlesztés, modernizáció, urbanizáció, feladatellátás.

Ön most a Fenntartható önkormányzatok a Dél-Dunántúlon című tanulmánykötetet tartja kezében, amely a Pécsi Tudományegyetemen tartott önkormányzati konferencia előadásait tartalmazza tanulmányok formájában. Ezek témája: az alternatív konfliktuskezelési módok a közzolgálatban, a területi közigazgatás szervezetfejlesztésének tapasztalatai, a településfejlesztés gyakorlata, az önkormányzati közigazgatás modernizálásának lehetséges irányai dél-dunántúli példán keresztül, az urbanizáció és a stratégiai tervezés, végül az önkormányzatok gazdasági alapjai a múltban, jelenben és jövőben.

Az NKE nagy hangsúlyt fektet arra, hogy azok a köztisztviselők is megismerhessék az előadások tartalmát, akik nem tudtak részt venni a konferencián. A kötetek teljes tartalma hozzáférhető, és térítésmentesen letölthető a [http://vtki.uni-nke.hu/arop-programok/arop-2\\_2\\_22/\\_fenntarthato-onkormanyzat\\_-e-tananyagokat-bemutato-konferenciasorozat/konferenciakotetek-weboldalrol](http://vtki.uni-nke.hu/arop-programok/arop-2_2_22/_fenntarthato-onkormanyzat_-e-tananyagokat-bemutato-konferenciasorozat/konferenciakotetek-weboldalrol).

# Konferenciaprogram

## „Fenntartható önkormányzat” e-tananyagokat bemutató konferenciasorozat: Pécs

A konferencia időpontja: 2014. október 17. 10:00–16:00 óra

A konferencia helyszíne: Pécs, Laterum Konferencia és Wellness Hotel, Hajnóczy József utca 37–39.

- 9:30–10:00 **Regisztráció**
- 10:00–10:10 **Dr. Méhes Tamás köszöntő beszéde**, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, központvezető
- 10:10–10:20 **Prof. dr. Kecskés László köszöntő beszéde**, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, dékán
- 10:20–10:30 **Dr. Csóka Gabriella nyitóelőadása**, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Vezető- és Továbbképzési Intézet, szakmai projektvezető
- 10:30–11:00 **Önkormányzati konfliktusmenedzsment** – Referátum: Kowalik Tamás nemzetközi főreferens. Korreferátum: dr. habil. Fábián Adrián tanszékvezető egyetemi docens, dékánhelyettes: Alternatív konfliktuskezelési módok a közszoigálatban
- 11:10–11:30 **Kávészünet**
- 11:30–12:00 **Önkormányzati modernizáció** – Referátum: dr. Tózsza István tanszékvezető, egyetemi tanár. Korreferátum: prof. dr. Iványi Péter tanszékvezető egyetemi tanár: Az informatika szerepe a közigazgatásban
- 12:00–12:30 **Településfejlesztés** – Referátum: Józai Attila tanársegéd. Korreferátum: dr. Csefkó Ferenc címzetes egyetemi docens: Településfejlesztés a gyakorlatban
- 12.30–13:00 **Önkormányzati feladatellátás és finanszírozás** – Referátum: Szendi-Stenger Hajnalka, Belügyminisztérium. Korreferátum: dr. Kóbor Gyula címzetes egyetemi docens, jegyző: A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései
- 13:00–14:00 **Ebéd**
- 14:00–14:30 **Önkormányzati szervezetfejlesztés** – Referátum: Gáspár Mátyás HKA pillér szakmai felelős. Korreferátum: dr. Bércesi Ferenc címzetes egyetemi docens, ny. főigazgató: A területi közigazgatás szervezetfejlesztésének tapasztalatai
- 14:30–15:00 **Stratégiai tervezés, urbanizáció** – Referátum: dr. Bajnai László egyetemi adjunktus. Korreferátum: prof. dr. Pálné Kovács Ilona akadémikus: Az urbanizáció szerepe a stratégiai tervezésben
- 15:00–15:05 **Zárszó** – dr. Bencsik András helyi egyetemi szervező köszönetnyilvánítása a résztvevőknek
- 15:05–16:00 **Kötetlen fórum**, állófogadás (közvetlen konzultációs lehetőség)

# Alternatív konfliktuskezelési módok a közszolgálatban

---

FÁBIÁN ADRIÁN\*

## Bevezető

Mielőtt az érdemi mondanivalóm ismertetésébe belevágnék, néhány – a tanulmányom tartalmához kapcsolódó alapfogalmat kívánok tisztázni:

- konfliktusnak tekintek minden, emberek közötti ellentétet, de tekintettel írásom terjedelmi kereteire, a közszolgálati konfliktusokat nem egyedileg, hanem kategóriánként tárgyalom;
- tanulmányom keretei között alternatívnak tekintek minden jogilag szabályozott konfliktuskezelési módot, a bírósági jogvitát kivéve.

Dolgozatomban először a közhivatal viseléséhez való jog tartalmát járom körül, ugyanis felfogásom szerint ezen alapjog tartalmának beható ismerete, alkalmazása számos konfliktust előzhetne meg a közigazgatásban. Ezt követően a konfliktusok kialakulásának főbb okait vizsgálom, majd azokat a jogszabályban rögzített alternatív eljárásokat, amelyek a konfliktusok megoldását hivatottak elősegíteni.

## Közhivatal viseléséhez való alapjog tartalma

Az Alaptörvény (továbbiakban: Alaptv.) a közhivatal viseléséhez való jogot úgy fogalmazza meg, hogy „minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen”.<sup>1</sup> Megjegyzem, hogy ez a szabály szóról szóra megegyezik a rendszerváltó Alkotmány idevágó rendelkezésével,<sup>2</sup> emiatt, valamint a jogállamiságra, demokráciára utaló alkotmányi szabályok változatlansága miatt,<sup>3</sup> okvetlenül használhatónak, irányadónak tartom a témában született alkotmánybírósági gyakorlatot.

A vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat legfontosabb elemei kétségtelenül a 8/2011. (II. 18.) AB határozat, illetve a később született, de hasonló tárgyú és tartalmú 111/B/2011. AB határozat. Ezek alapján a közszolgálati jogviszony alkotmányos összefüggéseiről a következőket lehet megállapítani:

Az Alaptörvény keretei között is nagy szabadságot élvez a törvényhozó a közszolgálati jogviszonyok szabályozásában, hiszen a fent idézett rendelkezést leszámítva csak annyi tudható meg belőle, hogy a „kormánytisztviselők jogállását törvény szabályozza”.<sup>4</sup>

---

\* Tanszékvezető egyetemi docens, dékánhelyettes, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék

1 Alaptv. 18. cikk (2), (4) bek.

2 Vö. Alk. 70. § (6) bek.

3 Vö. Alaptv. B. cikk (1) bek., valamint Alk. 2. § (1) bek.

4 Alaptv. 18. cikk (7) bek.

Senkinek nincs alkotmányból folyó alanyi joga meghatározott közhivatal, illetőleg közhivatalok betöltéséhez.<sup>5</sup> A köztisztviselői jogviszonyok relatíve, más foglalkoztatási jogviszonyokhoz mérve stabil jogviszonyok, de ez nem jelent abszolút stabilitást, mert a köztisztviselő – törvényben meghatározott feltételek esetén – a munkáltató egyoldalú döntésével felmenthető.

A közszférában az elbocsáthatatlanság elve érvényesül, vagyis felmentésre csak a törvényben meghatározott jogcímek alapján kerülhet sor. Ezeknek a felmentési okoknak a nevesítése olyan garanciális követelmény, amely összefügg a köztisztviselők (kormánytisztviselők, közalkalmazottak) foglalkoztatási viszonyának sajátos jellegével, vagyis azzal, hogy a versenyszféra szabályozásával szemben a közszférában zárt (karrier) típusú rendszert hozott létre a jogalkotó.

A közszolgálat zárt rendszerének törvényi szabályozása során a jogalkotó nem tekinthet el a stabilitás elvének érvényesítésétől. Nyilvánvalóan ezzel ellentétes lenne az, ha valamely közszolgálati jogviszonyt minden törvényi korlátozás nélkül – a munkáltatói jogkör gyakorlójának szabad és korlátlan döntési jogkörében – lehetne megszüntetni.

A közszolgálati jogviszonyok zárt rendszerében a felmentési okok – és ebből következően a felmentés indokolási kötelezettségének – törvényi szabályozása olyan garanciális kérdés, amely alkotmányos jelentőséggel bír. Ennek szabályozása a munkához való joggal összefüggésben az állam intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik.

A törvényhozó kötelessége olyan garanciális szabályok megalkotása, amelyek biztosítékot nyújtanak arra, hogy a kormánytisztviselőket (köztisztviselőket) törvényes indokok nélkül, önkényesen ne lehessen hivataluktól megfosztani. A kormánytisztviselő (köztisztviselő) felmentése esetén a felmentési okok és a munkáltatói indokolási kötelezettség törvényi szabályozásának hiánya a közigazgatási döntések pártpolitikai semlegességét, befolyástól való függetlenségét, pártatlanságát és ezzel együtt törvénytességét is veszélyezteti.

A kormánytisztviselők (köztisztviselők) indokolatlan felmentés elleni jogvédelmének hiánya miatt sérelmet szenved az emberi méltósághoz való jog is. A kormánytisztviselői (köztisztviselői) jogviszony munkáltató által történő, indokolás nélküli megszüntetése magában hordozza a közszolgálati jogviszony önkényes, a munkáltató szubjektív megítélésén alapuló megszüntetésének lehetőségét, amelynek következtében előre kiszámíthatatlan módon kerülhet veszélybe a kormánytisztviselőnek és családjának létfenntartása is. Mindez feltétlen alárendeltséget, kiszolgáltatott helyzetet teremt a kormánytisztviselő számára. A kormánytisztviselőnek (köztisztviselőnek) ez a kiszolgáltatott helyzete, az állami feladatmegoldás „eszközeként” való kezelése ellentétes az emberi méltósággal.<sup>6</sup>

Az Alkotmánybíróság a fentiekben túl utalt az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ajánlására, amelyben a Bizottság összefoglalta a köztisztviselői jogállás szabályozásával szemben támasztandó azon követelményeket, amelyek európai közös értéknek tekinthetők. 16. pontjában ilyen követelményként fogalmazza meg, hogy a köztisztviselői jogviszony megszüntetésére csak törvényben meghatározott esetekben és okokból kerüljön sor.<sup>7</sup>

5 Lásd még 962/B/1992. AB határozat

6 Vö. KOCSIS Miklós: Alkotmányellenes a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény. *Közjogi Szemle*, 2011/1. 68. o.

7 Recommendation No. R (2000) of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe

Meg kell jegyeznem továbbá, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája 30. cikke, amely „Az indokolatlan elbocsátással szembeni védelem” címet viseli, kimondja, hogy „Az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban minden munkavállalónak joga van az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemhez.”<sup>8</sup>

## Konfliktusos helyzetek kialakulásának okai

### *A helyi önkormányzatok belső viszonyai mint konfliktusgeneráló tényezők*

Megalapozottan kijelenthető, hogy a helyi önkormányzatok működésébe szinte kódolva van a konfliktusos helyzetek kialakulásának lehetősége. Ennek pedig egyik – de nem az egyetlen – oka a jogi szabályozás milyensége. Az alábbiakban arra keresem a választ, vajon a vonatkozó törvényi szabályozás hogyan segíti és hogyan próbálja kezelni a konfliktusos szituációkat, egyáltalán milyen relációkban fordulhatnak elő rendszerszintű konfliktusok a helyi önkormányzatokban.

A képviselő-testület a helyi önkormányzat meghatározó szereplője, mert az Alaptörvényben biztosított autonómia alapján a képviselő-testület a legfontosabb feladat- és hatáskörök gyakorlója, ide értve azt is, hogy a törvény keretei között önállóan alakíthatja ki szervezeti és működési szabályait. A polgármesternek a helyi önkormányzatban betöltött szerepe csak érintőlegesen és szűkszavúan, rövid utalás formájában jelenik meg az Alaptörvényben: „a helyi képviselő-testületet a polgármester vezeti”<sup>9</sup> Nem derülnek ki viszont a képviselő-testület és a polgármester közötti kapcsolat részletei, továbbá az sem, vajon milyen a viszonyrendszer a polgármester és a bizottságok, illetve a polgármester és a hivatal között.

Az Alaptörvény rendelkezései a képviselő-testületet „hozzák helyzetbe”, ugyanakkor konstituálnak további önkormányzati szerveket (polgármester, bizottság, hivatal), de ennél többet, különösen ami az említett szervek egymáshoz való kapcsolatait illeti, nem lehet az Alaptörvényből kiolvasni. Mindazonáltal ezt a „szűkszavúságot” nem róhatjuk fel hibaként az alkotmányozónak, mert azt a minimumkövetelményt, mely szerint az Alaptörvénynek az adott jogintézménnyel összefüggésben csupán az alapvető rendelkezéseket kell tartalmaznia, a vonatkozó alaptörvényi szabályok lényegében teljesítik.

A szűkszavúságnak vannak azonban távolabbra mutató következményei is: végeredményben az Alaptörvény, hasonlóan a korábbi Alkotmányhoz, meglehetősen tág teret hagy a törvényhozónak a helyi önkormányzatok belső szervezeti és működési rendszerének szabályozására (is). A képviselő-testület kiemelkedő pozícióját érintetlenül hagyva a törvényhozó az önkormányzati szervek egymáshoz való viszonyát tulajdonképpen lényeges kötöttségek nélkül rendezheti.

Az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban az Möt. is a képviselőtestületet helyezi az önkormányzati szervezet (és működés) képzeletbeli középpontjába, illetve kifejez bizonyos alá-fölé rendeltségi viszonyt az említett szervek között. Arra viszont, hogy a „képviseletestület szerve” minőség milyen konkrét jogállást, helyzetet jelent az egyes szervek számára, nem találunk általános rendelkezéseket. Ez a viszonyrendszer csak a törvényi részletszabályokban látszik – nagy vonalakban – körvonalazódni.

8 Lásd Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény

9 Alaptv. 32. cikk (2) bek.

Számos olyan konfliktushelyzet lehet azonban – példának okáért – a képviselő-testület körül, amelyek jogi szabályozása hiányzik. Nagyobb településeken előfordul, hogy a képviselőtestület többségi csoportja – egyfajta „demokratikus gesztusként” – az ellenzéknek férőhelyeket biztosít a bizottságokban. Erre természetesen a többségnek joga van, de korántsem kötelessége. Ilyen előzmények után azonban előfordulhat, hogy a kisebbségi képviselőcsoport (ellenzék) – a többség által – nem kívánatosnak minősített magatartását (pl. beruházás megakadályozása érdekében végzett aláírásgyűjtés) a képviselőtestület (pontosabban a többségi képviselőcsoport) azzal „honorálja”, hogy valamennyi ellenzéki képviselőt visszahívja („kiszavazza”) a bizottságokból. Ennek a reakciónak (retorzió) az Möt. alapján nincs törvényes akadálya, mégsem minősíthető az ilyen döntés demokratikusnak, különösen a rendeltetésszerű joggyakorlás alkotmányos követelménye alapján.

Kényes lehet a képviselő-testület és a polgármester közötti viszony is. A képviselő-testület hatáskörei gyakorlásán keresztül kifejtethet bizonyos rendelkezési jogokat a polgármester felett:

- A polgármesteri tisztség megszüntetését kezdeményezheti.<sup>10</sup>
- A polgármester felett a fegyelmi jogkört a képviselő-testület gyakorolja.<sup>11</sup>
- Az alpolgármestert (alpolgármestereket) a képviselő-testület választja.<sup>12</sup>
- A képviselő-testület bizonyos hatáskörök gyakorlását átruházhatja a polgármesterre.<sup>13</sup>

A polgármester önkormányzaton belüli, a képviselő-testülethez viszonyított relatív önállóságát biztosítja ugyanakkor az, hogy – eltérően a bizottságtól – a polgármesternek önálló feladat- és hatáskörei vannak. A polgármester az önkormányzati rendszer fontos szereplője, nagyfokú legitimációval rendelkezik, hiszen a választópolgárok többségének szavazatával nyeri el megbízatását. Státuszát, feladatait, jogosítványait – a törvényhozó szándéka szerint – erre figyelemmel határozza meg az Möt.

Bizonyos mértékig a képviselő-testület belátásán – hatáskör-átruházási gyakorlatán – múlik az is, erősíti vagy gyengíti-e a polgármester helyi önkormányzásban betöltött szerepét. A helyi képviselő-testület saját feladat- és hatásköréből (az át nem ruházhatók kivételével) bármelyiket átruházhatja a polgármesterre. A gyakorlatban elsősorban a gyakran előforduló, egyszerűbb elbírálású ügyek (pl. szociális támogatás nyújtása) sorolhatók ide. A helyi képviselő-testület az átruházást követően is „ura” marad az ügyeknek; bármikor visszavonhatja az átruházott hatáskört, a polgármester önkormányzati hatósági hatáskörben hozott döntését – fellebbezés esetén – felülbíráhatja, bármely ügy intézéséhez (irányelvszerű) utasítást adhat.<sup>14</sup>

A polgármester és a jegyző kapcsolata neuralgikus: a törvény szóhasználata arra utal, hogy a polgármester a jegyzőnek mintegy felettese a szervezetben, de ezt a főnöki hatalmat tompítják azok a rendelkezések, melyek szerint a polgármester több hatáskörét jegyzői közreműködéssel gyakorolja, viszont a jegyző vezetői jogosítványai szinte kivétel nélkül polgármesteri közreműködés hiányában is gyakorolhatók. Elfogadhatónak tartom azt az álláspontot, miszerint a polgármester a hivatalt érintő kérdésekben utasíthatja a jegyzőt, de az utasításnak fokozottan figyelembe kell vennie a jegyző – törvényben biztosított – feladat- és hatásköri autonómiáját.

<sup>10</sup> Möt. 70. § (1) bek.

<sup>11</sup> Lásd még Möt. 132. § (1) bek. i) pont

<sup>12</sup> Möt. 70 § (1) bek.

<sup>13</sup> Möt. 41. § (4) bek.

<sup>14</sup> Möt. 41. § (4) bek.

A polgármester a jegyző főnöke: felette minden munkáltatói jogot ő gyakorol, beleértve a kinevezést, vezetői megbízást, felmentést, vezetői megbízás visszavonását, az összeférhetlenség megállapítását, fegyelmi eljárás megindítását, a fegyelmi büntetés kiszabását stb. A konfliktusos helyzetek főnöki hatalmi szóval nyilván az esetek döntő többségében megelőzhetők.

Az alapkoncepció szerint a polgármester (helyi) politikus, a jegyző pedig (helyi) szakember, a jegyző szakmai függetlenségét ugyan több szabály is biztosítja, de erősen kötődik a polgármester személyéhez (lásd munkáltatói jogkörök), illetve a polgármestert több olyan jogosítvány is megilleti, amely korlátozza a jegyző önálló működését. Mindezzel együtt a kiegyensúlyozott önkormányzati feladatelátás kettejük szoros együttműködését feltételezi.<sup>15</sup>

A polgármester a hivatallal kapcsolatosan

- a meghatározza a hivatal feladatait az önkormányzat munkájának szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában, valamint
- előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására.

Az Möt. mindkét esetben hozzáteszi, hogy e hatáskörök gyakorlására a jegyző javaslatai alapján kerül sor. Ugyancsak a hivatallal kapcsolatos rendelkezési jognak minősíthető az, hogy a polgármester gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző felett. Mindebből az következik, hogy a jegyző hivatallal kapcsolatos rendelkezési jogainak fontos része a polgármesterhez intézett javaslatok formájában gyakorolható. A jegyző önálló vezetői jogosítványa viszont, hogy a hivatal köztisztviselői felett ő gyakorolja a munkáltatói jogokat.

A jogi szabályozásból, de annak egyenetlenségeiből, hiányosságaiból és általában az önkormányzati feladattelátásból is az következik, hogy a szervezet megfelelő működése a polgármester és a jegyző szoros együttműködése nélkül nemigen valósítható meg.<sup>16</sup> Ha a két vezető között nincs kompromisszumkészség, sőt személyes konfliktus, rivalizálás alakul ki, a jogi szabályozás nem segíthet a helyzet megoldásában.<sup>17</sup>

A vezető szervek, személyek (képviseelő-testület, polgármester, jegyző) között is megfigyelhető bizonyos fokú hierarchia. A törvényi szabályozás alapján egyértelmű, hogy a képviselő-testület illetik a meghatározó vezetői jogosítványok, a polgármester is bizonyos szempontból a testületnek alárendelten működik, de – ahogy erre korábban utaltam – azért neki is vannak önálló vezetői rendelkezési jogai.

A polgármester „rendelkezik” az alpolgármesterrel: feladatokat bízhat rá, beszámoltathatja, utasíthatja stb. Abban az esetben, ha a képviselő-testület több alpolgármestert választott, a polgármesternek meg kell határoznia, hogy akadályoztatása esetén adott alpolgármester mely ügyekben, ügycsoportokban helyettesítheti. (Másképpen az alpolgármester a polgármestert természetesen a hivatal irányításában is helyettesítheti.<sup>18</sup>) Ennek a helyettesítési rendnek az előzetes meghatározása rendkívül lényeges, mert a polgármester váratlan akadályoztatása esetén ennek hiányában eldönthetetlen, hogy az alpolgármesterek milyen módon vehetik ki a részüket a polgármesteri feladat- és hatáskörök ellátásában.

15 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Helyi kormányzás Magyarországon. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2008. 151–152. o.

16 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: i. m. 152. o.

17 BÁRDOS László: Az önkormányzatok húsz éve – jegyzői szemmel. Új Magyar Közigazgatás. 2011/1. 48. o.

18 SZMODIS Jenő: A polgármesternek a polgármesteri hivatallal kapcsolatos jogairól II. Magyar Közigazgatás. 1996/1.



Ha a kérdés rendezetlen, lényegében két megoldás is szóba jöhet ugyan, de jogilag mindkettő agyályos. Az egyik, hogy az alpolgármesterek egymás között megállapodnak a helyettesítés rendjéről, a másik, hogy a képviselő-testület dönt a kérdésben. Az ilyen helyzetek a megoldása a helyi önkormányzat zavartalan működése szempontjából mindenképpen szükségyszerű, de az említett eljárások jogszerűsége azért kérdéses, mert a polgármester helyettesítési rendjének meghatározása a polgármester kizárólagos hatásköre.

Azzal együtt, hogy a jogi szabályozás komplikált és belső ellentmondásoktól sem mentes, az említett szervezeteknek (képviseelőtestület, polgármester, jegyző) a hivatallal kapcsolatos helyzete viszonylag egyszerűen meghatározható. Lényegében arról van szó, hogy az Mötv. a hivatallal kapcsolatos rendelkezési (vezetői) hatásköröket nem egy személyhez (testülethez), hanem az említett három szervhez telepítette. Másként fogalmazva: a törvény szövegével, ellentétben, nincs egységes vezetés a helyi önkormányzat szervezetében.<sup>19</sup>

### Esettanulmány: önkormányzati konfliktuskezelés a gyakorlatban<sup>20</sup>

Dr. Kilián Orsolya Szekszárd Megyei Jogú Város Önkormányzatának Hivatalának jegyzői tisztségét 1999-ben pályázta meg és nyerte el a közgyűlés többségének támogatásával. Nem kisebb feladata volt, mint a tapasztalt, szakmailag is elismert hivatali előd után a közgyűlés, a polgármester és természetesen a hivatal támogatását is kivívni.

Elmondása szerint ez egyáltalán nem volt könnyű. Hivatalába kerülve szakmai igényességgel látott hozzá a belső szabályozás terén tapasztalt hiányosságok felszámolásához, a bértábla „egyenlenségeit” is megszüntette. A munkát négyéves közigazgatási vezetői gyakorlattal a háta mögött kezdte meg Szekszárdon. „Céлом az volt, hogy a törvényeknek megfelelően vezessem a hivatalt, és ez szakmai kérdés” – fogalmazott. Fontosnak tartom itt megjegyezni, hogy az önkormányzat vezetése soha semmilyen formában nem emelt kifogást hivatali tevékenysége ellen egészen 2002-ig.

A „gondok” a 2002. évi önkormányzati választások után kezdődtek. November elején a polgármester közölte vele, hogy kiadta a szabadságát. Véleménye szerint – mint azt akkoriban többször is nyilatkozta – ez burkolt kísérlet volt a felfüggesztésre. Az ügyben a munkaügyi bírósághoz fordult, de időközben a polgármester visszavonta az intézkedést. November közepén a polgármester és néhány frakcióvezető felajánlotta, hogy közös megegyezéssel távozzon posztjáról. Erre azt válaszolta, hogy semmi oka nincs arra, hogy távozzon.

2003 első napjaiban határozat született a fegyelmi vizsgálat megindításáról. A „bűnlajstrom” számos „vádpontról” állt, de általában több éve történt jogsértésekre hivatkozott. A következőkben tekintünk át ezek közül néhány fontosabbat. Az első kifogás szerint 2001-ben és 2002-ben is túllépte az engedélyezett létszámkeretet, de ezt a közgyűlésnek nem jelezte, ezzel pedig szabálytalanul használta fel a költségvetési célleírányzatot. Az érv egy vitatható számtani műveleten alapult, amellyel 8 fő közal-

19 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: i. m. 153. o.

20 Az alpont megírásához felhasználtam Fülöp Péter: Tanulmány egy megyei jogú város jegyzőjének esete alapján c. írását. In Fábrián Adrián (szerk.): A jegyző helye és szerepe a magyar közigazgatásban. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2010. 73–82. o.



kalmazottat – akik nem tartoznak a jegyző alá, mint például a mezőőr vagy a gyepmester – is hozzáadtak a hivatali létszámhoz.

A második pontban az állt, hogy a jegyző többször nem tartotta be a munkaidőre vonatkozó előírásokat, ami sértette a munkafegyelmet, valamint munkatársaival, a polgármesterrel és a szakszervezettel szemben folyamatosan megsértette a törvényben előírt együttműködési kötelezettséget. A rendelkezésre álló iratokból nem derül ki pontosan, mi az, amit kifogásoltak ebben az esetben. A jegyző véleménye szerint valójában azt nehezményezték, hogy nem ért be reggel 8 órára a hivatalba. Az együttműködési kötelezettség megszegésével kapcsolatban elmondta, nem is érti, mi volt a gond, hiszen ő minden alkalommal eleget tett e kötelezettségének. (Együttműködött például a polgármesterrel a jutalmazásokra, a szakszervezettel a munkaidőre vonatkozó belső szabályzatok kialakítása során.)

Terhére rótták továbbá, hogy nem készítette el az irodavezetők minősítését. A Ktv. – akkor hatályos szövege – előírta a köztisztviselők teljesítményének értékelését, illetve a minősítést. Ezt egy év közös munka után tudja elkészíteni egy felelős vezető. „Ez akkor történt – vélte az érintett –, amikor hivatalba léptem. A kollégák tekintetében a törvényben előírt egy év még nem telt el, így a minősítést nem tudtam elkészíteni.”

A fegyelmi eljárás vizsgálóbiztosának jelentése szerint a jegyzőt felelőség terheli amiatt, hogy nem vizsgálta ki annak a balesetnek a körülményeit, amelynek a város tulajdonában lévő gépkocsival a jegyző maga is szenvedő alanya volt. A szekszárdi polgármesteri hivatal belső szabályzata szerint, ha a hivatal gépkocsija balesetet szenved vagy okoz, a jegyző köteles az ügyről – azt röviden ismertetve – jegyzőkönyvet készíteni. (A 2001. húsvétkor történt balesetről a jegyzőnő nem készített jegyzőkönyvet. A balesetben a jegyző arca és egyik lába súlyosan megsérült, és a körülmények miatt másfél hónapig táppénzen volt.)

A fegyelmi ügyet 2003-ban négy órán át tartó rendkívüli közgyűlés tárgyalta. A meghallgatásokat és a vitákat követően egyhangúlag a belső vizsgálat eredményét fogadták el. A jegyzőt azonnali hatállyal hivatalvesztéssel sújtották. A jegyző ezek után bírósághoz fordult, amely pedig 2006-ban visszahelyezte őt hivatalába, és kamatostul megítélte neki kiesett munkabérét.

A jegyzőt 2008-ban ismét felfüggesztették hivatalából, majd 2008 júniusában kimondta a közgyűlés fegyelmi büntetésként a hivatalvesztést. Még 2008 áprilisában indult egy fegyelmi vizsgálat a jegyző ellen, hogy kiderüljön, ki a felelős azért, hogy a hivatal nem hajtotta végre az eboltásról szóló rendeletet. A „vád” szerint ugyanis a jegyző nem indított szabálysértési eljárást azok ellen, akik nem oltatták be a kutyájukat. (Ezt az eljárást később megszüntették.) 2008 nyarán két újabb vizsgálat is indult. Az egyiket a jogi-ügyrendi és gazdasági bizottság kezdeményezte. Különböző hivatali mulasztásokban állapították meg végül a jegyző felelősségét, és fegyelmi büntetésként megvonták 13. havi javadalmazását. A másik fegyelmi ügyet Állami Számvevőszéki jelentés alapján indították ellene.

A fegyelmi ülést nyílt ülésen tárgyalták, a határozatokat azonban zárt ülésen hozta a fegyelmi tanács. A döntés ellen a jegyző bírósághoz fordult. A fegyelmi döntést követően sajátos helyzet alakult ki a tolnai megyeszékhelyen. A jegyzőt felfüggesztették hivatalából, aljegyző nem volt. A közgyűlés viszont 2008. június 16-án helyettes jegyzőt nevezett ki. Korábban a jegyző 8 alkalommal tett javaslatot az aljegyző személyére (ugyanazt a személyt javasolta), akit a közgyűlés egyik alkalommal sem szavazott meg. (A regionális közigazgatási hivatal a kinevezés elmaradását mulasztásos törvénysértésnek minősítette, és felhívta a közgyűlés figyelmét arra, hogy kötelező aljegyzőt kinevezni.)

Az első fokon eljáró Pécsi Munkaügyi Bíróság eljárási hiba miatt hatálytalanította ugyan a közgyűlés fegyelmi határozatát, de – arra hivatkozással, hogy a jegyzőnk munkavégzésével kapcsolatban már több fegyelmi eljárás indult, amely a munkáltató önkormányzat részéről bizalomvesztéssel járt – hivatalába nem helyezte vissza. Az ítélet ellen mindkét fél fellebbezett.

Az ügyet másodfokon tárgyaló Baranya Megyei Bíróságon a döntést megelőzően dr. Kilián Orsolya – tekintettel a megváltozott jogszabályi környezetre (indokolás nélküli felmentés lehetősége) – visszavonta a hivatalba történő visszahelyezésére vonatkozó kérelmét. A Baranya Megyei Bíróság jogerős ítéletével az első fokú bíróság határozatát hagyta helyben, vagyis dr. Kilián Orsolya számára a visszamenőleg járó javadalmazásán felül a felmentési időre járó összeget és végkielégítést is megítélt, hivatalába azonban nem helyezték vissza.

## Az utasításra vonatkozó jogi szabályozás mint konfliktusforrás

A Kttv. a köztisztviselő engedelmisségi kötelezettségén keresztül utal az egyedi utasítás néhány jellegzetességére. A törvényi szabályozás értelmében:

- A tisztviselő köteles felettese utasítását végrehajtani.
- A tisztviselő köteles felettese utasításának végrehajtását megtagadni, ha annak teljesítésével:
  - bűncselekményt, illetve szabálysértést valósítana meg;
  - más személy életét, testi épségét vagy egészségét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné.
- A tisztviselő az utasítás végrehajtását megtagadhatja, ha annak teljesítése az életét, egészségét vagy testi épségét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné, vagy jogszabályba ütközne.
- A tisztviselő köteles az utasítást adó figyelmét felhívni, és egyben kérheti az utasítás írásba foglalását, ha az, vagy annak végrehajtása jogszabályba ütközne, vagy teljesítése kárt idézhet elő és a köztisztviselő a következményekkel számolhat, vagy az utasítás az érintettek jogos érdekeit sérti. Az utasítást adó felettes az utasítás írásba foglalását nem tagadhatja meg. A tisztviselőt az írásba foglalásra irányuló kérelme miatt hátrány nem érheti.
- Ha az utasítást adó a tisztviselőnek nem közvetlen felettese, akkor a közvetlen felettes útján kell az írásba foglalást kérni.
- A tisztviselő, ha felettese döntésével, illetve utasításával nem ért egyet, jogosult különvéleményét írásba foglalni. Emiatt hátrány nem érheti.<sup>21</sup>

A Kttv. szabályrendszere legalábbis vitatható. Egyrészt azért, mert a törvény hivatkozott szakasza nem tiltja expressis verbis bűncselekmény, illetve szabálysértés elkövetésére felbujtó, vagy más személy életét, testi épségét vagy egészségét veszélyeztető magatartásra kötelező utasítások kiadását. Csupán az ilyen tartalmú utasítások végrehajtását „igyekezik” megakadályozni.

Még kétségbeejtőbb a hivatkozott rendelkezés, ha az utasítás következményeiért viselt felelősség oldaláról vizsgáljuk meg a problémát. Ugyanis abban az esetben, ha a beosztott köztisztviselő nem tagadja meg az utasítás végrehajtását, és ezzel bűncselekményt, szabálysértést stb. valósít meg, tettéért felelősséggel tartozik, míg a vezetőt nem terheli semmilyen felelősség az utasítás tartalmáért, illetve kiadásáért. Vitatható a szabályozás azért is, mert nem ad semmiféle eligazítást az utasítások formájára,

21 Kttv. 78. §

illetve tartalmára. Helyeselhető lenne az olyan tartalmú szabályozás, amely bizonyos tartalmú utasítások esetében – tekintet nélkül a beosztott ilyen irányú kérésére – kötelezően előírja az írásos formát.

Ami a tartalmi összetevőket illeti, az utasításoknak vannak olyan esszenciális elemei (pl. határidők), amelyek nem hiányozhatnak belőle. Ellenkező esetben az utasítás végrehajtása eshetőlegessé, bizonytalanná válhat. Ugyancsak a tartalmi elemek alulszabályozottságát mutatja példának okáért az is, hogy a törvény értelmében a nyilvánvalóan jó erkölcsbe ütköző utasításokat is végre kell hajtani. A Kttv. engedelmességi szabályai lényegében az ún. mérsékelt engedelmesség elvét követik. Ez a személyzeti elv a legáltalánosabb értelemben azt jelenti, hogy a beosztott utasítás iránti lojalitása jogsértés bekövetkezése esetén – általában – nem érvényesülhet.

A magyar szabályozás viszont csak a legsúlyosabb jogsértések (pl. bűncselekmény) veszélye esetén írja elő a kapott utasítás megtagadásának kötelezettségét. Aggályos továbbá, hogy a köztisztviselőnek kell minden esetben vizsgálnia, vajon az adott utasítás jogellenes-e, illetve végrehajtása nem jár-e bűncselekmény, illetve szabálysértés elkövetésével együtt, illetve – közvetlenül és súlyosan – veszélyezteti-e más személy életét, testi épségét vagy egészségét. Ilyen jogszerűségi kontroll elvégzését valamilyen tisztviselőtől nyilvánvalóan nem lehet elvárni.

A törvénytelen vagy tisztességtelen utasítás kiadása a vezetői hatalommal való visszaélésként minősíthető, az ilyen típusú abúzusnak pedig több oka is lehet: alkalmatlanság, tévedés, felkészületlenség, magánérdek, csoportérdek stb.<sup>22</sup> Ezek az indokok önmagukban sem a vezető, sem a beosztott oldalán nem rendelkeznek túl nagy jelentőséggel, sokkal nagyobb jelentősége lehet az ilyen utasítások gyakorlati következményeinek. Ennél is figyelemre méltóbb az a reakció, amit az utasítás által okozott belső, lelkiismereti konfliktus vált ki a beosztott tisztviselőből. Egy lehetséges reakció a riadófújás (whistle-blowing). Ez azt jelenti, hogy mivel a köztisztviselőnek az utasítással kapcsolatos kritikái észrevételeire nem reagál a felettese, előbbi a szervezeten belül tájékoztatja környezetét a körülmények szerinte nem megfelelő alakulásáról.

A riadófújás megítélése nem könnyű feladat, ugyanis bár kétségtelenül nehezen összeegyeztethető a lojalitás követelményével, de mögötte komoly morális dilemmák is állhatnak.<sup>23</sup> Éppen emiatt vannak olyan vélemények, melyek szerint az ilyen tisztviselői magatartás adott esetben elfogadhatónak, indokoltnak is minősíthető,<sup>24</sup> sőt bizonyos esetekben egyenesen kötelező is „riadót fújni”.<sup>25</sup>

## Alternatív konfliktuskezelési módok a jogi szabályozásban

### *A polgármester és a képviselő-testület relációja*

Az Möt. lehetővé teszi a polgármester számára, hogy bármely okból (akár személyes konfliktusból) kifolyólag kezdeményezze a képviselő-testületnél az alpolgármester megbízásának visszavonását. Ha a képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel az alpolgármester megbízását nem vonja vissza, akkor ugyan megőrzi alpolgármesteri tisztségét, de a polgármes-

22 SZAMEL Lajos: A korrupció, a protekció és a többi... Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1989. 165. o.

23 Lundquist, Lennard: Az információ szabadsága és a svéd bürokrácia. In GULYÁS Gyula (szerk.): Közzszolgálat és etika. Budapest 1997. 213. o.

24 CHAPMAN, Richard E.: Etika a közzszolgálatban. In GULYÁS Gyula (szerk.): Közzszolgálat és etika. Budapest 1997. 14. o.

25 Lásd SZABÓ Gábor: A szervezeti etika alapvető kérdései. JURA. 2008./1. 218. o.

ter az alpolgármester feladatait írásban, teljes körűen köteles megvonni, azaz a feladatkör megvonását követően az alpolgármester

- alpolgármester marad;
- továbbra is a képviselő tiszteletdíjával azonos mértékű díjra jogosult;
- amennyiben képviselő, úgy továbbra is gyakorolhatja a helyi önkormányzati képviselő jogait és kötelességeit.<sup>26</sup>

### ***Polgármester és képviselő-testület reláció***

A helyi képviselő-testület és a polgármester közötti viszony tartós megromlása kétségkívül konfliktushelyzetet eredményez, amely megzavarja a helyi önkormányzás folyamatos fenntartását, feltételeinek biztosítását. E konfliktushelyzet hátterében a helyi képviselő-testületnek mind „alkotmányos”, mind pedig „alkotmányellenes” működése állhat. Ennek megítélésében döntő szerepet kap az a körülmény, hogy a konfliktushelyzet létrejöttében kimutatható-e a helyi képviselő-testületnek, illetve a polgármesternek olyan magatartása, amely nyilvánvalóan és kifejezetten törvények rendelkezéseibe ütközik.

Önmagában nem alkotmányellenes, nem törvénysértő az az eljárás, amelynek során valamely helyi képviselő-testület – élve a törvényekben kapott felhatalmazásokkal – a szerinte törvénysértéseket bizonyíthatóan elkövető polgármesterét felfüggeszti az állásából. Minthogy azonban ez utóbbi munkavégzésének akadályozása – konkrét okától függetlenül – ellehetetleníti a helyi képviselő-testület munkájában, s azon keresztül a helyi önkormányzás gyakorlásában való részvételét, jelentősége van annak, hogy feladatellátásának akadályozása a képviselő-testület önkényes, alkotmányellenes magatartására vezethető-e vissza.

Amennyiben a helyi képviselő-testület megindította a konfliktusok feloldására igénybe vehető eljárásokat, akkor kerül előtérbe az eljárások minél előbbi, „ésszerű határidőn” belüli lezárásának követelménye. A helyi képviselő-testület és a polgármester közötti konfliktus megoldása érdekében a megalapozott döntés kialakításához szükséges és elégséges időben hozott döntés tekintendő az „ésszerű időben” meghozott döntésnek. Az így értelmezhető „ésszerű idő” mind a konfliktus megoldására rendelt eljárások megindítására, mind pedig az eljárások lezárására vonatkozhat. Az indokolatlan késlekedés az ésszerű határidőn belüli döntésre vonatkozó kötelezettség megszegésének minősül. A helyi képviselő-testület ezt a kötelezettséget akkor szegi meg, ha a törvényi rendelkezések figyelembevételével nem indítja meg azokat az eljárásokat, amelyek alkalmasak lehetnek a helyi képviselő-testület és a polgármester közötti konfliktusok feloldására. Ez a késlekedése, mulasztása önkényesnek, alkotmányellenesnek minősül, csakúgy, mint az, ha ésszerű indok nélkül nem zárja le haladéktalanul az általa indított fegyelmi eljárást, ha erre külön előírt határidő nem is kötelezi.

A helyi önkormányzás zavartalanságának folyamatos fenntartása, feltételeinek biztosítása a helyi képviselő-testületnek és a polgármesternek egyaránt alkotmányos kötelessége. Ebből következően a polgármesternek is elő kell segítenie a konfliktusok mielőbbi rendezését. Ha tehát a konfliktus feloldásában ugyancsak aktív közreműködésre köteles polgármester maga is bizonyíthatóan és tevőlegesen közrehat abban, hogy a helyi képviselő-testület „ésszerű határidőben” nem tudja lezárni az eljárást, úgy

<sup>26</sup> Möt. 76–77. §

ez az eljárás olyan elhúzódnak számít, amelyért a helyi képviselő-testület nem tehető felelőssé, azaz annak önkényes, alkotmányellenes működése nem állapítható meg.

Nyilvánvaló ugyanis, hogy az eljárás lezárását akadályozó, polgármester által követett halogató taktika következményeit nem lehet a helyi képviselő-testületre hárítani, s az ilyen okból beálló késlekedést sem lehet a testület önkényes, alkotmányellenes működése megnyilvánulási formájának tekinteni. „Csak a konkrét eset körülményei alapján dönthető el, hogy adott esetben mi az ésszerű határidő.” Ennek az „ésszerű határidőnek” az értelmezésénél fokozott jelentősége van a konfliktus feloldására egyaránt köteles felek magatartásának.<sup>27</sup>

Ebből a követelményből levezethető, hogy a konfliktus megoldásához szükséges és elegendő ésszerű idő megtartására a vitázó felek mindegyikének törekednie kell, azaz egyikük sem tanúsíthat olyan magatartást, amely ésszerű indok nélkül késlelteti a konfliktusfeloldó eljárások megindítását, illetőleg azok lezárását. Nem tesz eleget ennek az alkotmányos kötelezettségének az a helyi képviselő-testület sem, amely önkényesen akadályozza a polgármestert megbízásának a teljesítésében. Mindenkor önkényes az akadályozás, ha annak jogszerű indokai nincsenek, s a felfüggesztésnek nem állnak fenn a törvényekben írt feltételei. Nem tekinthető ugyanakkor önkényesnek – ennek következtében alkotmányellenesnek – a helyi képviselő-testület működése akkor, ha a helyi önkormányzás zavartalanságának biztosítása érdekében a testület igénybe veszi a konfliktus feloldására rendelt törvényi eszközöket.

A helyi képviselő-testület feloszlatai jogával az Országgyűlés csak akkor élhet, ha a helyi képviselő-testület működése ellentétes az Alaptv.-nyel. Alkotmányellenesen működik a helyi képviselő-testület akkor, ha önkényesen, ésszerű indok hiányában akadályozza a polgármestert közmegbízásának teljesítésében. Az önkényesség vizsgálata során azonban értékelni kell a konfliktus feloldásában ugyan csak együttműködésre kötelezett polgármester magatartását is.

A helyi képviselő-testület működése alkotmányellenesnek tekinthető akkor, ha a polgármestert önkényesen akadályozza megbízásának teljesítésében. Önkényes akadályozásnak minősül az, ha a helyi képviselő-testület nem indítja meg azokat az eljárásokat, illetőleg nem veszi igénybe azokat az eszközöket, amelyeket törvény a helyi képviselő-testület és a polgármester közötti konfliktusok megoldására rendel.

A helyi önkormányzati képviselő-testület működésének hiánya, a törvény keretei között kiadott szervezeti és működési szabályzatnak megfelelő működés tartós mellőzése, a működőképesség helyreállításának, a működés folytatásának kilátástalansága alkotmányellenes. Azaz: mindezek sértik a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzashoz való jogát,<sup>28</sup> így eredményezhetik a képviselő-testület Országgyűlés általi feloszlatai. A feloszlatai a polgármester megbízatai is megszünteti.<sup>29</sup>

## Kormánytisztviselői Döntőbizottság

A kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonyból származó igényének érvényesítése érdekében – meghatározott esetekben – közzolgálati panaszt nyújthat be a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz. A munkáltató és az érdekképviseleti szerv az e törvényből származó igényét bíróság előtt érvényesítheti.

27 Vö. 8/1992. (I. 30.) AB határozat, 51., 54. o.

28 Vö. 24/2000. (VII. 6.) AB határozat

29 Alaptv. 35. § (6) bek.

A közszolgálati panaszt a sérelmesnek tartott munkáltatói intézkedésről szóló irat kézbesítésétől számított 30 napon belül lehet a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz benyújtani

- a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetésével;
- az összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítással;
- a minősítés, a teljesítményértékelés megállapításaival;
- a fegyelmi és kártérítési ügyben hozott határozattal;
- a kinevezés egyoldalú módosításával;
- a sérelemdíj megfizetése ügyében hozott határozattal kapcsolatos ügyekben.

A Kormánytisztviselői Döntőbizottság döntésével szemben a kormánytisztviselő, illetve a munkáltató a döntés közlésétől számított harminc napon belül bírósághoz fordulhat. A kormánytisztviselő meghatározott esetekben, a munkáltató bármely e törvényből származó igényével összefüggésében véleményét kérheti a Kormánytisztviselői Döntőbizottságtól az igény megalapozottságáról. A Kormánytisztviselői Döntőbizottság véleményezési eljárása nem érinti a Kttv. alapján biztosított bírósághoz fordulás jogát. A véleményezési eljárásra a Kormánytisztviselői Döntőbizottság nem határozatot hoz, hanem a Kormánytisztviselői Döntőbizottság tagja által kiadmányozott és indokolással ellátott véleményt bocsát ki. A jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetésére vonatkozó megállapodás megtámadása esetén a kormánytisztviselő a közszolgálati panaszt, a munkáltató a keresetlevelet a megtámadás eredménytelenségének megállapításától számított 30 napon belül terjesztheti elő. A megtámadás eredménytelen, ha a másik fél annak közlésétől számított 15 napon belül nem válaszol, vagy azt nem fogadja el. A munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelési jogkörébe tartozó döntése ellen a kormánytisztviselő a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz, illetve a bírósághoz akkor fordulhat, ha a Kttv. megengedi.

A közszolgálati panasz beadására megállapított határidőt megtartottnak kell tekinteni, ha a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz intézett közszolgálati panaszt, illetve a bírósághoz intézett keresetlevelet legkésőbb a határidő utolsó napján postára adták. Ha a fél a közszolgálati panasz, illetve a keresetlevél beadására megállapított határidőt elmulasztja, igazolással élhet. Az igény 6 hónap elteltével nem érvényesíthető. A közszolgálati panaszt a Kormánytisztviselői Döntőbizottság annak kézhezvételétől számított 60 napon belül indokolással ellátott határozatban bírálja el, és döntését írásban közli. Ezt a határidőt indokolt esetben a Kormánytisztviselői Döntőbizottság egy alkalommal 60 nappal meghosszabbíthatja. A közszolgálati panaszt háromfős tanács bírálja el. Az ügy elbírálásában eljáró tanács tagjait és a tanács elnökét a Kormánytisztviselői Döntőbizottság elnöke jelöli ki. A tanács elnöke az lehet, aki egyetemi szintű végzettséggel és jogász szakképzettséggel rendelkezik. A tanács a határozatát többségi szavazással hozza. A Kormánytisztviselői Döntőbizottság eljárása illeték- és költségmentes.<sup>30</sup> Közszolgálati jogviszonyban állók (köztisztviselők) közszolgálati panasszal nem élhetnek, velük kapcsolatosan a Kormánytisztviselői Döntőbizottságnak nincs hatásköre.<sup>31</sup>

### ***Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum***

A közigazgatási szervek, valamint a közszolgálati tisztviselők érdekeinek egyeztetése, a vitás kérdések tárgyalásos rendezése, valamint a megfelelő megállapodások kialakítása céljából a Kormány, az orszá-

<sup>30</sup> Kttv. 190–191. §

<sup>31</sup> Vö. Kttv. 226. §

gos önkormányzati érdek-képviselői szervezetek, valamint a kormánytisztviselők és a köztisztviselők országos munkavállalói érdek-képviselői szervezeteinek tárgyalócsoportja részvételével Közzszolgálati Érdekegyeztető Fórum (KÉF) működik.

A KÉF hatáskörébe a közigazgatásban foglalkoztatott kormánytisztviselők és köztisztviselők élet- és munkakörülményeire, foglalkoztatási feltételeire vonatkozó tárgykörök tartoznak. A KÉF véleményét ki kell kérni a hatáskörébe tartozó ügyekkel kapcsolatban az igazgatási munkaerővel és személyi juttatásokkal való gazdálkodás kérdéseiben. A KÉF tájékoztatáskérésre, illetve javaslatlételre jogosult a hatáskörébe tartozó egyéb ügyekkel kapcsolatban. A KÉF szervezetének és működésének szabályait a Kormány nevében eljáró közzszolgálati életpálya kidolgozásáért felelős miniszter és az érdekegyeztetésben résztvevő felek közötti megállapodás tartalmazza. Titkársági feladatait a közzszolgálati életpálya kidolgozásáért felelős miniszter látja el.<sup>32</sup>

### ***Munkahelyi kormánytisztviselői érdekegyeztetés***

A munkahelyi kormányzati szolgálati kérdések rendezésére a munkahelyi kormánytisztviselői érdekegyeztetés szolgál. A munkahelyi kormánytisztviselői érdekegyeztetésben az államigazgatási szerv vezetője és a szakszervezet választott tisztségviselője vesz részt. A tárgyalópartnerek a vitás kérdések egyeztetésébe szakértőket is bevonhatnak. Az államigazgatási szerv vezetője köteles kikérni a szakszervezet véleményét a kormánytisztviselők munkavégzésére, munka- és pihenőidejére, jutalmazására, valamint juttatásaira vonatkozó, a munkáltató hatáskörébe utalt szabályozásról. A szakszervezet jogosult a kormánytisztviselők csoportját érintő munkáltatói intézkedéssel (döntéssel) vagy annak tervezetével kapcsolatos véleményét az államigazgatási szervvel közölni, ezzel összefüggésben konzultációt kezdeményezni.<sup>33</sup>

## **Konklúzió**

A közigazgatás köztudottan személyzet-intenzív rendszer, működése során alapvetően a tisztviselők munkájára támaszkodik. A személyzet-intenzív rendszerekben, az interperszonális kapcsolatokban a konfliktusok a működés természetes velejárói, valódi problémát tulajdonképpen csak abban az esetben okoznak, ha a konfliktus, nézeteltérés a szervezet működésének jogszerűségét vagy hatékonyságát veszélyezteti. A jogi szabályozás vizsgálata után arra következtethetünk, hogy a szabályozás olykor kifejezetten konfliktusfaktor, más esetekben konfliktusok megoldására, elsimítására vállalkozik. Meggyőződésem, hogy számos konfliktusos szituáció lenne megelőzhető a vonatkozó jogi szabályozás megváltoztatásával (letisztultabb szervezeti és működési viszonyok kialakításával), illetve rugalmasabb, kevésbé formalizált, korszerű tudományos ismereteket felhasználó alternatív konfliktuskezelési módok implementálásával.

32 Kttv. 198. §

33 Kttv. 200. §



## IRODALOMJEGYZÉK

2007. évi CLXVIII. törvény az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.)
2011. évi CXCIX. törvény – a közszolgálati tisztviselőkről (Kttv.)
- 8/1992. (I. 30.) AB határozat
- 962/B/1992. AB határozat
- 24/2000. (VII. 6.) AB határozat
- Alkotmány
- BÁRDOS László: Az önkormányzatok húsz éve – jegyzői szemmel. Új Magyar Közigazgatás. 2011./10.
- CHAPMAN, Richard E.: Etika a közszolgálatban. In GULYÁS Gyula (szerk.): Közszolgálat és etika. Budapest 1997.
- FÜLÖP Péter: Tanulmány egy megyei jogú város jegyzőjének esete alapján. In Fábíán Adrián (szerk.): A jegyző helye és szerepe a magyar közigazgatásban. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2010.
- KOCSIS Miklós: Alkotmányellenes a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény. Közjogi Szemle. 2011./1.
- LUNDQUIST, Lennard: Az információ szabadsága és a svéd bürokrácia. In GULYÁS Gyula (szerk.): Közszolgálat és etika. Budapest 1997.
- Magyarország Alaptörvénye
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Helyi kormányzás Magyarországon. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2008.
- Recommendation No. R (2000) of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe
- SZABÓ Gábor: A szervezeti etika alapvető kérdései. JURA. 2008./1.
- SZAMEL Lajos: A korrupció, a protekció és a többi... Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1989.
- SZMODIS Jenő: A polgármesternek a polgármesteri hivatallal kapcsolatos jogairól II. Magyar Közigazgatás. 1996./1.



# A területi közigazgatás szervezetfejlesztésének tapasztalatai

---

BÉRCESI FERENC\*

A területi közigazgatás átalakításának tapasztalatairól ma már bőséges szakirodalom áll rendelkezésre. A mai – viszonylag – konszolidált helyzetben világosan lehet látni a korabeli tévutakat, hibákat. A területi rendszer 1990 óta az állandó korszerűsítés, fejlesztés, átszervezés lázas állapotában volt. Alig akadt nyugodt, békésen építkező időszak. Hiányzott a kontinuitás. Az új kormányciklusok sorra tagadták a korábbi eredményeket. A sebtében bevezetett reformok sorra elhaltak. Hiányzott a koncepció, az átfogó összefüggések kidolgozása, de nem volt meg a hatékonynak mutakozó elképzelések megvalósításához szükséges politikai erő sem. A helyben járás a rendszer további fejlődésének lehetőségét is akadályozta.

Kevesen gondolnak arra, hogy a területi közigazgatás milyen sokszereplős rendszer. A megyei önkormányzat mellett több mint 30 megyei vagy regionális léptékű államigazgatási szerv, ezen kívül államigazgatási feladatot ellátó más szervek (pl. kamarák), személyek, rendészeti szervek, fegyveres szervek osztoznak a szerepeken. Új szereplőként megjelentek a járási hivatalok is. A főszereplők – kétséget kizáróan – a megyei önkormányzatok, illetve a területi államigazgatási szervek.

A 2010-ben kezdődő ciklus kormányprogramja (Jó állam kiépítése, Nemzeti Együttműködés Programja, Magyar Program) alapvető reformokat fogalmazott meg. A célok az állam valamennyi alrendszerét érintették. Sor került az önkormányzati és a területi államigazgatási szféra radikális átalakítására. Az Országgyűlés első törvényei között szerepelt a területi államigazgatási szervek szervezeti-működési integrációja, amely erőteljes közjogi eszközökkel ruházta fel a területi koordinációt, ellenőrzést végző kormányhivatalt. A területi rendszerbe bekerült az alsó középszint: a járási hivatalok megyén belüli hálózata. Az átalakításnak szerves része volt a megyei önkormányzatok konszolidációja, amely együtt járt a megyei önkormányzati szint feladatrendszerének, intézményi hálózatának gyökeres változásával.

A változások révén a területi közigazgatás súlypontja a kormányhivatalhoz került. A sokszereplős, kezdettől fogva széttagolt, átláthatatlan, ellenőrizhetetlen, szervezeti-működési problémákkal küzdő rendszer úgy látszik, „gazdára talált”, és élvezzi a kormányzat hatékony támogatását. Az átalakulás folyamata azonban korántsem tekinthető befejezettnek. További hatékonyságnövelő változások várhatók, és a rendszerben meglévő fogyatékoságok korrekciójára is szükség van.

\* Címzetes egyetemi docens, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék

## A megyei önkormányzat szerepváltozása

Önkormányzati rendszerünk sajátossága a megyei szint erőtlensége és eszköztelensége, amely jó-részt tudatos politikai döntések következtében alakult ki.<sup>34</sup> Sokszor elhangzott már, hogy a rendszerváltozás előtti erős megyei szint fokozatosan az „intézményfenntartói súlytalanság” állapotába került, holott választott testülettel rendelkező szervként komoly térszervező, közszolgáltató szerepet is betölthetne.

A megyei erőzóihoz hozzájárult – többek között – a megyei önkormányzat és a megyei jogú város tisztázatlan viszonya is. A megyei városok nem „illeszkedtek” szervesen a megyébe, nem alakult ki hatékony együttműködés és munkamegosztás a térségi szerepek, a humán és infrastrukturális közszolgáltatások terén. Az összhangot a választási szabályok sem segítették elő (a megyei jogú város nem választ képviselőt a megyei testületbe). A két markáns megyei szereplő nem erősítette, hanem gyengítette egymást.

Az önkormányzati rendszer átalakítása nem az új önkormányzati törvénnyel, hanem a nélkülözhetetlen válságkezelési intézkedéssel kezdődött, amely már előrevetítette a reformok irányát is. A megyei önkormányzatok konszolidációja során nem csupán az adósságállományt, hanem a megyei önkormányzatok intézményfenntartó feladatait is megszüntette. Különösen az egészségügyi és a szociális intézmények helyzete igényelt azonnali lépéseket. A megyei intézmények állami fenntartásba kerültek (MIK, GYEMSZI). A megyei önkormányzatok megszabadultak adósságuktól, de egyidejűleg közszolgáltató funkciójuktól és az ehhez kapcsolódó tulajdonuktól is. Az új szervek nem lettek a megalakuló kormányhivatal részei (azon az alapon, hogy a kormányhivatal profiljába a fenntartói funkció nem illeszkedik), centrális szakmai, szervei irányítás alá kerültek (a kormány megbízott csupán költségvetés-sel kapcsolatos hatásköröket gyakorol).<sup>35</sup>

A megyei önkormányzat az Möt. rendelkezése értelmében<sup>36</sup> „területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési és koordinációs feladatokat lát el”. (Természetesen az Möt. rendelkezésein túl egyéb jogszabályok is adnak – jelentősnek nem mondható – feladatot a megyei önkormányzatoknak.) Ezzel átalakult az állam és az önkormányzatok közötti feladatmegosztás, a területi közigazgatás súlypontja tehát a számos szervet és területi szakigazgatási feladatot integráló kormányhivatal lett.

A területfejlesztés, területrendezés csak részben új megyei feladat. A területfejlesztési törvény módosításai viszont jelentősen átszabták a szerepeket (1996. évi XXI. tv.). Az új helyzetben jóval hangsúlyosabbá vált a térségi összehangoló, koordináló, együttműködő, információs, tervezési feladatrendszer. A törvény szerint a megyei önkormányzat széles körű együttműködést épít ki a települési önkormányzatokkal, a területi államigazgatási szervekkel, összehangolja a kormányzat, az önkormányzatok és a gazdasági szereplők fejlesztési elképzeléseit. A vidékfejlesztés mint új megyei feladat még nem kapott egyértelmű tartalmat sem a jogi szabályozásban, sem a megyei gyakorlatban. Azt látni lehet, hogy a területfejlesztéssel szorosan összefüggő feladatról van szó, amely a megyéktől elsősorban a vidéki térségekben megvalósított konkrét fejlesztési tevékenységek koordinációját várja. A törvényben megfogalmazott koordinációs feladat korábban munkamódszerként volt ismert. Megyei feladatként va-

34 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakítása 2010–2013. MTA Law Working Papers. 2014/2. 6. o.

35 BARTA Attila: A területi államigazgatás változásai 2010–2014. Új Magyar Közigazgatás. 2014/2. 3. o.

36 2011. évi CLXXXIX. törvény 27. §

ló meghatározása jogi, szakmai kimunkálásra vár.<sup>37</sup> A koordinációs feladatokon keresztül válhatnak a megyék a területfejlesztési célok hatékony megvalósítóivá.<sup>38</sup>

## A területi államigazgatás átalakítása

A területi államigazgatás reformja számos ponton érintkezik az önkormányzati rendszer szervezetfejlesztésével (feladat-, hatáskörelosztás, közhatalmi súlypontok, törvényességi felügyelet, alsó közép-szint kialakítása, ügyfélszolgálati kultúraváltás stb.).

A területi államigazgatás meglehetősen „kalandos” utat járt be, amíg a jelenlegi integrált rendszer kialakult. A korabeli rendszer főbb jellemzői:

- jogi rendezetlenség, ötletszerű változások, ágazatvezérelt szervezetalakítás;
- egységes koncepció hiánya;
- a szervek elburjánzásának nem volt jogi korlátja;
- hiányzott a területi államigazgatási szervek definiálása (dekoncentrált, centrális alárendeltségű és atipikus);
- elnevezések sokfélesége (felügyelet, kirendeltség, állomás, iroda, hivatal stb.), a hagyományos elnevezés ritka (pl. bányakapitányság);
- a szerv jogállásának változatossága (szervezeti egység, középfokú szerv, hivatali egység, kirendeltség, területi szerv stb.);
- működési területek eltérései (régións, egyei, atipikus);
- területi koordináció hiánya;
- a reformokról szóló korabeli kormánydöntések (több mint 40 kormányhatározat) végrehajtásának elmaradása.

## A kalandos út főbb állomásai

A rendszerváltáskor jórészt a súlytalanná vált megyei önkormányzat szakigazgatási szerveiből, szakigazgatási intézményeiből alakultak ki a területi államigazgatási szervek. Az első időszak a megyei önkormányzat és a területi szervek közötti rivalizálás, ellenségeskedés, hatalmi viták időszaka volt. A szervezeti változásokat homályos tárcaérdekek befolyásolták. Az egymás mellett élő, egymásról semmit nem tudó szervek rendezetlensége uralkodott.

Ebből a környezetből kiemelkedett a Köztársasági Megbízott intézménye. A hivatal annak ellenére, hogy nem volt jogilag deklarált területi egység, regionális (3 megyei) léptékben működött. Főbb feladatai viszonylag újszerűek voltak (törvényességi ellenőrzés, koordináció stb.). A hivatallal kapcsolatos szervezeti irányítási jogköröket – a Kormány felhatalmazása alapján – a belügyminiszter gyakorolta. Kiemelt területi pozíciója ellenére nem a Kormány területi szerveként, hanem gyakorlatilag ágazati dekoncentrált szervként jelent meg. A szerv – bár előremutató elképzeléseket hordozott – nem élte túl a kormányza-

37 VÖRÖS Tamás: Új kihívások előtt a megyei önkormányzati igazgatás. In CSEFKÓ Ferenc (szerk.): Közigazgatás és az emberek. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2013. 260. o.

38 GÖNDÖC András: Merre tovább a helyi-területi fejlesztésekkel? In CSEFKÓ Ferenc (szerk.): Közigazgatás és az emberek. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2013. 289. o.

ti ciklust. Ennek egyik oka a címzetes államtitkári rangban szereplő, a köztársasági elnök által kinevezett köztársasági megbízott szerepfelfogása volt (politikai fellépés, távolságtartó, tekintélyelvű vezetés).

Már 1992-től egymást érték a korszerűsítési elképzelések, amelyek központi eleme a területi integráció volt, de egyre-másra felmerült a területi feladat- és hatásköri rendszer, valamint a dekoncentrált szervek rendszerének felülvizsgálata is. Az 1994 és 1998 közötti időszak jelentős intézkedése a fővárosi-megyei közigazgatási hivatalok kialakítása volt. A 1990-es évek közepére világosság vált, hogy a területi államigazgatási rendszerrel kezdeni kell valamit.<sup>39</sup>

Bár a közigazgatási hivatalok koordinációs jogkörét deklarálta a statuáló jogszabály,<sup>40</sup> az eszközök harmatosra sikerültek („gondoskodik”, „véleményez”, „együtműködik”). Ennek is köszönhető a területi dezintegráció fokozódása. Ezen az állapoton a következő kormányciklusok alatt sem sikerült változtatni (1998–2002, 2002–2006), ugyanakkor nagyléptékű reformok fogalmazódtak meg (regionális önkormányzatok víziója, a területi államigazgatás regionalizálása, kistérségi rendszer).<sup>41</sup>

A 2006-os kormányprogram az államreform részeként nagy erővel látott hozzá a közigazgatás átalakításához.<sup>42</sup> A fő feladat a területi államigazgatási szervek – köztük a közigazgatási hivatal – regionalizálása volt. A kapkodó átalakítás eredménye óriási bukás lett; hiányzott az összkormányzati szempontrendszer az átalakítás vezérléséhez, az ágazatok egymástól függetlenül alakították szervezeti rendszerüket, önkényes volt a régióközpontok kijelölése, az átalakítás nem járt együtt a feladat- és hatásköri rendszer felülvizsgálatával. Ezt tetézte, hogy a regionális közigazgatási hivatalok kialakítása alkotmány sértő módon (2/3-os helyett „feles” törvénnyel) történt. Ennek eredményeként a hivatalok működésének nem volt meg a legitimitása. A Kormány rendeletekkel igyekezett biztosítani az átmeneti működést.<sup>43</sup> A legsúlyosabb válságot az okozta, hogy a hivatal csupán az államigazgatási feladatokat láthatta el, az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését (20 hónapig) nem.

A nagy fordulat 2010-ben következett be (Jó állam, Nemzeti Együtműködés Programja). A területi államigazgatás átalakítása két ütemben zajlott. Az első ütemben a balul sikerült regionalizáció lebontása történt meg. A változás lényege, hogy a közigazgatási hivatalok (és a területi szervek jelentős része) újból megyei (fővárosi) léptékben működnek. Húsz hónap után visszaállt a törvényességi ellenőrzés, erőteljes koordinációs és ellenőrzési jogkörök fogalmazódtak meg. A szabályozás átmenetet képez a kormányhivatali rendszer felállításához.<sup>44</sup> A második ütem a kormányhivatalok létrehozásáról szól. A cél: hatékonyabb, szervezettebb, egységesebb, koordinált területi rendszer kialakítása.

## Zászlóshajó a Kormányhivatal

Az átalakítás koncepcióját az 1191/2010. (XI. 14.) Korm. határozat foglalta keretbe. A lényege – és egyben a végrehajtás sikerének záloga –, hogy meghatározza az integrációval érintett szervek körét, az ezzel

39 Lásd korabeli reformprogram: 1105/1995. (XI. 15.) Korm. határozat

40 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet

41 Vö. BÉRCESI Ferenc: A területi államigazgatás kalandos útja a rendszerváltástól napjainkig. In CSEFKÓ Ferenc (szerk.): 20 éves a magyar közigazgatási rendszer. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2011.

42 2006. évi LIV. tv., 2006. évi CIX. tv.; 297/2006. (XII. 23.) Korm. határozat

43 177/2007. (VIII. 28.) Korm. rendelet; 318/2008 (XII. 28.) Korm. rendelet

44 2010. évi XLIII. tv.; 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet

kapcsolatos ágazati feladatokat és a felelős központi szerveket is. Az erőteljes kormányzati fellépésnek köszönhetően a reform végrehajtása előírászerűen zajlott (szemben a korábbi sikertelen átszervezésekkel).

Kezdetben 15 területi államigazgatási szerv integrációjára került sor, amely később bővült (pl. Rehabilitációs Szakigazgatási Szerv, Építési Hivatal).

Kérdés, hogy a kör bővíthető-e. A kezdeti időszakban nem tartozott az integrálódó szervek körébe a rendőrség, illetve az adó- és vámhivatal. Kimaradtak azok a szervek is, amelyek tevékenysége nem hatósági jellegű, vagy atipikus működési területtel rendelkeznek.<sup>45</sup> A bővítés kérdése napirenden van. A korábbi szempontokon könnyen túl lehet lépni. Az atipikus illetékesség nem lehet akadály, hiszen a kormányhivatalok ma is ellátnak regionális feladatokat (pl. főépítések). A hatósági feladatok hiánya sem lehet korlát, hisz a kormányhivatalok számos – gond nélkül bővíthető – területen elláthatnak koordinációs szerepet (pl. közfoglalkoztatás, kiemelt beruházások). A funkcionális integráció számos szerv tekintetében megvalósítható, s az eddigi tapasztalatok alátámasztják ennek hatékonyságát.

A kormányhivatalokat statuáló törvény<sup>46</sup> figyelemre méltó változásokat fogalmaz meg a szervezeti jogállás tekintetében. A kormányhivatal: „a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve”, azaz területi kormányhivatal, amely a legmagasabb területi közjogi státusz. A területi államigazgatási szerv fogalma is változott: a központi államigazgatási szervek bármely jogállású területi szerve a kormányhivatal koordinációs, ellenőrzési, véleményezési hatáskörébe tartozik. Ez alól a NAV és a rendőrség esetében fogalmaz meg kivételeket a törvény. Az új definíció jelentősége, hogy az érintett hatásköröket nem csak szervezeti, hatásköri önállósággal rendelkező szervek vonatkozásában, hanem a központi szervek adott területen működő szervezeti egységei tekintetében is gyakorolja a kormányhivatal (pl. Nemzeti Külgazdasági Hivatal területi szervei).

A kormányhivatal erős közjogi jogosítványokkal rendelkezik. Ezek jelentős része a korábbi időkben is szerepelt a hivatali eszköztárban (koordináció, ellenőrzés, véleményezés), más részük nem (pl. törvényességi felügyelet). Annak, hogy az említett eszközök hatékonyabban működnek, több oka van. Ezek között említhető, hogy a kormányhivatal a Kormány irányítása alatt áll (az irányításban a Miniszterelnökség közreműködik), tehát megkerülhetetlen a területi igazgatásban. A kormány megbízottat a miniszterelnök nevezi ki, az egyéb munkáltatói jogköröket a Miniszterelnökséget vezető miniszter gyakorolja, ami a hatékony hatáskörgyakorlás munkajogi biztosítója. Mindezekon túlmenően meg kell említeni, hogy a kormányhivatal státuszát az Alaptörvény intézményesítő rendelkezése<sup>47</sup> erősíti, ezért a közigazgatási hatalomgyakorlás leghatékonyabb szerve a területi közigazgatásban.<sup>48</sup>

A kormányhivatalok intézményesítése számos eredményt hozott. Ezek között kell említeni, hogy az eddigi széttagolt, kaotikus területi rendszerben szervezeti-működési integrációt hozott létre, mégpedig úgy, hogy a hivatalba bekerülő szervek megtartották önálló hatáskörüket, közjogi jogalanyiságukat, viszont a funkcionális feladatokat egységesen a kormányhivatal törzshivatala látja el. A funkcionális feladatokat kormányrendelet jelöli ki.<sup>49</sup> A szervezeti, működési feltételek biztosítása elválik a szak-

45 ZÖLD-NAGY Viktória – VIRÁG Rudolf: A területi államigazgatás integrációja. Budapest 2013. 88. o.

46 2010. évi CXXVI. tv.

47 Alaptörvény 17. cikk (3) bek.

48 FÁBIÁN Adrián – BENCsik András: Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járási hivatalok és kormányablakok. Új Magyar Közigazgatás. 2014/2. 21. o.

49 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 323 (4) bek.

mai feladatoktól, amely egyszerűsíti a vezetők munkáját, energiát szabadít fel a szakmai működés hatékonyságának növelésére.

A szabályozás a korabeli törvényességi ellenőrzés helyett az önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet intézményesítette. A korábbi szignalizációs karakterű kontroll helyett hatékonyabb, beavatkozó, helyreállító jellegű törvényességi eszköztárat biztosít. A törvényességi felügyeletet az Alaptörvény intézményesíti.<sup>50</sup> Az eszköztárat az Möt. részletezi, az eljárási rendet kormányrendelet szabályozza.<sup>51</sup>

A részletek kifejtése helyett a felügyeleti eszközök három csoportjára hívnam fel a figyelmet:

- megelőző eszközök (szignalizáció, információs javaslattevési jogok, testületi ülés összehívása, szakmai segítségnyújtás stb.);
- a rendeletek, határozatok kontrollja (a kormányhivatal egyebek mellett kezdeményezheti az Alkotmánybíróság, a Kúria, a Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság eljárását). Az ebben a körben rendelkezésre álló eszközök közül az aktuspótlási jogkör kiemelkedő jelentőségű;
- egyéb eszközök (felügyeleti bírság, fegyelmi eljárás kezdeményezése jegyző, illetve polgármester ellen, polgármesteri tisztség megszüntetésének kezdeményezése, önkormányzat feloszlásának kezdeményezése, költségvetési normatíva megvonásának kezdeményezése, számvetőségi vizsgálat kezdeményezése stb.).

Sajátos módon a felügyeleti eszközök közé sorolja a jogszabály a szakmai segítségnyújtást. Nyilvánvaló azonban, hogy a segítségnyújtás nem felügyeleti eszköz, hiszen akkor kerülhet rá sor, ha azt az önkormányzat kéri. Természetesen a segítségnyújtás nem pótolhatja a törvényességi felhívást vagy más felügyeleti eszköz alkalmazását. A megelőzésben mégis jelentős szerepe van a segítő együttműködésnek, amelynek változatos formáit fejlesztette ki a gyakorlat (egyeztető tárgyalás, testületi ülésen való részvétel, jegyzői értekezletek, módszertani útmutatók stb.). Ennek köszönhetően az önkormányzati aktusok számához viszonyítva minimális a bírósági eljárások kezdeményezése.<sup>52</sup>

A kormányhivatalokon kívül maradt területi szerveket érintő koordináció hatékonysága érezhetően nőtt, amely egyrészt a kormányhivatal magas közjogi pozicionálásának köszönhető, másrészt tapasztalható, hogy a Kormány fokozatosan bevonja a hivatalokat a kiemelt, több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának összehangolásába (ilyen például a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások koordinálása). A véleményezési jogkörök érdemi hatáskörökké váltak (pl. területi szervek vezetőinek kinevezése, területi szerv jogállása stb.), amelyet a kormányzati háttértámogatás alapoz meg.

### ***A járási hivatal***

A járásek kialakításának koncepcionális elveit az 1299/2011 (IX. 1.) Korm. határozat rögzíti. Eszerint a járás az állam szervezetének legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egysége. Ezzel tulajdonképpen a Kormány definiálta a járásokat:

<sup>50</sup> 34. cikk (4) bek.

<sup>51</sup> Möt. VII. fejezet, 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet

<sup>52</sup> Baranya megyében pl. 2013-ban 56 690 döntést (3 506 rendelet, 53 159 határozat) vizsgált a hivatal. Ennek során 980 törvényességi felhívással élt. Két esetben fordult elő, hogy az önkormányzat eltérő álláspontja miatt bírósági eljárást kellett kezdeményezni. Hargitai János (szerk.): Beszámoló a Baranya Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről. Pécs 2014.

- az államigazgatás szervezetrendszerének része, végső soron a Kormány irányítása alatt áll;
- a legmagasabb szintű területi és szervezeti egység.<sup>53</sup>

A járáások kialakításának célja egyfelől az, hogy az állampolgárok lakóhelyükhöz közel, kulturált ügyfélszolgálat útján intézhessék ügyeiket. Másrészt cél az alsószintű államigazgatási feladatellátás megkettőzésének megszüntetése, szervezeti szétválasztása. A háttérben az áll, hogy a jegyzők feladatköre az elmúlt években fokozatosan nőtt. Ennek kezelésére több-kevesebb sikerrel próbált megoldást találni a jogalkotás: hatósági társulások létrehozásával, körzetközponti hatáskörök telepítésével (pl. építési ügyek, adóügyek, iparkereskedelmi ügyek, szabálysértési ügyek stb.). Másfelől fokozatosan hoztak létre a területi államigazgatási szervek megyei szint alatti szervezeti egységeket, és telepítettek ezekhez elsőfokú hatásköröket (pl. munkaügyi központok kirendeltsége, ÁNTSZ kistérségi szervei stb.), ez azonban az alsószintű szervezetrendszer túlzott szakágazati tagolódásához vezetett.<sup>54</sup>

A jegyzők államigazgatási szerepe vonatkozásában a fentiekben túl még két tényezőt kell megemlíteni. Az Mötv. változtatott a jegyzők jogállásán.<sup>55</sup> Eszerint a jegyző feletti munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja (kinevezés, felmentés stb.), továbbá a jegyzőre önkormányzati hatósági hatásköröket lehet átruházni.<sup>56</sup> A jegyző tehát a korábbi szabályozással szemben az önkormányzat szerve, jogosult – átruházott jogkörben – önkormányzati döntést hozni. Ezzel a változással még inkább összemehet az önkormányzati és az államigazgatási szerepkör.<sup>57</sup>

A járási koncepció eredetileg az önkormányzati és államigazgatási feladatok teljes szétválasztását célozta meg. A későbbi egyeztetések során azonban kompromisszumos megoldás született. A jegyzőnél a következő feladatok, hatáskörök maradnak:

- helyi ügyintéztést, helyi viszonyok ismeretét igénylő ügyek (pl. anyakönyv, birtokvédelem, hagyatéki ügyek, építési ügyek egy része stb.);
- azonnali megoldást igénylő ügyek (pl. katasztrófavédelem feladatai);
- helyi rendeletalkotással összefüggő jegyzői hatáskörök (pl. óvodáztatási támogatás, kiegészítő gyermekvédelmi támogatás stb.).

Alapvető cél volt, hogy az egy tárgykörbe tartozó ügyek az összes feladattal együtt, egységesen kerüljenek a járási hivatalhoz.<sup>58</sup> A kimunkált elvek azonban a gyakorlatban nem mindig érvényesültek. Egyes hatáskörök különös módon nem egységesen kerültek át, amely a szervezet és a személyi állomány megkettőződéséhez vezetett. Más esetben aránytalanságokkal járt a feladatmegosztás. Néhány példa:

- Az építési ügyek megosztása szerint a jegyző maradt az általános elsőfokú építési hatóság (zömmel a magánszemélyek építési ügyeit intézi). A járáshoz kerültek a pályázati forrásokhoz kötődő építési ügyek és az építésfelügyeleti hatáskörök. A két feladatrendszer egységes szakmai alapokon áll, a megosztás párhuzamosságok forrása.
- A szociális igazgatás terén az alanyi jogon járó (pl. időskorúak járadéka) pénzbeli ellátások a járási hivatalhoz kerültek, a méltányossági alapon igényelhetők a jegyzőnél maradtak (pl.

53 ZÖLD-NAGY-VIRÁG: i. m. 174. o.

54 BARTHA: i. m. 4.

55 Mötv. 82. § (1) bek.

56 Mötv. 41. §

57 ZÖLD-NAGY-VIRÁG: i. m. 178. o.

58 ZÖLD-NAGY-VIRÁG: i. m. 207. o.



ápolási díj, közgyógyellátás). A védelemben vételi ügyek a járási hivatalhoz tartoznak, a család gondozási szolgálat a jegyzőhöz került (amely nem szolgálja az egységes családvédelmet).

- A járási hivatalhoz szép számmal kerültek ritkán előforduló („bagatell”) ügyek (pl. cirkuszi menaszéria engedélyezése, menedékjogi ügyek, panzió engedélyezése, egyes vízügyi feladatok stb.), ami azzal a következménnyel járt, hogy a feladatmegosztáshoz kötődő forrásmegosztás révén az önkormányzatok hátrányba kerültek.

A jegyzők feladata számottevően a városok esetében csökkent, mivel a kisebb településeken a korábbi körzeti hatáskör-telepítés miatt nem volt számottevő ügyforgalom (építési ügyek, okmányügyek stb.). A feladatmegosztás révén csökkent a hatóságok száma (kevesebb a jegyzők száma, amely az önkormányzati reformnak is köszönhető). A gyakorlatban a jegyzők adóhatósági, illetve a járási hivatalok okmányügyintézési feladatai közel azonos munkaterhelést jelentenek. A járási hivatalok ügyiratforgalmának túlnyomó részét az okmányügyintézés (kormányablak) adja.

A járási hivatalok feladatrendszere két helyről származik: jegyzői feladatokból, illetve a járási hivatalba integrálódott szakigazgatási szervek feladataiból. A kialakult feladatrendszer – a működési tapasztalatok tükrében – finomításra szorul. Lássunk erre példákat:

- A szociális igazgatási ügyek másodfokon egységesen a megyei szociális és gyámhivatal hatáskörébe tartoznak. Az elsőfokú járási hatásköröket viszont nem a járási gyámhivatalhoz, hanem a járási hivatalvezetőhöz telepítette a jogszabály, azokat a járási törzshivatal intézi. A megyei szakirányítás tehát megoszlik a járási szakigazgatási szerv és a járási törzshivatal között. A feladat járási szinten nem átjárható, szervezetenként elkülönül, amely munkaszervezési nehézségekkel jár (helyettesítés, kirendelés stb.).
- Egyes állategészségügyi, élelmiszerellenőrzési igazgatási hatásköröket nehezen indokolható módon megkettőzött az ágazati jogalkotás.<sup>59</sup> Ilyen állategészségügyi bizonyítvány, húsvizsgálat, élelmiszerellenőrzés stb. A jelzett hatásköröket a járási állategészségügyi szakigazgatási szerv és a megyei igazgatóság is gyakorolja. Ez számos eljárásjogi dilemmát vet fel azon túl, hogy a szabályozás hátterét és célját nehezen lehet kihámozni (áttétel, eljárás megindítása, fórumrendszer stb.).
- A járási hivatalok dolgozói tekintetében a járási hivatalvezető gyakorolja a munkáltatói jogköröket.<sup>60</sup> A járási hivatal szakigazgatási szerve vezetőjének munkáltatói jogköre nincs. A munkavégzéshez tapadó munkáltatói jogosítványok nélkül viszont a szakmai vezetés eszköztelen (munkarend, munkaidő-beosztás, rendkívüli munkavégzés, utasítási jog stb.). A problémát később a jogalkotó úgy próbálta orvosolni, hogy a kormány megbízottat ruházta fel azal a jogkörrel, hogy írásbeli döntéssel a jelzett jogköröket ideiglenesen a megyei szakigazgatási szerv vezetőjére ruházhatja át. A megoldás munkajogilag több sebből vérzik, ugyanakkor a napi működés során továbbra sem áll a járási szakigazgatási szerv vezetőjének rendelkezésére a szakmai vezetést támogató munkajogi eszköz.

A járási hivatalt jórészt az önkormányzatok infrastruktúrájának (épület, létszám, eszközök) bázisán kellett létrehozni. (A járási szakigazgatási szervek működési feltételei adottak voltak.) A megosztást a

<sup>59</sup> Lásd 418/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet

<sup>60</sup> 2010. évi CXXVI. tv. 20/B §



kormány megbízott és az érintett önkormányzatok közötti megállapodással kellett rendezni.<sup>61</sup> A feladat végrehajtása nem volt zökkenőmentes, a működés ma is több ellentmondást hordoz:

- A kormányhivatal által átvett eszközök jelentős része korszerűtlen, elavult volt, amelynek pótlása zömmel a hivatalok költségvetését terhelte.
- Az átadott épületek (székházak) felújításra szorultak.
- Az átvett ügyintézők – különösen a kisebb településeken – osztott munkakörben dolgoztak, kevésbé specializálódtak, egyes munkakörökben nem voltak járatosak (pl. az okmányügyintéző az okmánycsalád egy részében volt járatos). Esetenként a kiemelkedő tudású ügyintézőket a jegyzők idejekorán más munkakörbe helyezték.
- Máig tartó feszültség az illetmények terén meglévő ellentmondás. A polgármesteri hivaltól átvett ügyintézők „hozták magukkal” az önkormányzatnál megállapított béreket, amelyek rendszerint magasabbak voltak, mint a kormányhivatali (eltérő illetményalap). Az átvétel során alapelveként kellett kezelni, hogy lehetőleg senki se szenvedjen hátrányt. Ez az irányító szerv által megfogalmazott elv viszont nem vonatkozhat a megyei szakigazgatási szervek kirendeltségeinél állományában levő köztisztviselőkre. A méltatlan helyzeteket munkajogi eszközökkel lehetett kezelni (pl. eltérítés), amely viszont nem jelent stabil és végleges megoldást.

A kormányhivatalok által végzett „ügyfél-elégedettségi” mérések, szakmai értékelések, egyéb közéleti jelzések azt mutatják, hogy kedvező a járási hivatalok kezdeti megítélése. Ebben szerepe van az ügyfélfogadási kultúraváltás mellett a szakmai irányításnak, a magas szintű követelményeket támazó szakmai képzéseknek, a módszertani megalapozásnak. A járási hivatalok növelték a kormányhivatalok területi súlyát, a járásszékhely városok önkormányzati szerepét.

Ami a jogállást illeti, a járási hivatal a kormányhivatal szervezeti egysége, kirendeltsége.<sup>62</sup> Szervezet, irányítási viszonyai, hatásköri rendszere bonyolult és összetett. A szervezet hármas tagozódású: törzshivatal, szakigazgatási szervek, kirendeltségek. A valóság azonban ennél bonyolultabb. A szabályozás értelmében a járási hivatal szervezeti egysége a kormányablak is. Ezen felül a normatív utasítással közüzetett hivatali szabályzat<sup>63</sup> további szervezeti egységeket is megjelöl. Nem éppen kodifikációs bravúr, hogy a kirendeltség többféle szereposztásban jelenik meg:

- a járási hivatal a kormányhivatal kirendeltsége;
- a járási munkaügyi szakigazgatási szerv elnevezése: munkaügyi kirendeltség;
- szervezeti egység a szakigazgatási szerv kirendeltsége is (pl. telephely);
- a járási hivatal kirendeltsége pedig „kihelyezett” ügyfélszolgálatként működik.

A járási hivatal szervei irányítását a kormány megbízott látja el. Ezen felül ellátja – a központi szervek által szakirányított okmányügyi, kormányablakhoz tartozó feladatok, valamint a megyei szociális és gyámügyi szakigazgatási szerv által irányított szociális feladatok kivételével – a járási törzshivatal szakmai irányítását is. A járási szakigazgatási szervek szakmai irányítását a megyei szakigazgatási szervek végzik. Az irányítási pályákat eleinte nehezen látta át az apparátus, ma már rutinszerűen működik a rendszer. A kormányhivataléhoz hasonló a hatásköri rendszer szervezeten belüli megosztása.

61 2012. évi XCIII. tv.

62 2010. évi CXXVI. tv. 20/A §

63 Lásd 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás

A törzshivatalhoz tartozó hatásköröket a járási hivatalvezető gyakorolja. A járási szakigazgatási szervek hatósági jogköreiket önállóan gyakorolják, ebben a körben sem a járási hivatal vezetője, sem a fellettes szakigazgatási szerv nem utasíthatja őket.

A szabályozás lehetővé teszi, hogy a Kormány – szervezetalakítási jogkörében – más államigazgatási szervet is a járási hivatalba integráljon.<sup>64</sup> A szervezetbővítés lehetősége nyitott. Erre számottevő mértékben előre láthatóan akkor kerülhet sor, ha a kormányzat a területi integráció bővítését határozza el. Elsősorban az esetleg belépő új területi államigazgatási szervek kirendeltségei (alsó középszintű egységei) jöhetnek itt szóba. Arról sem szabad azonban megfeledkezni, hogy az eredeti koncepció mentén a jegyzői államigazgatási feladatok újabb csoportjainak átkerülésére is reális esély van. A járási és jegyzői hatáskörök között meglévő, korábban említett párhuzamosságok megszüntetése szintén feladatbővülést eredményezhet.

### ***Járási kirendeltség, ügysegéd***

A szabályozás<sup>65</sup> ügyfélszolgálati funkcióval intézményesíti a járási kirendeltséget és a járási ügysegédet. A cél az volt, hogy a járási rendszer ügyfélszolgálatát átfogja a járási településhálózat egészét, ne csökkenjen az ügyintézési helyek száma, ne csak a járásszékhelyeken legyen mód államigazgatási ügyeket intézni. A járási hivatal kirendeltségére a jogszabály nem ad definíciót. A szakmai kereteket az irányító miniszter jelölte ki. Ez alapján a kirendeltség „a járási hivatal olyan ügyintézési helyszíne, ahol állandó jelleggel tart fenn a járás ügyintézését, mégpedig önálló szervezeti egység formájában”. Az ügyfelek tehát a kirendeltségi helyszínen hétfőtől péntekig elérik a járási hivatal köztisztviselőit.<sup>66</sup>

A kirendeltségek száma viszonylag kevés, mert az önálló szervezet és az ehhez szükséges létszám biztosítása sok helyen költségvetési korlátokba ütközik. A kirendeltségek rendszerint a közös polgármesteri hivatalok székhelyén működnek, ahol a megfelelő infrastruktúra rendelkezésre áll. Hasonló célokat szolgál a települési ügysegédi hálózat. Az ügysegédek hetente egy-két alkalommal, meghatározott helyszíneken tartanak ügyfélfogadást. Feladatuk az ügyintézés támogató, ügyféli terheket csökkentő, előkészítő tevékenység (tanácsadás, ügyindítás, döntés-előkészítés, beadványok átvétele, nyomtatványok biztosítása stb.).

A vázolt, ügyintézés támogató megoldások infrastrukturális feltételeit zömmel a kormány megbízott és az érintett polgármesterek megállapodása biztosítja. Itt említem meg, hogy a szóban forgó járási ügyfélszolgálati megoldások több ponton párhuzamosságot mutatnak a polgármesteri hivatalok ügyfélszolgálati rendszerével.

Az Möt. 85. § (9) bekezdése szerint a közös önkormányzati hivatal fenntartó önkormányzatok képviselőtestületei megállapodhatnak abban, hogy a nem székhely településeken az ügyfélszolgálatot a közösen létrehozott önkormányzati kirendeltség vagy ügyfélszolgálati megbízott útján látják el. A nem székhely települések a tapasztalatok szerint ragaszkodnak az említett szolgáltatáshoz, így tehát párhuzamosságot mutatnak a polgármesteri hivatalok ügyfélszolgálati rendszerével.

64 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet 2. §

65 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet 1. §

66 ZÖLD-NAGY–Virág: i. m. 224.

zamos ügyfélszolgálati rendszer működik a járási térségekben. Érdemes lenne a kétféle megoldás tapasztalatait összegyűjteni és a szinkronizálás lehetőségeit kidolgozni.

### **Kormányablakok**

A járási hivatali rendszer „csúcsteljesítménye” a kormányablakok hálózatának kialakítása. Az eredeti elképzelés az volt, hogy a 2013. év végéig minden járási székhelyen és a jelenlegi okmányirodák székhelyén országosan kb. 300 helyen nyíltak kormányablakok, ahol mintegy kétezer – 20 különböző ágazathoz tartozó – ügyet lehet majd intézni. A kormányablakokba integrálódik valamennyi okmányirodában intézhető ügykör is. Az informatikai alkalmazások összetettsége, a fokozott biztonsági előírások betartása, az ezekhez szükséges források hiánya miatt a 2014-ben eddig megnyílt ún. „kis” kormányablakok közel 260 ügykörben fogadják az ügyfeleket. Jelenleg az okmányirodák és a „kis” kormányablakok párhuzamosan működnek, kivéve ott (50-60 helyen), ahol a végleges kormányablakok már kialakításra kerültek.

A szabályozás az okmányiroda és kormányablak szervi jogállásának meghatározásánál nem egységes. Amíg az okmányirodát a járási hivatal törzshivatala szervezeti egységként jelöli meg,<sup>67</sup> addig a kormányablak esetében azt rögzíti csupán, hogy a járási hivatal integrált ügyfélszolgálatot, azaz kormányablakot működtet.<sup>68</sup> Nyilvánvaló azonban, hogy a kormányablak is a járási törzshivatal része, szervezeti egysége. A vezetési feladatokat tehát a járási hivatalvezető látja el. A szakmai irányítási jogköröket a központi szervek gyakorolják.<sup>69</sup>

A kormányablak működését széles körű figyelem kíséri. Már most is a helyi államigazgatás és az ügyfél találkozási pontja, amely megéri a befektetést. A kormányablak ügyintézője csak speciális „kormányablak ügyintézői” képesítéssel rendelkező személy lehet. (A képzéseket a Nemzetvédelmi Egyetemen bonyolították le.) A hivatali helyiségek egységes standardok szerint kerülnek kialakításra, az ügyintézői munkakörök mindenhol azonos feladatokhoz igazodnak.

A kormányablakok feladat és hatásköreit az 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet mellékletei tartalmazzák az alábbi csoportosításban:

- azonnal intézhető ügyek;
- a kormányablakban továbbítás céljából előterjeszhető ügyek;
- azok az ügyek, amelyekben a kormányablak kizárólag tájékoztatást nyújt;
- a kormányablak által végzett kiegészítő szolgáltatások.

Figyelemre méltó, hogy a jelzett kormányrendelet tulajdonképpen hatáskör-telepítést végez a kormányablak vonatkozásában. Megjelöli azokat a hatásköröket, amelyekben saját hatáskörében, illetve amelyekben más hatóság helyett jár el.<sup>70</sup> A kormányablakok ezáltal érdemi döntési jogköröket kapnak. Megjegyzem, hogy a „hatásköri lista” lehetne pontosabb is. Tartalmaz ugyanis olyan ügyeket is, amelyekben nem kerül sor érdemi döntéshozatalra, csupán a kérelem benyújtására vagy meghatározott jo-

67 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet 1. §

68 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet 7. §

69 515/2013. XII. 30.) Korm. rendelet 2. § (2) bek.

70 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 3. §

gi tény bejelentésére van lehetőség, az érdemi döntés más hatóság jogköre. Az említettek mellett a kormányablakokra a Ket. is telepít hatásköröket:

- A Ket. 19. § (1. a) bekezdése kimondja, hogy törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott ügyekben az integrált ügyfélszolgálat (kormányablak) az ügyre vonatkozó külön jogszabályban meghatározott, az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság mellett az elsőfokú eljárás lefolytatására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnak minősül.
- A Ket. 38/A § (1) bekezdése szabályozza, hogy törvény vagy kormányrendelet rendelkezése esetén a közreműködő hatóságnál is benyújtható a kérelem, a kormányablak a rendelkezés alkalmazásában közreműködő hatóságnak minősül.

A Ket. 19. § (1) a) bekezdése azt az esetet szabályozza, amikor – felsőbb szintű jogszabály rendelkezése alapján – az adott ügyben van hatáskörrel rendelkező, eljárásra jogosult hatóság, de emellett az ügy egyes részkérdéseiben a kormányablak is hatáskörrel felruházott szerv (pl. egyéni vállalkozói tevékenység nyilvántartásba vétele, lakcímbejelentés, hatósági igazolvány kiadása stb.).

A Ket 38/A § (1) bekezdése értelmében – ugyancsak felsőbb szintű jogszabály felhatalmazása alapján – a kérelem a kormányablakban is előterjeszthető. Erre ma már számos lehetőség van, viszont ritka, amikor közreműködő hatósági jogkört telepít a jogszabály a kormányablakhoz. A közreműködő hatósági jogkör számos eljárási feladat elvégzésére és eljárásjogi döntés meghozatalára kiterjed (természetesen a Ket.-ben megállapított korlátozásokkal), amelyek ellátásához az ügyfélszolgálati dolgozók további felkészítése szükséges.

Láttuk tehát, hogy a jogi szabályozás több helyen is a kormányablakot nevesíti a hatáskör címzettjeként. Nyilvánvaló, hogy szervezet esetében a szervezet vezetője a hatáskör gyakorlására feljogosított személy. A vázolt helyzet a kormányablak vonatkozásában értelmezési zavarok forrása lehet. A kormányablak ugyanis nem önálló szervezet, hanem a járási hivatal belső szervezeti egysége (osztálya) éppen úgy, mint az okmányiroda vagy a hatósági osztály. Mindegyik belső egység a járási hivatal törzshivatalának része. A törzshivatalban intézett hatósági ügyek tekintetében pedig főszabályként a járási hivatalvezető a hatáskörök gyakorlója. Ebből az a következtetés adódik, hogy a kormányablak által kezelt ügykörökben a járási hivatalvezető a hatáskörrel rendelkező, döntést hozó személy. Ellenkező esetben az a helyzet állna elő, hogy azoknál a járási hivataloknál, ahol már működik kormányablak, a döntéshozó a kormányablak vezetője. Ez pedig ellentétes a szervezeti hierarchiával és a hatáskör-telepítési szabályokkal.

## Összegzés

A területi közigazgatás átalakítása – mint láttuk – 1990 óta a legmesszebbre jutott a reformok sorában. Az átalakítások eddig nem látott mélységekben érintették az önkormányzati és a területi államigazgatási szférát. A területi közigazgatás súlypontja a kormányhivatalra helyeződött, az állam területi szerepe megnőtt, amely a centralizáció irányába mozdította el a területi rendszert. A kormányhivatalok szervezete, jogállása új lehetőségeket kínál a területi államigazgatás továbbfejlesztéséhez. Ennek egyik útja a kialakult rendszer további finomítása, a meglévő szervezeti-működési anomáliák kezelése. A másik út a további integráció útja lehet, amely viszont újabb kérdéseket vet fel: meddig bővíthető a rendszer, a már most is bonyolult struktúra irányítása, vezetése, hatékony működése milyen szisz-

témák mentén biztosítható? Megoldás-e, ha az optimális üzemméretet meghaladó szervezet belső összetétele – esetleg szervezet-összevonások révén – egyszerűsödik? Van-e további lehetőség a funkcionális, üzemeltető, működtető feladatok mellett további belső integrációra?

A járási hivatali rendszer finomhangolására szintén szükség van. A feladatrendszer további bővítése nemigen kerülhető el. Azzal, hogy a jegyzők szerepköre az önkormányzati reform kapcsán átalakult, a járások további helyi államigazgatási feladatokat kaphatnak. Ezzel függ össze, hogy jelenleg több feladat és hatáskör párhuzamosan jelenik meg a helyi szereplőknél, amelyet a jogalkotásnak kezelni kell. A területi integráció egyre-másra hangoztatott bővítése újabb szervezeti, feladatköri változásokat eredményezhet. A járások eddigi rövid „élete” jó fogadtatásban részesült. Ez nem a bonyolultnak tűnő struktúrájának és hatásköri viszonyainak köszönhető, hanem egyrészt annak, hogy a járási vezetők igyekeztek beépülni a helyi közéletbe, az egyedi feladatokon kívül összehangoló, szervezési, közösségi szerepet is felvállaltak. Másrészt – és ez a jelentősebb eredmény – sikerült megvalósítani, hogy az ügyfelek fogadása, eljárási terheik csökkentése, kulturált kiszolgálása, segítése valóság és ne csak jogi előírás legyen.

Kíváncsian várjuk az új szerepkörű megyei önkormányzatok működésének eredményeit, annál is inkább, mert ilyen „egyszerepkörű” megyei rendszer kiépítésére még nem volt példa. A területfejlesztés és a hozzá kapcsolódó feladat- és hatáskörök a térségi együttműködés, koordináció új pályáit nyitják meg, amely az állami és gazdasági szereplőktől is új munkamódszereket kíván.

## IRODALOMJEGYZÉK

2006. évi CIX. törvény  
2006. évi LIV. törvény  
2010. évi CXXVI. törvény  
2010. évi XLIII. törvény  
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.)  
2012. évi XCIII. törvény  
1105/1995. (XI. 15.) Korm. határozat  
297/2006. (XII. 23.) Korm. határozat  
191/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet  
177/2007. (VIII. 28.) Korm. rendelet  
318/2008. (XII. 28.) Korm. rendelet  
214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet  
288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet  
119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet  
218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet  
418/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet  
515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet  
3/2013. (I. 18.) KIM utasítás  
BARTA Attila: A területi államigazgatás változásai 2010–2014. Új Magyar Közigazgatás. 2014/2.  
BÉRCESI Ferenc: A területi államigazgatás kalandos útja a rendszerváltástól napjainkig. In CSEFKÓ Ferenc (szerk.): 20 éves a magyar közigazgatási rendszer. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2011.  
FÁBIÁN Adrián – BENCSIK András: Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járási hivatok és kormányablakok. Új Magyar Közigazgatás. 2014/2.  
GÖNDÖC András: Merre tovább a helyi-területi fejlesztésekkel. In CSEFKÓ Ferenc (szerk.): Közigazgatás és az emberek. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2013.  
Magyarország Alaptörvénye  
PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakítása 2010–2013. MTA Law Working Papers. 2014/2.  
VÖRÖS Tamás: Új kihívások előtt a megyei önkormányzati igazgatás. In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.): Közigazgatás és az emberek. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2013.  
ZÖLD-NAGY Viktória – VIRÁG Rudolf: A területi államigazgatás integrációja. Budapest 2013.

# Településfejlesztés a gyakorlatban

---

CSEFKÓ FERENC\*

*Miként az orvostudomány nem nélkülözheti az emberi életműködés ismeretét (...) a városépítés is csak akkor hívhat létre élettel teljes, az élet által igazolt alkotásokat, ha a városok életműködésének ismertére támaszkodik.*  
(Rihmer Pál)<sup>71</sup>

## Megalapozó tételek

A tanulmány címének eleget teendő, a szerző arra vállalkozott, hogy elsősorban gyakorlati nézőpontból vizsgálja a településfejlesztést. A munka elején le kell szögezni: arra az alapvető kérdésre, hogy mit jelent a településfejlesztés a gyakorlatban, ugyan megkísérlek majd ismérveket, támpontokat megfogalmazni, de egyértelmű választ adni nem tudok, mert nem is tudhatok. Ennek oka, hogy nincs és nem is lehet egységes, mindenkire érvényes és alkalmazható gyakorlati útmutatót adni, mivel települése (térsége), faluja, városa válogatja, hogy mindaz, ami e fogalomba belefér – vagy ennek összetevőit adja – minként, milyen feltételek és körülmények között, milyen „hozadékkal” valósul (vagy nem valósul) meg a településfejlesztés szereplőinek tevékenységében.

Kutatási módszerként – az előző bekezdésben írtakra is figyelemmel – azt a megoldást választottam, hogy a témakör megalapozásához szükséges dokumentumtípusok elemzését konkrét példákkal igyekszem gazdagítani, kiegészítve a számos alkalommal általam megkérdezett helyi politikusok (elsősorban polgármesterek) és tervezéssel, fejlesztéssel foglalkozó szakemberek által elmondottakkal. Az interjú-„mintavétel” természetesen korántsem tekinthető reprezentatívnak, de az adatok a hazai településhálózat fő típusait tükrözik, és amit beszélgetőpartnereim elmondtak, úgy vélem általánosíthatóan is érvényes, mivel volt közöttük egy-két kistelepülés, stabil, közepes nagyságú község, kisváros, megyei jogú város és megyei önkormányzat.

Vizsgálódásaim során egyértelművé vált számomra, hogy ha kellő szakmai tisztességgel és alapos-sággal akarom e munkát megírni, úgy vállalt feladatomból szűken vett témáján túl kell lépnem, s egyéb, a településfejlesztéssel összefüggő, azt befolyásoló kérdésekkel is elengedhetetlen foglalkoznom. Így alakultak a tanulmány fő szerkezeti egységei, azaz a fogalom- és tevékenység kapcsolatok, a vonatkozó joganyag, a különböző típusú országos, területi és helyi fejlesztési dokumentumok, s mindezek között

---

\* Címzetes egyetemi docens, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék

71 RIHMER Pál: A városfejlődés mozgatóerői. In MÁRTONFFY Károly (szerk.): Városfejlesztés, városrendezés, városépítés. Budapest 1940. 81. o.

egyedi fejlesztési koncepciók, stratégiák értékelése, lényegük ismertetése, eredmények és kudarcok, sikerek és problémák jelzése, s ami talán a legfontosabb, a jövőre vonatkozó javaslatok megfogalmazása.

E rész végén kell megjegyeznem, hogy a feladat jellegére és a területi korlátokra figyelemmel törvényi, nemzetközi kitekintéssel csak és kizárólag egy-egy jogintézmény kapcsán és lényegre törően élek; a tanulmány oly módon „jelenidő-szemléletű”, hogy a közelmúlt felvillantása mellett a közeljövő településfejlesztési irányjaival, befolyásoló tényezőivel, lehetőségeivel foglalkozik.

## A településfejlesztés fogalmi kapcsolódási pontjai

### A településfejlesztés fogalmáról

Bár fogalom meghatározással nem kívánok élni (mivel ha csak vázlatosan is áttekinteném a vonatkozó szakirodalmat, egyéb kérdések kifejtésére nem lenne módomban), közülük egyet azonban mindenképpen érintenem kell: ez maga a településfejlesztés.

A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (továbbiakban: Möt.v.) az önkormányzati feladatok között rögzíti a településfejlesztést,<sup>72</sup> azonban fogalmi meghatározást nem ad hozzá. Az Möt.v. kommentárja (együtt a településrendezéssel) annak céljaként „a lakosság életminőségének és a település versenyképességének javítása érdekében (...) a jó minőségű környezet kialakítását (...), a természeti, táji és építészeti értékek gyarapítását és védelmét (...) az erőforrások kímélése és környezetbarát hasznosításának elősegítését” jelöli meg.<sup>73</sup>

Az 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről (továbbiakban: Étv.) sem ad általános fogalmat, „csupán” az önkormányzati településfejlesztési döntés lényegét határozza meg. Ez pedig: „a települési érdekek érvényre juttatása céljából a település fejlődésének alapvető lehetőségeit és irányait meghatározó, a település természeti adottságaira, gazdasági, szociális, egészségügyi és pénzügyi szempontjaira épülő településfejlesztési elhatározás”.<sup>74</sup>

Hogy gyakorlatban mi a településfejlesztés? A vélemények sokszínűek, de azért egy irányba is mutatnak. Minden, ami fejlődést eredményez, ami szépíti, otthonosabbá, lakhatóbbá teszi a falut, várost: víz-, gázvezetéképítés, széles sávú internet, járda, kerékpárút, egy-egy beruházás, új intézmény, üzem létesítése, szennyvíztisztító, személtlerakó kialakítása, avagy: „az életminőség jobbítását átfogó stratégiai feladat, annak megvalósulása, hogy hol vagyunk és mi felé tartunk” (tervező szakember megfogalmazása), illetve az egyik polgármester szavaival: „minden olyan fejlesztési tevékenység, aminek a célja, hogy amit megálmodott a falu, azt végrehajtsuk”.

### Fogalmi átfedések, összefüggések

Itt és most nem sorolom tovább, talán úgy lehetne összefoglalni, hogy ami nem szolgáltatás, felújítás, üzemeltetés, az mind ebbe a körbe tartozik, bár kapcsolódási pontokra beszélgetőpartnereim közül is

72 Möt.v. 13. § (1) bek. 1.

73 FÁBIÁN Adrián: Kommentár az önkormányzati törvényhez (tov.: Kommentár) Complex Kiadó, Budapest 2013. 60. o. – az Étv. 7. § (1) bek. alapján.

74 Étv. 2. § 17.



jó néhányan utaltak. Így pl. arra, hogy ha magasabb színvonalú szolgáltatást akarnak biztosítani, ahhoz olyan beruházásokat kell megvalósítani, ami fejlesztés, avagy ha egy leromlott állapotú középületet, polgármesteri hivatalt, kultúrházat, iskolát, óvodát hoznak rendbe, az ugyan „csak” felújítás, de végső soron az is fejlesztés. Hasonló a helyzet az üzemeltetéssel is: „ha folyamatosan karbantartom a temető kerítését és nem hagyom elenyészni, akkor üzemeltetés, de ha porig kell zúzni, mert elhanyagoltam és újat építeni akkor meg fejlesztés” – így a polgármesteri vélemény. A határvonalak összemosódnak, a gyakorlatban sok esetben nézőpont kérdése ennek meghúzása.

Az előző bekezdéshez kapcsolódva jegyzem meg, hogy amíg az Mötv. a településfejlesztés (és -rendezés) tartalmára nem ad példákat sem, addig az üzemeltetés körébe tartozó részfeladatokat felsorolja, úgymint köztemetők kialakítása és fenntartása, közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás, helyi közutak, közparkok, egyéb közterületek, gépjármű parkolás kialakítása, fenntartása.<sup>75</sup> Az itt írtakhoz két megjegyzés kívánkozik: az egyik, hogy vajon a „kialakítás” nem inkább a településfejlesztéshez tartozna-e, a másik, hogy a felsoroltak nem mindegyike érvényes valamennyi településre/településtípusra. Az önkormányzati működés, gazdálkodás egyik jeles kutatója szerint „a településgazdálkodási, kommunális, közüzemi feladatok, illetve a helyi lakosság közművekkel (helyi infrastruktúrával) való ellátása” tartozik e körbe.<sup>76</sup> A szerzővel alapvetően egyetértve hozzáteszem, hogy e meghatározásnak is vannak településfejlesztési jegyei.

A településfejlesztés és a településrendezés közötti elválaszthatatlan kapcsolatot, egymásra épülést, ezek együttes kezelését senki nem kérdőjelezi meg. (Az Mötv. hivatkozott rendelkezése is egymás mellett sorolja.) A vélemények lényegét összefoglalva: minden településfejlesztési döntésnek vannak településrendezési vonzatai, a két szempontot egyszerre, együtt kell értelmezni és alkalmazni annak figyelembevételével, hogy a településrendezés célja a település rendezett és fenntartható térbeli, fizikai és időbeli működésének és fejlesztésének prognosztizálása, a jogi keretek meghatározásával, a közérdekre és a jogos magánérdekekre tekintettel.<sup>77</sup>

Tanulmányom későbbi részében külön is szólok majd róla, de a fogalomkapcsolatok között kell említést tenni a településfejlesztés és a közösségfejlesztés, az önfenntartó képesség, a helyi erőforrásokra való támaszkodás összefüggéseiről,<sup>78</sup> melyek a humán erőforrások beépülését jelentik a fejlesztési tevékenységekbe, döntésekbe. A településfejlesztést érintő vagy befolyásoló kapcsolt tevékenységek között említendő a területfejlesztés. Az e körbe tartozó fejlesztési irányok és döntések közvetett/közvetlen pozitív hatásai ma már (az elmúlt bő másfél évtizedben korántsem volt így) egyértelműen elismertek – pl. egy pályázati forrásból megvalósított beruházás, így szennyvíztisztító, ivóvízhálózat – helyi térségi megvalósításával összefüggésben. Ez – értelemszerű adaptálással – érvényes ágazati-részterületi fejlesztésekre is.

A vidékfejlesztéssel való kapcsolatok, pontosabban e források helyi lehívási lehetőségei is hasznos minősítést kaptak a megkérdezett érintett községek részéről (pl. IKSZT-k), de majd mindenki fel-

75 Vö. Mötv. 13. § 2.

76 Lásd bővebben: VÍGVÁRI András (szerk.): A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás köréből. Budapest 2007. 26. o.

77 Vö. KÓBOR Gyula: Az építésügy igazgatása. In BENCSIK András (szerk.): Közigazgatási jog. Különös rész. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2014. Megjelenés alatt.

78 Az Mötv. 6. §-a mindezeket külön is kiemeli mint önkormányzati feladatot.

hívta arra a figyelmet, hogy bár a LEADER céljai jók, a megvalósítás igencsak zökkenőkkel, túlzott bürokráciával terhelt. Végül a fogalomkapcsolatok között kell szólni a településfejlesztés és a településpolitika közötti viszonyról azzal a megjegyzéssel, hogy ez utóbbi az általánosabb, a település egészét, annak életét átfogó kategória.<sup>79</sup>

## A településfejlesztés jogi környezete

Az alábbiakban néhány olyan jogszabály (az egyszerűség kedvéért idevonva a jogszabálynak nem minősülő önkormányzati határozatot is), illetve egy-két, a településfejlesztéssel összefüggő jogi norma témánk szempontjából lényeges rendelkezését elemzem.

### *A településfejlesztés helye az önkormányzati törvényben*

Az önkormányzati törvény 20 pontba foglalja a helyi közügyek és a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó önkormányzati feladatokat. Ezek között első helyen szerepel a településfejlesztés. A jogalkotó így fejezi ki annak jelentőségét, átfogó voltát. Hozzáteszem, hogy a mintegy 45–50 részfeladat vagy inkább feladatkör többségének ellátásához is kapcsolódik a településfejlesztés, például a lakás- és helyiséggazdálkodáshoz, ivóvízellátáshoz, szennyvízelvezetéshez, helyi környezet- és természetvédelemhez, távhőszolgáltatáshoz. Tekintettel arra, hogy a törvény külön megjelöli a helyi közügy lényegét, amely a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátáshoz, a helyi önkormányzathoz és a lakossággal való együttműködéshez kapcsolódik,<sup>80</sup> álláspontom szerint a településfejlesztés a helyi közügy tágabb kategóriáján belüli közfeladatnak minősül. Azt viszont, hogy mi a közfeladat, az Möt. nem határozza meg, hanem erre az ún. civil törvény ad itt is alkalmazandó fogalmat. E szerint „jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, (...) ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását (visszacsatolás a helyi közügyre – Cs. F.) és a (...) szükséges infrastruktúra biztosítását is”.<sup>81</sup> Megjegyzem, a fogalommeghatározás a civil törvény általi alkalmazásra vonatkozik, úgy vélem azonban, hogy egyéb területekre is érvényes lehet. (Másfajta megfogalmazást nem sikerült fellelnem.)

A területi szintű fejlesztési, rendezési normákkal összefüggésben röviden érinteni kell az Möt. (és itt nem részletezendő más jogszabályok) által szerepüket, funkciójukat, feladat- és hatáskörüket illetően radikálisan megváltoztatott megyei önkormányzatokat. E változtatások lényege, hogy megszűnt a megyék intézményfenntartó szerepe (az intézményi vagyon állami kézbe került), és a megyei önkormányzat törvényben meghatározottak szerinti területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.<sup>82</sup>

79 Lásd erről bővebben: TÓTH József: Településföldrajz. In TÓTH József (főszerk.): Világföldrajz. Akadémiai Kiadó, Budapest 2010. 352–354. o.

80 Vö. Möt. 4. §

81 A 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról, 2. § 19. (ún. Civil tv.)

82 Vö. Möt. 27. § (1) bek.

### *Az építésügyi, területfejlesztési törvény településfejlesztési vonatkozásai*

Az Étv. az építési igazgatás alapnormája, amely érinti a településfejlesztést is. Értelemszerűen azonban elsősorban a településrendezéssel összefüggő kérdéseket regulálja, ebben a kontextusban megjelenítve a településfejlesztési koncepciót, a célok és alapvető követelmények között együtt alkalmazva e két fogalmat. A helyi önkormányzatok építésügyi feladatai között rögzíti, hogy „településfejlesztési és településrendezési feladatot látnak el”<sup>83</sup>

Eddig csupán a településfejlesztésről mint tevékenységről szóltam, itt azonban tovább kell mennünk, mivel a törvény megadja a két legfontosabb fejlesztési dokumentum fogalmát is. „A településfejlesztési koncepció hosszú távon rendszerbe foglalja az önkormányzat településfejlesztési szándékait, meghatározza jövőképét, javaslatot tesz a környezet, társadalom, gazdaság fejlesztésére, a műszaki, intézményi, táji, természeti és ökológiai adottságok fenntartható hasznosítására. Az integrált településfejlesztési stratégia a koncepcióban meghatározott célok megvalósításával kapcsolatos teendőket, programokat, eszközöket és ezek nyomon követését határozza meg.”<sup>84</sup> (Az egyik tervező szakember szerint e dokumentumok a települések alkotmányai.)

A település fejlődését/fejlesztését befolyásoló fentebb idézett jogszabályok meghatározzák a gyakorlat számára elveket, figyelembe veendő követelményeket, de beszélgetőpartnereim szerint is (kivéve egy-két helyi politikust, akik a jogi hátér részletes szabályairól kevés ismerettel rendelkeztek) a település tervezési-fejlesztési dokumentumok készítésének „bibliája”, útmutatója, „számárvezetője” az ún. háromtizenégyes (vagy háromszáztizenégyes) kormányrendelet.<sup>85</sup> A tervező szakemberek igen nagy sikernek ítélik, hogy megszületett e norma. E véleményekhez a szerző is csatlakozik, hozzátéve, hogy szakmai berkekben több évtizede folytak viták arról, lehet-e, kell-e szabályozni a településfejlesztést (sőt szabálytervezetek is születettek, aztán „kimúltak”).

A jogszabály igen lényeges tételeket, összefüggéseket és követelményeket rögzít. Így a fejlesztési, rendezési dokumentumok összhangját, ez utóbbiakból kiemelve a településszerkezeti tervet és a helyi építési szabályzatot. Aprólékosan szabályozza az előkészítést (ideértve a közös tervezést is) és egyeztetési szabályait, a mellékletek pedig részletekbe menő útmutatást adnak e dokumentumok tartalmi elemeire. (Példának hozom, hogy a megalapozó vizsgálatok helyzetfeltáró részének kidolgozására kb. 200 szempontot határoz meg.)<sup>86</sup>

A gyakorlati tervező munkára vonatkozóan a „háromtizenégyes” két rendkívül fontos rendelkezést ad. Az egyik, hogy a dokumentumokat az adott település méretének, sajátosságainak figyelembe vétele szerinti részletettséggel kell kidolgozni, s hogy a mellékletben foglalt egyes elemek összevonhatóak, elhagyhatóak.<sup>87</sup> Miként az majd a későbbiek során kitűnik, e keretek, illetve szabályozási lehetőségek biztosítják, hogy elvileg a legkisebb falvaktól a legnagyobb városokig minden település – a jo-

83 Étv. 6. § (1) bek.

84 Étv. 9/A. § (1) bek.

85 Pontos hivatkozás: 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről.

86 Pontosan nem lehet megszámlálni, mivel többször használja a „stb.”-t, s egy nagyobb egységen belül több részzempont is megjelenik.

87 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 5. § (3) bek.

gi előírásoknak és nagyságrendjének, egyéb sajátosságainak eleget téve – megalkothassa saját fejlesztési-rendezési alapnormáját.

A központi jogszabályok között említést kell tenni a területfejlesztési törvényről is. Ez egyrészt abból fakad, hogy (ugyan lényegét illetően a „háromtizenégyes” is tartalmazza, de) a törvény kötelező erejű rendelkezésben rögzíti, miszerint „a települési szintű terveknek meg kell felelnie a megyei szintű területfejlesztési koncepciónak és területrendezési tervnek.”<sup>88</sup>

Az e törvény végrehajtására hozott kormányrendelet szabályozza a területfejlesztési és rendezési dokumentumok előkészítésével, elfogadásával kapcsolatos részletszabályokat. Meghatározza azok időtartamát, egymáshoz illeszkedésük szabályait, tartalmi követelményeit, az egyeztetés, véleményezés rendjét, a mellékletek pedig e tervek, az ezt megalapozó hatásvizsgálat követelményeit, szempontrendszerét. A véleményezésre jogosult szervek között található az érintett települési önkormányzatokat is.<sup>89</sup> A megyei önkormányzat feladatainak ellátása során fogadja el rendeleti formában a megye területrendezési tervét, e mellett határozattal a megye területfejlesztési koncepcióját és programját.<sup>90</sup> A településfejlesztési dokumentumokat az adott önkormányzat képviselő-testülete (közgyűlése) határozati formában fogadja el, miként a településszerkezeti tervet is, amely a rendezést rögzítő önkormányzati határozat melléklete, míg a helyi építési szabályzatról a testület rendeletet alkot.<sup>91</sup>

## A településfejlesztést befolyásoló, kiemelt jelentőségű országos dokumentumok

Miként tanulmányom bevezető tételei között írtam, elsősorban jelen-/jövő centrikusan foglalom össze mondandómat. Ennek eleget téve vizsgálom az alábbiakban néhány országos hatáskörű fejlesztési dokumentumot, majd rátérek a területi, települési koncepciók, stratégiák gyakorlatban alkalmazott fő tartalmi elemeire, megalkotásának eljárási kérdéseire és várható hatásukra.

### *Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció*

Elsőként azt a dokumentumot ismertetem, amely ugyan látszólag „messze van a településfejlesztés világtól”, de mégiscsak befolyásolja azt – miként az a következőkből kitűnik. A Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció (OFTK) a hazai fejlesztéspolitika meghatározó normája. Hosszú távú jövőképet és fejlesztéspolitikai célokat egyaránt meghatároz. Rögzít olyan szempontokat, célokat, amelyek adaptálhatóak az önkormányzati fejlesztési elképzelések kidolgozása során.

88 Lásd 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről (Tft.) 19. §/B

89 Lásd részletesen: 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi következményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól.

90 A Tft. 11., 12. §-ai részletesen szabályozzák az ezek során jelentkező feladatokat és hatásköröket, még ha – ahogy az egyik megyei vezető fogalmazott – nem is kellő határozottsággal vagy egyértelműséggel. (Elsősorban a koordinációs feladatokra vonatkozó rendeletalkotási szabályokra gondolt.) A 13. § a megye vidékfejlesztési feladatait sorolja, amelyek úgyszintén kapcsolódnak a településfejlesztéshez, így pl. a helyi akciócsoportok, a közösségvezérelt helyi fejlesztésben érintett szervek munkájának segítése, összehangolása, az együttműködések ösztönzése.

91 Megemlíteném itt, hogy az önkormányzat a településrendezési célok érdekében településrendezési szerződést is köthet. (A gyakorlatban ez nem jellemző.)

Ilyen például a fenntartható fejlődés, versenyképes gazdaság, életképes vidék, a helyi gazdaság bázisán megvalósítható helyi, térségi fejlesztések, térségi társadalmi felzárkóztatás igénye.<sup>92</sup>

Bár az előző bekezdésben utaltam rá, joggal mondhatják a polgármesterek, jegyzők, hogy mindezen elképzelések „szépek”, de hogyan érintenek bennünket, mit lehet ezekkel az elvekkkel kezdeni? A válasz viszonylag egyszerű: ha az önkormányzatok fejleszteni akarják településeiket a jövőben (épp úgy, mint az előző egy-két évtizedben), akkor döntő módon forrásokra lesz szükség, amelyek meghatározó hányada pályázati úton szerezhető meg. E pályázati lehetőségeket – az OFTK-ban foglaltak és az ún. EU2020 figyelembevételével kidolgozott, az EU Bizottság és a Kormány közötti Partnerségi Megállapodásban rögzítettek szerint elfogadott – Széchenyi 2020 (2014–2020 közötti EU-s programozási időszak – Cs. F.) program biztosítja azzal, hogy a fejlesztéspolitika elsődleges kereteit az itt jelölt időszakban rendelkezésre álló uniós fejlesztési források képezik.<sup>93</sup>

### **Széchenyi 2020**

A Széchenyi 2020 Magyarország legfontosabb fejlesztéspolitikát meghatározó és ehhez forrásokat biztosító dokumentuma a következő 7 évre. Alapvetően tartalmazza az előző pontban írtakat, néhol kibővítve, vagy átformálva, így a foglalkoztatás bővítésére épülő gazdasági növekedést, policentrikus, kiegyensúlyozott területi fejlődést, integrált fejlesztések ösztönzését a városokban, transznacionális együttműködést, szegénység elleni küzdelmet stb. Mindezek tartalmát a különböző operatív programok (OP-k) adják, amelyek közül a forrásnagyságot illetően kiemelendő a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (a források kb. 65%-a). Témám szempontjából pedig a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) a meghatározó, melynek elsődleges kedvezményezettjei az önkormányzatok lesznek, ezen belül kiemelten a megyék, nagyvárosok, városok.<sup>94</sup> (Emellett az ágazati OP-k is nyújtanak pályázati forrásszerzési lehetőséget a települések számára meghatározott feltételek szerint.)

### **A városok, községek forrásszerzési lehetőségei a TOP-ban**

A településfejlesztési döntések kialakítását és az ezek megvalósítását szolgáló pályázati források megszerzhetőségét az ún. prioritási tengelyekben és intézkedésekben rögzítettek tartalmazzák. Ezek a következők:

- térségi gazdaságfejlesztés a foglalkoztatási helyzet javítása érdekében (családbarát fejlesztések, kiemelten a kis- és középvállalkozások támogatása, életminőség javítása);
- vállalkozóbarát népességmegtartó településfejlesztés (gazdaságélénkítés, fenntartható turizmusfejlesztés;

92 Lásd 1/2014. (I. 3.) Országgyűlési határozat és annak melléklete. Ez utóbbi részletezi a határozatban foglaltakat, a hosszú és rövid távú fejlesztési célkitűzéseket, irányokat, megjeleníti a nemzeti jövőképet. Konkrétan pedig kimondja, hogy a leghátrányosabb helyzetű járásokból és településekről benyújtott pályázatokat azok értékelése során a felzárkóztatás elősegítése érdekében indokolt előnyben részesíteni. (3. b., g. pont)

93 Vö. OFTK 6. pont. Hogy ezek a források milyen nagyságrendűek, s hogy az előző időszakhoz képest kevesebb vagy több támogatásban részesülünk, nem kívánok foglalkozni. Ismereteim szerint ez az összeg, együtt a vidékfejlesztésre fordíthatóakkal 25 milliárd euró körüli.

94 A következő pontban ismertettek a TOP 5.0., 2014. május 9-én közzétett változatának lényegi elemeit foglalják össze.

- alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való áttérés, kiemelten a városi területeken (települési önkormányzati intézmények, ingatlanok energiahatékonyságának növelése, megújuló energia felhasználása);
- helyi közösségi szolgáltatások fejlesztése és a társadalmi együttműködés erősítése (egészségügyi, szociális infrastruktúra fejlesztése, akadálymentesítés);
- közösségi szinten irányított városi, helyi fejlesztések – CLLD (kulturális és közösségi terek infrastrukturális fejlesztése, helyi közösség-szervezés);
- megyei és helyi emberi erőforrás-fejlesztés, foglalkoztatás ösztönzése és társadalmi együttműködés (helyi foglalkoztatási szint javítása, térségi gazdaságfejlesztéshez kapcsolódó tevékenységek, társadalmi együttműködés, identitás, kohézió erősítése).<sup>95</sup>

A TOP-on belüli támogatható jogcímekeket és tevékenységeket egy, a közelmúltban hozott jogszabály – mintegy tömören összefoglalva az előzőekben írtakat – a következőkben határozta meg: gazdaság-élénkítő, népességmegtartó településfejlesztés, fenntartható települési közlekedésfejlesztés, akadálymentesítés, leromlott városi területek rehabilitációja, helyi közösség-szervezés, társadalmi együttműködés, a helyi identitás és kohézió erősítése.<sup>96</sup>

Mint ahogy a fentiekből kitűnik, ezek a keretek bőven nyújtanak majd lehetőséget pályázati forrásokra – jelzem, elsősorban a városok, járások, megyék számára. S, itt – némi kitérőt téve – meg kell állni egy pillanatra, és választ keresni arra, hogy mi lesz a kistelepülésekkel (500 fő alattiak). Ezek összességüként ugyan nem jelentős (nem éri el a 300 000-et), azonban az e körbe tartozó községek száma folyamatosan nő: az elmúlt bő 50 év alatt szinte megduplázódott, s döntő többségükre jellemző az elnéptelenedés, kihalás, elvándorlás, a szolgáltatások és helyi gazdaság szinte teljes hiánya, valamint közlekedési, elérhetőségi problémák súlyosbítják a helyzetet.<sup>97</sup> A helyi bevételek és az önerő hiánya miatt számukra alig értelmezhetőek a pályázati lehetőségek. (Ahogy az egyik polgármester fogalmazott, pl. azért, mert a minimális pályázati összeg sokszor többszöröse a falu egész évi költségvetésének.)

Kérdéses, hogy van-e számukra kilábalás. Elegendő-e az ott lakók lokálpatriotizmusa, az alulról jövő kezdeményezések, és ezek állami támogatása reális-e, avagy a vidékfejlesztés-tervezés előző gyakorlatát megváltoztatni szándékozó új célok, elvek, az alulról építkezés, az állampolgári részvétel, a vonzáskörzeti, vonzáskörnyéki együttműködés reális megoldási alternatíva-e?<sup>98</sup>

Az előzőekben írtak természetesen nem minden aprófalura érvényesek. Például a városok közelében, vonzó természeti, turisztikai környezetben lévők, valamilyen okból jó gazdasági erővel, helyi bevételekkel avagy különlegességekkel bírók kivételt képezhetnek, de még számukra is bizonytalan nem csupán településeik fejlesztése, de a vállalkozók „becsalogatása” is, hiába a teljesen kiépített infrastruktúra. Miként az egyik, korántsem hátrányos helyzetű falu polgármesterének levelében olvashatjuk: „aprófalvaink napjai meg vannak számlálva (...), mit tegyünk, hogy üres lakóházaink újból éllettel teljenek meg, és a játszó-

95 A Széchenyi 2020-szal és ezen belül a TOP-al kapcsolatosan lásd bővebben: CSEFKÓ Ferenc: Területfejlesztés. In BENCsik András (szerk.): Közigazgatási jog. Különös rész. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2014.

96 255/2014. (X. 10.) Korm.rendelet a 2014–20 támogatási időszak állami támogatási szabályai. 4. §

97 Lásd KÖNIG László: A hátrányos helyzetű aprófalvak fejlődési lehetőségei. Falu. 2014. XXI. évf. 3. sz. 16. o.

98 Mindezekről ad áttekintést FINTA István: Új szempontok a vidékfejlesztési célok tervezésében és a LEADER térségek földrajzi lehatárolásában. Falu. 2014. XXI. évf. 3. sz. 60. o.

térről ne csak az erdei iskolába érkező gyerekek zsvaját hozza a szél?”<sup>99</sup> Reménykedjünk, hogy az előzőekben vázoltak, a TOP és a vidékfejlesztési programok, pályázati lehetőségek segítenek abban, hogy ők is a fejlődő települések társadalmának egyenrangú tagjai lehessenek belátható időn belül.

## Megyék a települések fejlesztéséért

### *A fejlesztési dokumentumok értékelése*

A megyei önkormányzatok törvényben rögzített kötelessége a települési önkormányzatok, civil és gazdálkodó szervezetek fejlesztési tevékenységeinek összehangolása, koordinálása, ennek során együttműködni a települési önkormányzatokkal, továbbá koncepcionálisan összehangolni települési településfejlesztési koncepcióit és integrált településfejlesztési stratégiáit a megyei területfejlesztési koncepcióhoz és programhoz való illeszkedés érdekében.<sup>100</sup>

Ismereteim szerint valamennyi megyei önkormányzat elkészítette saját területfejlesztési koncepcióját, elfogadta (vagy elfogadás előtt áll) területfejlesztési programját. E dokumentumok tartalma, lényegi elemei előkészítésének, egyeztetésének menete és főbb állomásai nagyban-egészében azonosak, és – csak helyeslhetően – tükrözik az adott megye sajátosságait, társadalmi, gazdasági, településhálózati, demográfiai vagy éppen a lakosság nemzetiségi összetételéből fakadó különbözőségeit.

Az általam áttekintett fejlesztési dokumentumok azonosak abban is, hogy az előkészítők alapos helyzetfeltáró, értékelő munkát végeztek. Itt jelzem (ez a városi szintű fejlesztési dokumentumokra is érvényes), hogy az (elő)készítések szakmai részét külső cégekre bízta, és a megyei önkormányzati hivatalokban dolgozó egy-két munkatárs inkább feladatmeghatározó és irányító, összefogó, koordinációs, értékelő, s ily módon az elvégzett munkát „igazoló”, majd azokat a döntéshozó számára megfelelő formába öntő (az előterjesztésekre gondolok) tevékenységet látott el szervezési feladatai mellett.

Jellemző e dokumentumokra, hogy a megye településeinek (járási szintre összegzett) igényeire épül, azok jelennek meg a koncepciókban (értelemszerűen a lehetőségek határain belüli figyelembevételükkel). Az egyeztetések, véleményezések a vonatkozó jogszabályokban foglaltaknak megfelelően megtörténnek, miközben szakmai tanácskozások, fórumok is gazdagították a dokumentumokat, melyek tartalmas munkakapcsolatban készültek az érintett megyei jogi városok fejlesztési koncepcióival, stratégiáival. A társadalmisítást, a nyilvánosságot erősítette, hogy az adott önkormányzat honlapján a teljes előkészítési folyamat (és az elfogadott dokumentumok is) fellelhető. A megyei közgyűlések által elfogadott koncepcióban, illetve programban foglaltak illeszkednek a TOP-hoz, az abban foglaltakat realizálják megyei jövőképekre, célokra, prioritásokra, programcsomagokra. Mindezek jellemzésére a Baramya megyei Területfejlesztési Koncepcióból, Programból tallózva hozok fel példákat.

<sup>99</sup> Az itt idézett település polgármestere egyébként nem állt meg a vészharang kongatásánál, hanem úgy döntött, hogy „ha a lehetőség nem kopogtat be hozzánk, csinálunk magunknak egy ajtót a lehetőség eléréséhez”. És egy olyan mozgalom kimunkálását kezdeményezte elméleti és gyakorlati szakemberek együttműködésével, amely választ ad arra, hogy miként lehet a kistelepülési létet mint életformát vonzóbbá tenni, milyen utak vezetnek a demográfiai hanyatlás visszafordításához, mi módon lehet megteremteni, hogy aprófalvakban élni ne valamiféle kényszer, hanem rang legyen.

<sup>100</sup> Tft. 11. § (1) bek., 13. § A (3)–(4) bek.



### **Baranya megye településcentrikus fejlesztési koncepciója, programja**

Előre bocsátom, a tanulmány témájához és terjedelméhez képest valamivel bővebben foglalkozom a címben jelöltekkel, mintsem az látszólag indokolt lenne. Ennek magyarázata, hogy a következő 7 évben a megyei TOP-ban rögzítettek adnak a fejlesztési célok meghatározásához iránymutatást (ez megtörtént) és finanszírozási eszközöket a megye települései (járásai) számára.

A Megyei Területfejlesztési Koncepció formailag és tartalmilag egyaránt megfelel a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek. Illeszkedik a magasabb szintű fejlesztési dokumentumokhoz el(ö)készítése egy ÁROP pályázat keretében, külső konzorcium által történt. Ennek során eleget tettek valamennyi követelményeknek. Megalkották a Partnerségi Tervet, amely rögzíti ennek célját, alapelveit, a végrehajtásával, értékelésével kapcsolatos (kissé általános) kérdéseket, a véleményezés, egyeztetés szereplőit, köztük itt most kiemelve különböző dekoncentrált szerveket, egyházakat, nemzetiségeket, a PTE-t és korántsem utolsó sorban az érintett önkormányzatokat. E körből, arra figyelemmel, hogy a koncepciókészítés a települési igényekből indult ki, először a kérdőíves felmérés néhány megállapítását emelem ki.<sup>101</sup>

A vizsgálat során valamennyi településre (301) kiküldték a külön erre a célra szerkesztett kérdőívet, amelyekből 160 db érkezett vissza.<sup>102</sup> Kitűnt, hogy a településeknek kb. 50%-a rendelkezik – átlagosan 6 évvel ezelőtti – településfejlesztési koncepcióval (de vannak olyanok is, amelyeket a 1990-es években alkottak meg), viszont a rendezési dokumentumokkal való ellátottság majd 90%-os, ezek zöme is 5 évvel ezelőtti. Az aprófalvak a tervellátottság tekintetében is hátul kullognak. Egyéb fejlesztési dokumentum megléte elenyésző, kivéve a gazdasági programot (ami kötelező), és az esélyegyenlőségi tervet, programot, mivel ez utóbbi viszont általában a pályázati forrasszerzés nélkülözhetetlen feltétele.

A települési igények, a jövőkép értelemszerűen rendkívül változatos. Így pl. infrastruktúra-fejlesztés általában, szennyvízhálózat-kiépítés, közúthálózat-fejlesztés, zsáktelepülés-jelleg megszüntetése, ipari park alapítása vagy továbbfejlesztése, idegenforgalom, turizmusfejlesztés, bánya újraindítása, szegregált területek rendbehozatala, településkép, lakható, élhető, vonzó közösségi színterek kialakítása. Emellett jelentős számú aprófaluból olvasható negatív jövőkép: elmaradtunk vagyunk, túlélésre koncentrálnunk, nincsenek munkahelyek és jövedelmek, a község végül elszegényedik: az aprófalvak fele, a városok 10%-a fogalmazott meg „borús” jövőképet.<sup>103</sup>

A település-centrikus megközelítésre példaként álljanak itt az egyik járási székhely város által a megyei TOP-hoz benyújtott projektjavaslatok.<sup>104</sup> Váralja utca rehabilitációja, komplex turisztikai célú

101 A kérdőíves vizsgálatnál kapcsolatban írtak a Human Extranet Alapítvány Feldolgozás és elemzés c. záródokumentációja (Pécs–Kaposvár, 2013. április 30.) alapján foglaltam össze.

102 A felmérésben megjelölt számadatokat az egyszerűség kedvéért kerekítve adtam meg.

103 Bizonyos tekintetben kiegészítették az előzőeket az ún. megyejárások, amelyekre 2012 augusztusa és 2014 februárja között 3 alkalommal került sor a megyei önkormányzat vezetőinek részvételével, s amelyek célja a települési igények felmérése, javaslatok összegyűjtése volt, valamint tájékoztatás a fejlesztések lehetőségeiről, irányairól. A fórumokon civilszervezetek, vállalkozók, az adott önkormányzatok képviselői vettek részt, a tapasztalatok beépültek a területfejlesztési koncepcióba, azokat felhasználták a TOP megyei programjainak kidolgozásához – fogalmazta meg az egyik megyei vezető. Szigetvár, Sásd, Sellye, Szentlőrinc, Komló, Bóly, Pécsvárad, Siklós, Mohács, valamint Pellérd, Vajszló, Lánycsók, Szederkény, Mozsógó, Szászvár, Pogány, Hidas, Mágocs, Kozármisleny, Harkány voltak a megyejárás fórumok települései – derül ki az ezt összegző anyagból.

104 Vö. Előterjesztés Siklós város Önkormányzata képviselő-testületének 2014. szept. 18-i ülésére Siklós város négyéves városfejlesztési és gazdasági programjának végrehajtásáról.



hasznosítása, a mediterrán városközpont rekonstrukciójának, felújításának folytatása, a termálfürdő szolgáltatásainak bővítése, kerékpárút építése, napkollektor-telep létrehozása, új közösségi tér kialakítása, várfelújítás folytatása.

A Területfejlesztési Konceptió 2030-ig<sup>105</sup> tartó időtávra olyan célokat, jövőképet, kitörési pontokat és fejlesztési irányzatot jelöl meg, amelyekhez a (nagyobb) települések zöme találhat csatlakozási pontokat. Az ún. területi célok már jóval konkrétabbak és közvetlenebbül értelmezhetőek a megjelölt térségek, települések számára. Nézzük közülük a négy kiemeltet:

- Hátrányos helyzetű térségek fejlesztése – Ős-Dráva Program – Sellye, Szigetvár, Sásd (térségek belső forrásainak feltárása, mezőgazdasági területek rehabilitációja, turizmus).
- Termelési szerkezetátalakítás, gazdasági szemléletváltás – Pécs és agglomerációja, Komló (megyei fejlődési csomópontok, K+F támogatása, ipartelepítés, M6-M60 autópályák határig való meghosszabbítása, turizmus, leszakadt területek, városrészek rehabilitációja).
- Helyi adottságokra épülő vidék- és gazdaságfejlesztés – Mohács, Bóly, valamint Villány, Siklós, Harkány (feldolgozóipari, helyi élelmiszeripari kapacitások fejlesztése, logisztikai fejlesztések, bor- és termálturizmus).
- Horvát határmenti kapcsolatok fejlesztése (M6/A5, M60/A12 autópályák hiányzó szakaszainak megépítése, a Drávát érintő határszakasz átkelési lehetőségeinek bővítése, turizmus).<sup>106</sup>

A települések fejlesztése számára kézzelfoghatóbban alkalmazható a Konceptió megvalósulását szolgáló Baranya megyei Területfejlesztési Program Stratégia,<sup>107</sup> annak ún. kiemelt programcsomagjai: Ős-Dráva Program: agrár- és feldolgozóipari fejlesztés; Hegyhát Program: a helyi közösségek és gazdaság újrarápítása; kistépülések korszerű szennyvízelvezetése; Pécs mint egyetemi tudásbázis nagytér-ségi kutatásfejlesztési és innovációs központ fejlesztése, Pécs gazdasági potenciájának erősítése, újraiparosítása; Komló és térsége ipari megújítása; kerékpáros közlekedési infrastruktúra fejlesztése (Duna-Dráva mente, Mohács térsége, Pécs); vállalkozói környezet feltételeinek javítása (Pécs, Bóly, Mohács); egészségipari és turisztikai fejlesztések (Dél-Baranya – köztük a harkányi fürdő); Zengő program (integrált idegenforgalom, élménykörút, kerékpárút kialakítása, fejlesztése); a közlekedési zártság oldása (M6-M60 meghosszabbítása, határátkelőhelyek létesítése, kulturális örökségvédelem. S a prioritások, amelyeket a program magának vall: a helyi erőforrásokon alapuló gazdaság megerősítése; versenyképes gazdaság megteremtése; piaci igényekhez alkalmazkodó képzési struktúra; egészség-tuda-

<sup>105</sup> Itt csak a téma szempontjából jelentős kiemeléseket teszem meg. Bővebben lásd Baranya megyei Területfejlesztési Konceptiója. Elfogadta a 3/2014. (02. 20.) sz. Kgy. határozat.

<sup>106</sup> A dokumentum természetesen elvégzett „szokásos” SWOT-analízist is tartalmaz, hátrányos helyzetű népcsoportok, kedvezőtlen demográfiai helyzet, tökehiányos gazdaság, gyenge exportképesség, alacsony ipari termelés, elmaradott ipari szerkezet, megyén belüli közutak rossz állapota, a megye zártsága, avult lakásállomány, megújuló energiaforrások alacsony használata. Ezek a negatív tendenciák ugyan a megyére fogalmazódtak meg, de mindegyike valamely települést/településcsoportot érint, s ezek jelzéseiből került összegzésre. Vö. Baranya megye Területfejlesztési Konceptiója. 38. o.

<sup>107</sup> Az alábbiakban a Megyei Közgyűlés által 2014. szeptember 18-án elfogadott 210 oldal terjedelmű dokumentumból emelek ki néhány fontos tételt. Itt jegyzem meg, hogy egy ilyen dokumentum elkészítése – túl a helyzetismertetésen – olyan szakmai, pénzügyi felkészültséget, az uniós elvárások és pályázati követelmények ismeretét, pályázati forrászerzési gyakorlatot stb. követel meg, amelyek elengedhetetlenül teszik külső szakértők bevonását. A kistépülések pályázatainak zömét persze a hivatal/közös hivatal munkatársai készítik; sok esetben a civilszervezetekét is.

tosság; klímatudatos környezetgazdálkodás; az elérhetőség javítása; fenntartható közlekedési rendszerek létrehozása; élhetőbb közösségek, települések.

Mint ahogy ezekből (s főként a program részletező táblázataiból) kitűnik, a nagyobb települések zöme önállóan tud majd pályázni, a kisebbek azonban csak térségi összefogással. Ez korántsem egyszerű, és nem kevesen mondták, hogy ugyan a tervezésnél a jogszabályok szerinti egyeztetéseket elvégezték, de tényleges együttműködés, folyamatos munkakapcsolat, a fejlesztések, beruházások összehangolása igencsak akadozik.<sup>108</sup>

A kedvezményezett kör projektsomagonként változik. Tallózva közöttük: vállalkozók, gazdasági társaságok, ipari parkok, nonprofit szervezetek, mezőgazdasági termelői csoportok, szociális szövetkezetek, kulturális, oktatási, felsőoktatási intézmények, költségvetési szervek és természetesen az önkormányzatok. Értékelve összességében e fejlesztési dokumentumok tartalmát, tény, hogy vezérfonalként húzódik rajtuk végig a településfejlesztési igényekre alapozó, majd azok megvalósítását jelentő területfejlesztési tervezés, projektgenerálás, amelyek között a megyei TOP-ban is meghatározó jelentőségű a helyi forrásokra is alapozó versenyképes gazdaság megteremtése.

### ***Településfejlesztési dokumentumok***

Az általam olvasott fejlesztési dokumentumok mindegyike alapvetően megfelel a „háromtizennégyesnek”. A lényegi különbség a kistelepülések és a nagyvárosok között a dokumentumok részletezettségében, terjedelmükben, a „szakmaiságban” vagy inkább a professzionalizmusukban van. Míg az előzőek általában házilagos előkészítésű és inkább csak jelzi egy-egy mondatban a jogszabály által előírt szempontokra adott válaszokat, addig az utóbbiakat jól felkészült szakemberek sokasága, ehhez kiválóan értő kft.-k, ügynökségek állították össze.

### ***Községek – aprófalvak***

A legkisebb falvak településfejlesztési elképzelései, célkitűzése ritkán jelennek meg írásos formában: ha lesz rá pályázat, akkor nekilátunk megvalósítani, de ha másra lesz pályázat, akkor azt csináljuk meg, így volt ez eddig és így lesz ezután is – foglalható össze az egyik aprófalú polgármesterének szavai. Az is igaz viszont, hogy az előző bekezdés utolsó mondataiban jelzettektől eltérő gyakorlatra is van példa, amikor egy 400 lakosságú község is készít fejlesztési koncepciót, melyben a célok, a helyzet-elemzés, sőt a SWOT-elemzés is megjelenik.<sup>109</sup> A konkrét feladatok között a Tájház, a Méhészház felújítása, belterületi vízelvezetés, tó-, patakvédelem és -fejlesztés, geotermikus energiaellátás lehetőségeinek feltárása, széles sávú internet kiépítése, minőségi lakókörnyezet kialakítása fogalmazódik meg.<sup>110</sup>

<sup>108</sup> Az egyik polgármester szerint ennek alapvető oka, hogy nincsenek közös érdekek.

<sup>109</sup> Ebből érdemes citálni: erősségek – kellemes lakókörnyezet, egyedi táji értékek, mezőgazdasági, vadászati hagyományok, falusi turizmusra való alkalmasság; gyengeségek – helyben foglalkoztatottak, fiatalok alacsony száma, ez utóbbiak faluban tartásának nehézségei, munkahelyek, vállalkozások hiánya, rossz közlekedési viszonyok.

<sup>110</sup> Boda község önkormányzata képviselő-testületének 2008. november 27-i ülésén elfogadott Településfejlesztési Koncepcióból vett példák.

A koncepció mára és jövőre szóló aktualizálását jelenti a polgármesteri program, mely fontosnak tartja a meglévő eredmények szinten tartását, s erre a ciklusra a virágszobor park további fejlesztését, a sportpályafejlesztés befejezését, többfunkciós belső összekötő út megépítését, vállalkozások letelepítését, a szociális szövetkezet megerősítését, a civil közösségi tér létrehozását – megjegyezve, hogy „sok a teendő és egyre kevesebb a mobilizálható forrás.”<sup>111</sup>

### *Kisváros (járásszékhely)<sup>112</sup>*

A kisvárosi kört prezentáló település több fejlesztéspolitikai dokumentum birtokában van. Az első bő 10 esztendővel ezelőtt készült és 3 fő célt jelölt meg: a vonzó lakóhelyi környezetet, a város funkcionális szerepének megteremtését és a gazdasági versenyképesség erősítését.

A 2004 és 2015 közötti időszakot átölelő városfejlesztési koncepció kiindulópontja az volt, hogy „a várost különleges természeti és építészeti adottságai alkalmassá teszik arra, hogy a régió Szentendrénél legyen”. A szokásos SWOT után meghatározott kitörési pont, kiemelt stratégiai cél a turizmus adta lehetőségek kiaknázása, a bor, vár, wellness turisztika infrastruktúrájának fejlesztése lett. A 2011–14-es időszak gazdasági programjának nagy része is településfejlesztési orientáltságú. Stratégiai célként rögzíti az idegenforgalom, turizmus fejlesztését, a várfelújítás folytatását, négycsillagos szálloda építését, gasztró- és borturizmust és az egyes városrészek fejlesztését. A 2014–20 közötti időszak Fejlesztési Terve nevesíti a Váralja utca komplex turisztikai célú hasznosítását, a termálfürdő szolgáltatásainak bővítését, szolgáltatóház-felújítást, iparipark-bővítést, szennyvízvezeték-építést, közlekedésfejlesztést.

Az Integrált Városfejlesztési Stratégia az előzőeket kibontva sorolja a megvalósítás eszközeit, mint pl. a Vár és Váralja és a történelmi területek átfogó fejlesztését, a Harkány–Siklós–Villány-kapcsolat kiaknázását, városi utcák és terek történelmi hangulatú, kisvárosias arculatának megteremtését, városon belüli iparterület fejlesztését, városrészek szerves összekapcsolását, laktanya-hasznosítást, a máriagyűdi vallásturizmus fejlesztését, a városközpont megújítását. E projektsomagok a megvalósítást szolgáló valamennyi feltételnek, követelménynek eleget tesznek és konkrét fejlesztési támogatási összegeket is tartalmaznak.

### *Nagyváros*

A megyeszékhelynek és magyarországi méretekben nagyvárosnak minősülő település fejlesztési dokumentumainak előkészítése, Partnerségi Terve és annak gyakorlata, a társadalmasítás – szakemberek, vállalkozások, szolgáltatók, a tudományos és felsőoktatási intézmények, civilszervezetek, vallási közösségek és a polgárok csoportjainak bevonása a tervelőkészítési folyamatba (pl. „jövőműhelyek”, valóságos és virtuális ötletládák, fórumok, konferenciák stb.) – elismerést érdemlően tesz eleget a jogszabályi kötelezettségeknek.

111 Boda község polgármesteri programjának előterjesztése a képviselő-testület 2014. okt. 22-iki alakuló ülésére. Kivonat.

112 Az e pontban írtak Siklós város Tenkes Terve, Településfejlesztési Koncepciója, a jelzett időszakra vonatkozó Gazdasági Programja és Fejlesztési Terve, valamint Integrált Városfejlesztési Stratégiája dokumentumaiból vett példákat tartalmaznak.

A 2014–2030 közötti időszakra szóló Városfejlesztési Koncepció reális és – enyhén fogalmazva – nem fest túl rózsás képet helyzetértékelésében, arra a következtetésre jutva, hogy a település ma nem teljesíti a fenntarthatóság követelményét. Viszont tény, hogy szép jövőképet vázol, mint „a város, ahol jó élni”, „ahol szeretek élni”; egészséges környezet; fenntartható, fejlődő helyi társadalom; a gazdasági alapok újjáépítése; városrészek közötti funkcióelosztás; regionális szerepkör nagytérségi, logisztikai csomóponttá történő fejlesztés; az egyetemmel közös stratégia; a szemléletváltás igénye. Mindezek mellett a célrendszer tartalmazza a kontakt várost, a kiegyensúlyozott városszerkezetet, a ko(o)rmányzás mozgásterének bővítését.<sup>113</sup>

Az Integrált Városfejlesztési Stratégia – alapozva a koncepcióban foglaltakra – meghatározza a kulcsprojekteket. Így pl. a felsőoktatás és a szakképzés gazdasági szükségletekhez igazodó továbbfejlesztését, a foglalkoztatottság javítását, a térségi gazdaság fejlesztését, a közösségfejlesztést, a társadalmi nyilvánosság erősítését. A hálózatos projektek között találhatjuk az energiatakarékos utcák és házak programját, a vízgyűjtést és annak hasznosítását, a zöld és kék felületek megújítását, a szociális lakásállomány növelését, az „M-60’ Pécs Logisztikai Központ” kialakítását, az innovatív és hatékony Pécsset.<sup>114</sup>

A Pécs 2020 (összefoglalva az előzőekben jelzett projektelemeket) a következőket emeli ki: Termelő Pécs (újraiparosítás, helyi gazdaságfejlesztés), Zöld Pécs (energetikai és közlekedésfejlesztés, környezetvédelem), Kreatív Pécs (belvárosi múzeumközpont, Misinatető-turizmus), Okos Pécs (nemzetközi egyetemi, illetve alkalmazott gépipari kutatóközpont, integrált informatikai fejlesztések), Európai Pécs (Pécs–Mohács–Eszék integrált városfejlesztési övezet, Pécs–Eszék kulturális, turisztikai együttműködés, bekapcsolódás a nemzetközi kerékpárútba, az egyetemmel közös részvétel a Horizont 2020-ban.) Élhető Pécs (szociális város-rehabilitáció, járási ellátási központok kiépítése, közösségvezérelt városfejlesztési program.)<sup>115</sup> Érdeklenségként említi meg szerző, hogy a „Pécs, a Kultúra Városa”-küldetés és ennek megfelelő tartalmak nem túlságosan erőteljesen jelennek meg a különböző fejlesztési dokumentumokban.

## Településfejlesztési eredmények – példázatok

A településtervezés, fejlesztés alapvető célja, hogy a különböző fejlesztési dokumentumokban, programokban, pályázatokban, egyedi beruházási elképzelésekben, döntésekben foglaltak realizálódjanak, „menjenek át a valóságba”, azaz eredményesek legyenek. Az persze, hogy a fentebb idézett dokumentumokból mi valósul meg és mi az, ami nem, számos körülmény (pl. anyagi lehetőségek, önerő, helyi bevételek nagyságának, vállalkozói magatartásnak – pl. visszalépés –, külső-belső körülmények lényeges megváltozásának stb.) függvénye.

Az eredményeket ugyan lehet időszakaszokhoz, dátumokhoz kötni, de a fejlesztések jó részében hosszabb folyamatokról, ciklusokon átívelő (esetleg néha megtorpanó) tevékenységekről van szó. Gondoljunk csak egy kerékpárút, szennyvíztisztító vagy hulladéklerakó építésére, hozzáátéve még,

113 Pécs M. J. Város Közgyűlése 214/2014. (09. 25.) Kgy. határozatával elfogadott Városfejlesztési Koncepció

114 261/2014. (09. 25.) Kgy. határozat által elfogadott IVS

115 A korábbi lábjegyzetben meghivatkozott konferencián PÁVA Zsolt polgármester prezentációjából történt kiemelések.

hogy olyan fejlesztések is megvalósulhatnak, amelyek korábban nem voltak a dokumentumokban, de „az élet úgy hozta, hogy érdemes belevágnunk” – ahogyan az egyik polgármester fogalmazott.

### **Falvak**

Az eredmények magukért beszélnek, azt mindenki láthatja, érzékelheti, hiszen az elmúlt években, évtizedekben különböző pályázatokból és takarékos gazdálkodásból összkomfortossá tették a falut: utat, járdát, új buszvárót építettek, egészséges ivóvízet biztosítanak, megoldották a szennyvíz-elvezetést, a gáz, az internet és kábel tv bevezetését, temető-, kultúrház, közösségi tér, múzeum-, óvoda- és templomfelújítás zajlott az elmúlt évtizedben – fogalmazott egy másik aprófalú polgármestere arra is utalva, hogy ezek a célok polgármesteri programjában szerepeltek, s akkor és úgy valósultak meg, ahogy sikerült pályázati pénzhez hozzájutni. Ezek a fejlesztések általában néhány milliósak, hiszen nagyobakra (ahol pl. 50 millió Ft az alsó határ) nem is tudnának pályázni, s a szomszédokkal való fejlesztési együttműködést is nehéz elképzelni, mert igen eltérő az infrastruktúra állapota, kiépültsége – így aztán a megyei TOP-ban sem igen találják meg magukat.

Mint ahogy jeleztem, a fejlesztési tevékenység egyfajta folyamatosságot is jelent, ezzel együtt azonban a ciklusprogramok, pontosabban adott ciklusról szóló (általában a legutolsó képviselő-testület által tárgyalt beszámoló, előterjesztések egyfajta számvetést is adnak a település fejlődéséről. Egy községi dokumentumból kitűnik, hogy az infrastrukturális hálózat alapjaiban kiépült az elmúlt 4 évben, a teljes közvilágítási hálózat felújítására, oszlop- és lámpacseréjére, virágpark kialakítására, sportpálya, templomtető-felújításra, közterületek szépítésére, a szelektív hulladékgyűjtés megteremtésére került sor (az IKSZ-t azonban nem sikerült megvalósítani).<sup>116</sup>

Egy közepes méretű, kb. 3000 lakosú község polgármestere az elmúlt 4 év településfejlesztési eredményei között említi, hogy azokat csak pályázati forrásokból lehetett megvalósítani, így pl. vidékfejlesztési pályázat révén kapott új kerítést a temető, megtörtént a polgármesteri hivatal tető- és ablakcseréje. Az előbbire, és az iskola épületére is napelemek, illetve napkollektor került, buszmegállók épültek, felújították a sportpályát, a tájház udvarában lévő istállóépületet, és nagy összegű pályázati forrást szereztek vízközmű rendezésre.<sup>117</sup>

### **Városok**

Az alább kivonatossan ismertetésre kerülő egyik járasszékhely városnak az elmúlt négy évet összegző dokumentumában szereplő, a településfejlesztésre vonatkozó részek önmagukért szólnak (azzal a bevezető megjegyzéssel, hogy az EU-s források adtak lehetőséget a jelentős fejlesztések megvalósítására). Íme: varfelújítás 800 millió Ft (a támogatás nagyságrendjét csupán érzékeltetni akarom, ezért az összeget kerekítettem – Cs. F.); a vár további helyreállítási munkálatai és látogatóközpont kialakítása 450 millió Ft; meg-

<sup>116</sup> A kiemelések az Előterjesztés Boda község Önkormányzata Képviselő-testületének 2010–14 közötti ciklusszáró beszámolója c. dokumentumból valók, mely anyagból az is kiténik, hogy elfogadták a helyi építési szabályzatot és a településrendezési tervet ebben az időszakban.

<sup>117</sup> A példákat dr. CSÖRNYEI László Hosszúhetény polgármesterének a Zengő c. önkormányzati lap 2014. szeptemberi számában megjelent beszámolójából emelem ki.

újuló városközpont 340 millió Ft; vízbázisvédelmi projekt 210 millió Ft; szennyvízkezelő beruházás 1,5 milliárd Ft; közvilágítás-fejlesztés 120 millió Ft. Saját erős fejlesztések: termálfürdővel kapcsolatos munkák 200 millió Ft, térköves felújítás 10 millió Ft, belterületi útfelújítás 120 millió Ft.<sup>118</sup>

Hogy a „skála” teljes legyen, nézzük egy megyeszékhely város 2010–14 közötti nagyobb léptékű fejlesztéseit, beruházásait. (A megjelölt EU-s támogatási összegeket kerekítve adom meg.) Művelődési Ház és Művészetek Háza átépítése 1,7 milliárd Ft; csatornahálózat fejlesztése és az ehhez kapcsolódó komposztáló 470 millió Ft; vármegyeháza és környékének felújítása 600 millió Ft; a városmag funkcióbővítése 1,5 milliárd Ft; közmű-korszerűsítés 630 millió Ft; vízvezeték-fejlesztés 200 millió Ft; strand- és élményfürdő-fejlesztés 1,4 milliárd Ft; gimnáziumi laboratóriumfejlesztés 120 millió Ft; atlétika- és műfüves labdarúgó pálya fejlesztése 480 millió Ft; közétkeztetési infrastruktúra és kapacitásfejlesztés 600 millió Ft. Emellett folyamatban van egy új víznyerőhely építése 4 milliárd Ft-ért.<sup>119</sup>

## Figyelembe vehető észrevételek, javaslatok a településfejlesztés szereplői számára

### *Általános érvényűnek szánt megjegyzések*

Bízom benne, hogy tanulmányomban sikerült fölvezetnem a településfejlesztés gyakorlatának komplex, „sokszereplős modelljét”, amely bonyolult – és más tevékenységekkel közvetlen/közvetett kapcsolatban álló – jogalkotói, jogalkalmazói, tervezői, fejlesztői stb. feladatokat egyaránt magában hordoz. Ugyanis, ha csupán a legfontosabb szereplőket nézzük, akkor is igen gazdag a skála: az EU és annak különböző szervei, a Magyar Állam, az államigazgatás központi és területi szervei, az EU támogatáspolitikai elvárásainak megfelelően kiépített hazai intézményrendszer, állami és nem állami tanácsadó szervek, tervezésre, pályázatírásra és pályázati forrásszerzésre szakosodott ügynökségek, zrt.-k, kft.-k, bt.-k, településfejlesztés- és üzemeltetést ellátó cégek, tervezéssel, fejlesztéssel foglalkozó szakemberek, képzést, kutatást végző intézmények, a gazdaság szereplői, a szolgáltatási szféra, a projektek, pályázatok megvalósítását, majd ellenőrzését, monitorizálását ellátó piaci és állami szervezetek, pénzügyintézetek és maguk a felelős önkormányzatok (képviselő-testület/közgyűlés, bizottság, polgármester kabinet, hivatali részleg, vagy egy-egy köztisztviselő), továbbá civilszervezetek, nemzetiségi önkormányzatok, vallási közösségek, a helyi társadalom – s a polgár, aki érdekében munkálkodnak (jó esetben) az itt felsoroltak, hogy „ő jól, jobban érezhesse magát otthon” – amint azt egyik beszélgetőpartnerem megfogalmazta.

Az előző évtizedekben az elmélet, a szakma művelői a tanulmányom első részében jelzett fogalmak és ezeknek megfelelő tevékenységek elkülönültségére helyezték a hangsúlyt (kivéve a településfejlesztést és -rendezést). Talán sikerült meggyőző érvelést adnom a tekintetben, hogy érdemes lenne a jövőben a településfejlesztés és területfejlesztés, vidékfejlesztés, az üzemeltetés és felújítás, s a mindezeket szabályozó normák, dokumentumok és projektek közötti összefüggéseket, kapcsolatrendszert, egymásra utaltságot is a vizsgálatok tárgyává tenni. Úgy vélem, azt is sikerült érzékeltetnem, hogy ugyan a településfejlesztés helyben ellátandó közfeladat, azonban ennek az önkormányzat a maga erejével –

118 Lásd bővebben Siklós város Önkormányzata Gazdasági Programjának megvalósítása 2011–2014. Előterjesztés a Város Önkormányzata Képviselő-testületének 2014. szept. 18-i ülésére.

119 Pécssett a DDRFÜ által 2014. szeptember 26-án szervezett konferencia Szekszárd Városfejlesztési Stratégiáját ismertető prezentációjából vett adatok (szerző: GYARMATI Krisztina).

néhány kivételtől eltekintve – nem tud eleget tenni, nélkülözhetetlen hozzá a sok szereplő hozzájárulása, kiemelve az államot s az Európai Uniót.

Indokolt még egy összefüggésre felhívni a figyelmet. Ennek lényege, hogy a településfejlesztés ugyan az önkormányzat kiemelt feladata (véleményem szerint a közszolgáltatásokkal legalábbis egyenértékű helyi közügy), azonban az önkormányzat ebben elsősorban generáló szerepet tölthet be, hiszen a meghatározó tényező a gazdaság. Másrészt az állam közvetett, de sok esetben közvetlen beavatkozása úgyszintén döntő módon befolyásolhatja általában az önkormányzatok, és ezen belül egy-egy önkormányzati típus, vagy adott önkormányzat településfejlesztési tevékenységét.

### ***A jogi szabályozás továbbfejlesztéséhez***

Tanulmányomban a jogi szabályozásról jórészt magam is elismerően szóltam. Ezzel együtt azonban érdemes lenne a közeljövőben áttekinteni a vonatkozó joganyagot, s kiküszöbölni az esetenként tapasztalható túlszabályozást, kigyomlálni olyan tételeket, melyek nem biztos, hogy jogi normába illenek.

Nem egy esetben előfordulnak értelmezési nehézségek, határozatlan jogfogalmak, a feladatokhoz rendelt hatáskörök nem kellő egzaktsággal történő rendezése, a döntési hatáskörök pontos megfogalmazásának hiánya. Az sem tűnik ki mindig, hogy mi a kötelező és mi a nem kötelező feladat. Problematikus az is, amit az egyik tervező fogalmazott meg, miszerint a fejlesztési dokumentumok tartalmát meghatározó normákban (és ennek megfelelően e dokumentumokban) találhatunk ismétléseket, átfedéseket, mind a tartalmi követelmények, mind pedig az egyeztetési, véleményezési eljárások sokszor formális volta tekintetében. A magam részéről a szabályozás egyik fő problémájának a települési sajátosságok (kiemelve a kistéleplést és a nagyvárost), különbözőségeik markánsabb megjelenésének hiányát tartom.

Az uniós csatlakozás óta eltelt egy évtized, az elmúlt egy-két év gőzerővel folytatott tervezési, fejlesztési dokumentumainak „gyártása” elegendő tapasztalatot adott talán ahhoz, hogy a településfejlesztés szereplőinek bevonásával a jogalkotó áttekintse a komplex joganyagot, és elvégezze a szükséges módosításokat, változtatásokat.

### ***Fejlesztési dokumentumok***

A különböző típusú és hatókörű fejlesztési, rendezési dokumentumok egymáshoz illesztése horizontálisan és vertikálisan is megtörténik. Így például a megyei területfejlesztési dokumentumok megalapozásának településcentriskussága és a – kényszerű – pályázati forrásszerzés lehetőségei szerinti megfogalmazása alapvetően helyeselhető, de sok problémát is fölvet. Tény, ennek oka az a piramis, ami az EU 2020-ból az általam idézett aprófalú fejlesztési elképzeléseinek kidolgozásáig terjedő folyamatból, illetve egymásra épülésből fakad. Tekintettel arra, hogy valószínűsíthetően a következő esztendőkből sem rendelkezik majd az ország az EU támogatáson kívüli jelentős fejlesztési forrásokkal, így ez evidenciának tekintendő. Másrészt, az is valószínűsíthető, hogy – néhány települést kivéve – a helyi bevételek to-



vábbra sem játszanak meghatározó szerepet a településfejlesztésben, még akkor sem, ha esetleg bevezetésre kerül az ún. települési adó<sup>120</sup>, mivel a lakosság teherbíró képessége ezek kivetésének gátat szab.

A fejlesztési dokumentumok előkészítése során gondot okoz(ott), hogy az országos dokumentumok sok esetben túl általánosak, ahogy egyik beszélgető partnerem fogalmazott, nehéz őket aprópénzre váltani. Csúsztak a tervezési folyamatok: úgy kellett koncepciókat, stratégiákat vagy éppen projektcsomagokat gyártani, hogy még nem voltak végleges felsőbb szintű fejlesztési anyagok, amihez az alsóbbnak illeszkednie kellett. (Példa lehet erre az is, hogy a kézirat lezárásának időpontjában a Széchenyi 2020 Operatív Programjai ismeretem szerint még nem nyerték el végső tartalmukat, s vélhetőleg ez is oka annak, hogy pályázatok kiírására eddig nem került sor.)

### **Pályázatok**

Aki településfejlesztéssel foglalkozik vagy abban érintett, vélhetőleg helyesli a kormánynak a pályázatok benyújtásával, finanszírozásával, a közbeszerzésekkel kapcsolatos adminisztratív terhek csökkentésére tett törekvését. Beszélgetőpartnereim közül azért többen szkeptikusak, mondván, „a puding próbája, hogy ...”, mert továbbra is sok a bizonytalanság, nemegyszer jellemző a pályázatok ad hoc jellege, az igen szűkös beadási határidő stb. Hogy az ún. „dedikált források által adott eleve elrendeltettség” kiszűri-e a majd valamennyi interjúalanyom által megemlített lobb, kijárás, kapcsolati tőke általi forrásszerzésre törekvést – ki tudja?<sup>121</sup>

A településfejlesztési célok meghatározására a projektcsomagok volumene, a finanszírozási összegek nagyságrendje közötti összehasonlíthatatlan különbségekre (s, mi lett volna akkor, ha a fővárost is érintem) tanulmányom úgy gondolom, megfelelő példákat hozott. Utalva az ott írtakra, van hazánkban egy olyan települési kör (a településhálózat több mint 1/3-át kitevő aprófalvak), melyek már fejlesztési céljaik meghatározásakor kiesnek a potenciális pályázók köréből. A társadalmi-települési szolidaritás, úgy vélem, azt követeli, hogy a nagy és kisebb városok, járási székhelyek segítsenek abban, hogy a város és vidéke, illetve a vidék és annak városa<sup>122</sup> egymással közösséget alkosson, és a kicsik is részesüljenek a javak újraelosztási folyamatának eme hozadékaiból.

Annak ellenére, hogy a TOP hangsúlyozza az önkormányzati kedvezményezett kör privilegizálását, érdemes arra figyelemmel lenni, ami végig jelen van a Széchenyi 2020-ban, annak valamennyi ágazati OP-jában (melyekben egyébként majd szintén lehet további fejlesztési forrásokat találni az önkormányzatok számára), hogy a döntő projektcsomagok vonulata a gazdaság fejlesztése, a vállalkozói szerepvállalás primátusa. Ez vonatkozik a településfejlesztésre is. A vállalkozókkal való együttműködés, a számukra nyújtható foglalkoztatásjavító kedvezmények, feltételek, az általuk megtermelt értékek nélkülözhetetlen eszközei a települések fejlődésének.

120 A tanulmány véglegesítésének időszakában (2014. november eleje) az ország jövő évi költségvetésének tervezete kapcsán jelent meg ez az új helyi adótípus.

121 Ugyancsak a tanulmány véglegesítésének időszakában értesülhettünk arról, hogy készül az új közbeszerzési törvény. Bízunk benne, hogy ez azon túl, hogy egyszerűsíti az eljárást, alkalmas lesz a hazánkban mindig is létezett korrupció – ha nem is megszüntetésére, de legalább csökkentésére.

122 ERDEI Ferenc, BIBÓ István és sok más szerző után szabadon – Cs. F.



Hogy a több operatív programban, így a TOP-ban is megjelenő közösségépítés, a helyi közösségekre támaszkodás, a társadalmi befogadás, a hátrányos helyzetű települések és társadalmi csoportok fölzárkóztatása, az esélyegyenlőség megteremtése vajon miként érvényesül a következő években, erre választ adni ma nem lehet. A közeli és távoli múlt meglehetősen negatív tendenciákat eredményezett. Nincs tehát más dolgunk, mint bízni a jövőben, s majd készíteni egy számvetést a 2020-as évek elején, és akkor választ adni az itt feltett kérdésekre.

Szakmai kötelességem összefoglalni, hogy végül is mi a településfejlesztés lényege. Ezt egy mondatban teszem meg: „Mondd el a múltat, elemezd a jelent, tervezd a jövőt!”<sup>123</sup>

---

123 Hosszúhetény polgármesterének – Hippokratész ismert tétele, némi átfordításával megfogalmazott – jelmondata.

## IRODALOMJEGYZÉK

- 1/2014. (I. 3.) OGY határozat
1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről (Tft.)
1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről (Étv.)
2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról. (Civil tv)
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.)
- 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet
- 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről
- 255/2014. (X. 10.) Korm. rendelet
- Baranya megyei Területfejlesztési Koncepciója. 3/2014. (02. 20.) sz. Kgy. határozat
- Baranya megyei Területfejlesztési Program Stratégia, amelyet Megyei Közgyűlés által 2014. szeptember 18-án fogadott el
- Boda község önkormányzata képviselő-testületének 2008. november 27-i ülésén elfogadott Településfejlesztési Koncepció
- Boda község polgármesteri programjának előterjesztése a képviselő-testület 2014. okt. 22-iki alakuló ülésére
- CSEFKÓ Ferenc: Területfejlesztés. In BENCSEK András (szerk.): Közigazgatási jog. Különös rész. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2014.
- CSÖRNYEI László: Zengő, 2014. szeptember
- Előterjesztés Boda község Önkormányzata Képviselő-testületének 2010–14. közötti cikluszáró beszámolója
- FÁBIÁN Adrián: Kommentár az önkormányzati törvényhez. Complex Kiadó, Budapest 2013.
- Feldolgozás és elemzés. Human Extranage Alapítvány, Pécs–Kaposvár 2013. április 30.
- FINTA István: Új szempontok a vidékfejlesztési célok tervezésében és a LEADER térségek földrajzi lehatárolásában. Falu. 2014. XXI. évf. 3. sz. 60. o.
- GYARMATI Krisztina: Szekszárd Városfejlesztési Stratégiája – a DDRFÜ által Pécsen 2014. szeptember 26-i szervezett konferencián bemutatott prezentáció.
- KÓBOR Gyula: Az építésügy igazgatása. In BENCSEK András (szerk.): Közigazgatási jog. Különös rész. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2014.
- KÖNIG László: A hátrányos helyzetű aprófalvak fejlődési lehetőségei. Falu. 2014. XXI. évf. 3. sz.
- Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció (OFTK)
- Pécs M. J. Város Integrált Városfejlesztési Stratégiája. 261/2014. (09. 25.) Kgy. határozat
- Pécs M. J. Város Városfejlesztési Koncepció. 214/2014. (09. 25.) Kgy. határozat
- RIHMER Pál: A városfejlődés mozgatóerői. In MÁRTONFFY Károly (szerk.): Városfejlesztés, városrendezés, városépítés. Budapest 1940.
- Siklós város Gazdasági Programja és Fejlesztési Terve
- Siklós város Integrált Városfejlesztési Stratégiája

Siklós város négyéves városfejlesztési és gazdasági programjának végrehajtásáról – előterjesztés Siklós város Önkormányzata képviselő-testületének 2014. szept. 18-i ülésére

Siklós város Településfejlesztési Konceptiója

Siklós város Tenkes Terve

TOP 5.0.

TÓTH József: Településföldrajz. In TÓTH József (főszerk.): Világföldrajz. Akadémiai Kiadó, Budapest 2010.

# Az önkormányzati közigazgatás modernizálásának lehetséges irányai – egy dél-dunántúli példa

---

BENCSIK ANDRÁS\*

## Bevezető gondolatok

Napjaink közigazgatásáról megállapítható, hogy – az egy-másfél évszázaddal ezelőtti állapotokhoz képest – annak hatásköre jelentősen kibővült, ebből következően a végrehajtó hatalom részének tekinthető közhatalmi szervek több irányból, mélyrehatóan avatkoznak be az állampolgárok magánszférájába. Az is nyilvánvaló, hogy az állami döntések területi szinten történő végrehajtásában mind a területi államigazgatási, mind a helyi önkormányzati szervek részt vesznek. A közigazgatás és az emberek viszonyrendszerének szenzitív jellege kristályosodik ki abban a Magyary Zoltán és Kiss István nevéhez köthető megfogalmazásban, amely szerint „az önkormányzat az embert és nem csak a paragrafust látja a döntések meghozatalakor”, továbbá „az önkormányzat feladata az emberek szakszerű képviselete az állammal szemben”.<sup>124</sup> Mindezek alapján kiemelendő, hogy igen nagy relevanciával bírnak azok a jogintézmények, amelyek az ügyfél és a hatóság viszonyában garanciát képesek nyújtani a hatósági eljárás gyors, szakszerű és hatékony lefolytatására, a hatósági jogviszony struktúrájának lehetséges kiegyenlítésére.

Az elmúlt évek, évtizedek jogalkotási fejleményeit vizsgálva alapvetően két tendencia emelhető ki a közigazgatásra vonatkozó joganyag tekintetében. Egyrészt a jogállamiság elvéből fakadó elvárásként nehezedik a jogalkotóra a közigazgatás törvényességével kapcsolatos penzum, amely alapvetően két területen érvényesül: a jogszerűtlen közigazgatási aktusok megszületését kizárni (vagy legalábbis megakadályozni) képes eljárásjogi garanciák kiépítése, valamint olyan korrekciós mechanizmusok intézményesítése, amelyek alkalmasak lehetnek a közigazgatás működésében jelentkező „megbomlott törvényesség” utólagos helyreállítására.<sup>125</sup> Megfigyelhető ezen kívül egy másik törvényszerűség is, nevezetesen az, hogy a dinamikus alakuló környezetben ténykedő közigazgatás – sem szervezetét, sem működését, sem pedig személyi állományát tekintve – nem maradhat változatlan, mivel a korszerű működés megköveteli a szűkebb (és tágabb) társadalmi környezethez való folyamatos alkalmazkodást a

---

\* Egyetemi adjunktus, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék

124 Vö. MAGYARY Zoltán – KISS István: A közigazgatás és az emberek. Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet, Budapest 1939. 362–363. o.

125 Ez a jogalkotói törekvés érhető tetten – egyebek mellett – az ügyféli jogok minél szélesebb körű biztosítását célul tűző jogintézmények bevezetésében; valamint a jogorvoslati rendszer tökéletesítésére törekvésben, így különösen a bírói út általánossá tételében a jogszabálysértő közigazgatási határozatok kiiktatása céljából.

megfelelő közigazgatási működés realizálása érdekében. Eme tendencia legmegfoghatóbb eredménye az informatikai eszközök (egyre fokozódó) alkalmazása a közigazgatásban, az ún. e-közigazgatás kialakítására tett jogalkotói lépések.

Ez utóbbi felismerés olvasható ki a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programban (MP 11.0) lefektetett elvárásokból is, amely (szűkebb értelemben) két helyen is kitér a közigazgatás működésének elektronikus eszközök által történő modernizálásának prioritására. Egyrészt rögzítendő, hogy önálló szerkezeti egység foglalkozik az „elektronikus közigazgatás kiterjesztése” érdekében szükséges jogalkotói és végrehajtói feladatokról.<sup>126</sup> A dokumentum alapvető célként fogalmazza meg a közigazgatás hatékonyságának fejlesztését, amelynek egyik legalkalmasabb (de nem kizárólagos) eszközeként tekint az elektronikai lehetőségek igénybevételeire. A korábbi években végbement ilyen irányú jogalkotási tevékenység értékelésének eredményeképpen a program deklarálja az elektronikus közigazgatás infrastruktúrájának bővítését és a kapcsolódó szolgáltatások színvonalának emelését két alapvető cél elérése – közelebről az ügyfelek és az ügyintézők helyzetének könnyítése, valamint a közigazgatási eljárások egyszerűsítése és gyorsítása – érdekében. A jogalkotó alapelveként határozza meg (1) az informatikai eszközök igénybevételenek a közigazgatás igényeihez igazítását, (2) a kapcsolódó infrastruktúra és a személyi állomány párhuzamos és fokozatos fejlesztését, valamint (3) a közigazgatási ügyintézésben szerepet játszó informatikai rendszerek „lehetséges centralizációját”.<sup>127</sup>

Megemlíthető azonban az is, hogy a közigazgatás modernizációja (ennek keretében az infokommunikációs eszközök igénybevétele) a kormányablakok kialakításával összefüggésben is megjelenik a programban. Ebben a körben kiemelendő az ügyfelek oldalán érzékelhető információhiány, a változó mértékű tájékozatlanság, amelynek orvoslására az alábbi prioritások fogalmazódnak meg:

- az egyes hatósági ügyek intézésére hivatott közigazgatási hatóságoknál érzékelhető különbségek (heterogén eljárások, különböző űrlapok és formanyomtatványok, eltérő arculat stb.) mérséklése;
- az ügyfelek fokozottabb és intézményesített informálásának, tájékoztatásának biztosítása szervezett, magas színvonalú tárgyi és személyi keretek között; valamint
- az egyes ágazatokban eltérő intenzitással (lényegében alig-alig) alkalmazott informatikai megoldások és az elektronikus út igénybe vételének előnyben részesítése.<sup>128</sup>

Eme bevezető gondolatok után szükségesnek mutatkozik néhány, a témával összefüggésbe hozható alapfogalom tisztázása. Először az információs társadalom joga konkretizálandó, amelyet – a legtágabb értelemben – akként lehet definiálni, mint azoknak a szabályozott élethelyzeteknek az összességét, amelyek az információs társadalom keretei között felmerülhetnek.<sup>129</sup> Az ún. e-közigazgatás ki-

126 Vö. MAGYARY Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) 36. o. <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (2014.11. 09.)

127 A MP 11.0 – túl a célkitűzések felvázolásán – konkrét jogalkotási feladatokat is meghatároz, így rögzíti az informatikai hálózat konszolidációját, a hálózatbiztonság helyreállítását, a Nemzeti Egységes Kártyarendszer bevezetését, valamint (egyebek mellett) az egységes kormányzati dokumentum- és iratkezelési rendszer irányába történő elmozdulás szükségességét.

128 Vö. MAGYARY Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) 40–41. o. <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (2014. 11. 09.)

129 Vö. VESZPRÉMI Bernadett – CZÉKMANN Zsolt: Az e-közigazgatás szakigazgatási alapjai. In LAPSÁNSZKY András (szerk.): Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. Complex Kiadó, Budapest 2013. 345. o.

alakítása – a korábbi évtizedek „klasszikus” közigazgatás-fejlesztéséhez képest – új dimenziót jelent a közigazgatás, és újfajta kihívást a jogalkotó számára. Nem igényel bővebb bizonyítást, miszerint ez a tárgykör alapvetően két jellegzetességgel (közelebről a heterogenitás és a komplexitás elvével) írható le. Nagyon széles spektrumon mozognak – köszönhetően a technológia gyors fejlődésének – az e körben igénybe vehető informatikai eszközök és megoldások, összetettnek tekinthető továbbá a vonatkozó joganyag is, mivel a közigazgatási informatikához kapcsolódó jogi normák kidolgozása tekintetében a nemzetközi ajánlások, az EU-s előírások, a nemzeti szintű jogalkotás, a bírói döntések, valamint a különböző szabványok és az önszabályozás is meghatározó szerephez jut.

A közigazgatás elektronizálásának folyamata szoros összefüggést mutat bizonyos új társadalmi igények megjelenésével is, melyek alapvetően a közigazgatás személyi állománya munkaerejének automatizálásában, a költségek csökkentésének szándékában, valamint a gyorsaság és a hatékonyság intenzív realizálásában kristályosodnak ki. Ezzel összefüggésben két megjegyzés kívánkozik ide. Egyrészt világossá kell tenni, hogy bizonyos közigazgatási ügyfajták tekintetében fogalmilag kizárt (vagy legalábbis nagyon nehezen képzelhető el) az elektronikus, automatizált út alkalmazása.<sup>130</sup> Másrészt megfigyelhető egy ezzel ellentétes tendencia is, amelynek a lényege úgy összegezhető, hogy más területeken az elektronikus út lassan teljes egészében átveszi (és ezzel kiszorítja) a papíralapú ügyintézés szerepét.<sup>131</sup>

Mindezekre tekintettel az alábbi tanulmányban az elektronikus közigazgatás kialakításának menetét vizsgálom Magyarországon, ennek keretében szólok a tárgykörhöz kapcsolódó alapidokumentumokról, kitérek a jogszabályi környezet legmeghatározóbb elemeire, majd egy dél-dunántúli példán keresztül áttekintem a települési önkormányzatok által a modern, korszerű közigazgatási működés irányába tett erőfeszítéseket, eredményeket és tapasztalatokat. Mindezek tárgyalásához azonban elengedhetetlen a nemzetközi környezet számbavétele, így szükséges az európai fejlődési tendenciák érintése is.

## Az Európai Unió e-közigazgatási politikája

Egyet lehet érteni azzal a megállapítással, miszerint „a hatósági ügyek elektronikus ügyintézése az elektronikus kormányzat megvalósításának kiemelten fontos része, alapvető eszközrendszere, ezért az elektronikus ügyintézés elemzése során megkerülhetetlen az e-kormányzat fogalmának elemzése”.<sup>132</sup> Az elektronikus kormányzat egyfajta technológiai korszakváltást jelent, amely az informatika és a gazdaság fejlődése alapján az elektronikus eszközök alkalmazásával, az abban rejlő lehetőségek felhasználásával elérhetővé teszi a kormányzás minőségi átalakítását, a kormányzati tevékenység alapvető megváltozását. Az e-kormányzás az általános kormányzati stratégiai jelentőségű programokon belül magában foglalja (1) közigazgatás informatikai fejlődésre alapított átfogó reformját, (2) a közigazgatás technológiai modernizálását, (3) a közszolgáltatások elektronikus csatornákon, hálózatokon való hatékony elérhetőségét, valamint (4) a kormányzat és a társadalom tagjai közötti együttműködő, partneri, konzultatív viszony kialakítását. Az e-kormányzat – ehhez kapcsolódóan – biztosítja továbbá a kormány-

130 Talán nem szorul részletezésre, hogy pl. a temetési segélyezés vagy a szociális segélyek odaítélése a modern, korszerű közigazgatás keretei között is hagyományosan, papíralapon történik.

131 Lásd az építési igazgatás hazai alakulását (ennek keretében az ÉTDR-rendszer működését), vagy az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény által intézményesített elektronikus anyakönyvi rendszer működését.

132 GERENCsÉR Balázs – GYURITA Rita – LAPsÁNSZKY András – MUDRÁNE LÁNG Erzsébet – PÁTYI András – VARGA ZS. András: Közigazgatási hatósági eljárásjog. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2009. 512. o.

zással összefüggő információkhoz való nyilvános hozzáférést és a hatósági ügyek körében az elektronikus úton történő hatékony ügyintézést is.

## Az e-kormányzat fejlődése az Európai Unióban

Az Európai Unió Tanácsa a növekedésről, versenyképességről, foglalkoztatottságról szóló Fehér Könyv (1993. december 5.) alapján kérte fel az unió érintett ipari ágazatainak, felhasználóinak és fogyasztóinak képviselőiből álló szakértői csoportot jelentés összeállítására. A jelentést egy Martin Bangemann bizottsági tag által elnökölt felső szintű szakértői csoport készítette el az Európai Tanács 1994. június 24–25 között sorra kerülő ülésére „Európa és a Globális Információs Társadalom, Ajánlások az Európai Tanácsnak” címmel. A jelentés egy kiemelkedő fontosságú nyilatkozatnak tekinthető, amely megfogalmazza az elérendő célokat és körvonalazza a globális információs társadalomban betöltendő európai szerep megvalósításához szükséges eszközöket.<sup>133</sup>

A Bangemann-jelentés alapján született meg az eEurópa akcióterv, amelynek alapvető célja az információtechnológiai alapú társadalmi berendezkedés megvalósítása Európában.<sup>134</sup> Az eEurópa Akcióterv 2000 júniusában készült el, és a Feira-i Európai Tanács ülésén (2000. június 19–20.) terjesztették elő. Minden terület felülvizsgálásra került az Akcióterv elkészítésekor, és három csoportba sorolták az elérendő célkitűzéseket. A három csoport a következők szerint alakult: (1) az internetes infrastrukturális háttér biztosítása, (2) az emberek felkészítése az információs kihívásra, valamint (3) az internethasználat kiszélesítése és fejlesztése.<sup>135</sup>

Ezt a dokumentumot követte az eEurópa 2002 akcióterv, amelyben célként fogalmazódik meg a közszolgáltatáshoz és a közigazgatási ügyekhez való elektronikus hozzáférés biztosítása. A prioritások között kiemelhetők az alábbiak: a kormányzati szervek nemzetközi szervezetekkel és az Európai Unió intézményeivel való hatékony együttműködésének fokozása, az elektronikus hatósági ügyintézési formák kialakítása, a közszolgálati információkhoz való hozzáférés lehetővé tétele, az elektronikus aláírás bevezetése a hatósági ügyintézésben. E célok elérése érdekében látott napvilágot az eEurópa+ program, amelyben az Európai Unió a csatlakozó országok számára gazdasági, társadalmi viszonyaihoz, fejlettségükhöz mérten határozott meg speciális intézkedéseket és megvalósítási határidőket, illetve kiegészítette az eEurópa 2002 programtervet.

Az eEurópa 2005 további fejlesztéseket fogalmazott meg a korábbi programokra alapozva, valamint új akcióprogramot határozott meg a közhivatalok számára biztosítandó széles sávú hozzáférés és a közbeszerzés elektronikus megvalósítása, valamint a lakosság által igénybe vehető elektronikus közigazgatási szolgáltatások kialakítása érdekében.

133 [www.mek.iif.hu/porta/szint/muszaki/szamtech/wan/hatasok/bangemn.hun](http://www.mek.iif.hu/porta/szint/muszaki/szamtech/wan/hatasok/bangemn.hun) (2014. 10. 05.)

134 BOROS Anita – GERENCSÉR Balázs – GYURITA Rita – LAPSÁNSZKY András – PATYI András – VARGA Zs. András: Hatósági eljárásjog a közigazgatásban. Dialóg–Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2012. 624. o.

135 PINTÉR Róbert: Az e-Európe akcióterv. Forrás: [www.artefaktum.hu/irasok/e\\_europe.rtf](http://www.artefaktum.hu/irasok/e_europe.rtf) (2014. 10. 06.)

Az ezt követően megalkotott i2010 stratégia „az európai információs társadalom a növekedésért és a foglalkoztatásért” alcímet kapta. Az i2010 célja, hogy költséghatékonyabbá és hozzáférhetőbbé tegye a közszolgáltatásokat és javítsa az életminőséget, részben az e-kormányzat fejlesztése révén.<sup>136</sup>

Kiemelendő végezetül az Európa 2020 stratégia, amelynek egyik hangsúlyos része a Digital Agenda, amelyet azért alkottak meg, hogy az információs és kommunikációs technológiák (ICT) alkalmazásának szerepét kijelölje Európa 2020-ra kitűzött céljainak megvalósításában. Legfőbb céljai között szerepel az egységes digitális piac kialakítása, az ICT-eszközök, alkalmazások kialakítása, e-írásstudás fejlesztése, e-kereskedelem elősegítése, az internet biztonságának növelése és (egyebek mellett) az elektronikus közszolgáltatások fejlesztése.<sup>137</sup> Az „Európa 2020” stratégia meghatározza a széles sávú technológiák rendszerbe állításának fontosságát az EU-n belüli társadalmi integráció és versenyképesség előmozdításában. Elérendő cél a stratégia megfogalmazása szerint az, hogy Európában 2013-ig mindenki alapszintű széles sávú internetkapcsolattal rendelkezzen. 2020-ig biztosítani kell minden európai polgár számára az ennél is gyorsabb, legalább 30 Mbps sebességű internet-hozzáférést, illetve az európai háztartások legalább 50%-ának a 100 Mbps-os sávszélességet meghaladó internetkapcsolatot. Az egységes digitális piac megvalósulásához hozzájáruló célként fogalmazódik meg a dokumentumban az e-kereskedelem előmozdítása is, ezen belül 2015-ig meg kell teremteni annak feltételrendszerét, hogy a lakosság 50%-a élni tudjon az interneten történő vásárlással.<sup>138</sup>

## Az e-kormányzat Magyarországon

Az 1970–80-as évek fordulóján megjelentek bizonyos törekvések az e-közigazgatás elindulásának és fejlődésének megvalósítására, amelyek azonban megmaradtak próbálkozásoknak, kormányzati szinten nem nevezhetők sikernek ezek a kezdeményezések. Ilyen törekvésnek tekinthető például az 1971 és 1985 között készített Számítástechnikai Központi Fejlesztési Program, valamint az 1985 és 1990 közötti Elektronizációs Gazdaságfejlesztési Program.<sup>139</sup>

Fontos kormányzati feladatnak tekintendő az e-közszolgáltatások biztosításához kapcsolódóan az infrastruktúra fejlesztése a társadalmi elvárásoknak megfelelően. A kormányzatok stratégiai és szervezeti módszereket alkalmaztak az e-kormányzat létrehozására, amely fejlesztések jelentős mértékben az EU által biztosított forrásokra támaszkodtak, így az európai fejlődési tendenciákkal párhuzamosan alakultak ki a hazai alapidokumentumok is. Az IT-fejlesztésbe az 1998–2002 közötti kormányzati ciklustól kezdődően komolyabb pénzügyi forrásokat fektettek. További jelentős, stratégiai programnak tekinthetők az Új Széchenyi Terv keretében az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP) és az Államreform Operatív Program. Korszakunkban különös jelentőségű e-kormányzati célnak tekinthető az információs eszközök leghatékonyabb szintű kihasználtsága, amelynek egyik fejlődési írá-

136 GERENCsÉR Balázs – GYURITA Rita – LAPsÁNSZKY András – MUDRÁNE LÁNG Erzsébet – PATYI András – VARGA ZS. András: i. m. 513–514. o.

137 BOROS Anita – GERENCsÉR Balázs – GYURITA Rita – LAPsÁNSZKY András – PATYI András – VARGA ZS. András: i. m. 624. o.

138 [www.infoter.eu/attachment/0003/2807\\_com2010\\_0245hu01.pdf](http://www.infoter.eu/attachment/0003/2807_com2010_0245hu01.pdf) (2014. 10. 05.)

139 LAPsÁNSZKY András (szerk.): Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I. kötet. Complex Kiadó, Budapest 2013. 373. o.



nya a mobiltelefon segítségével történő kommunikáció (M-kormányzat), valamint a digitális interaktív televízióon keresztül megvalósuló közszolgáltatás (T-kormányzat).<sup>140</sup>

A fentiekben jelzett hazai és európai tendenciák fényében megállapítható, hogy a közigazgatás nem maradhat változatlan a technikai-műszaki forradalom idején. Az új közigazgatást összefoglaló elnevezéssel elektronikus közigazgatásnak, vagy még általánosabb megközelítésben „e-kormányzatnak” nevezi a szakirodalom. Látható, hogy nem csupán az Európai Unióhoz tartozás ténye kötelezi az ilyen irányú jogalkotást, hanem végső soron a közszolgáltatások biztosításának színvonala és az ország versenyképessége is összefüggést mutat a vizsgált fejlődési irányokkal, amely szintén fejlesztésre kell, hogy inspirálja a tagállamokat. A kinyilatkoztatott programok, deklarált stratégiák azonban (azok tényleges megvalósulása nélkül) „pusztába kiáltott szónak” tekinthetők, így indokolt egy konkrét példán keresztül vázolni azokat a (tovább)fejlesztési lehetőségeket, amelyek hozzájárulhatnak a helyi önkormányzatok működésének korszerűsítéséhez.

## **Az önkormányzati közigazgatás modernizálásának lehetséges útja – egy dél-dunántúli példán keresztül**

Valamely szervezetrendszer teljesítménye – Szamel Lajos szavaival élve – nagymértékben függ a szervezettség fokától, a környezethez való viszonytól, az irányítás jellegétől és – többek között – a belső kommunikációs rendszer, a kommunikációs kapcsolatok kiépítettségétől.<sup>141</sup> A közigazgatás szervezetrendszerének kialakításakor bizonyos szervezési alapelveket – így különösen az átlátható egységek követelményét, az optimális nagyságú szervek létrehozásának kívánalmát, valamint a koordináció garatálását – köteles a döntéshozó szem előtt tartani.<sup>142</sup> A koordináció fontossága a közigazgatásban nem új keletű és nem (kifejezetten) európai jelenség. Ezt jól példázza az amerikai közigazgatás-tudomány jeles képviselőjének – Fayolnak – az elmélete, amely szerint alapvetően öt igazgatási ciklus különböztethető meg: a tervezés, a szervezés, az utasítás, az ellenőrzés és a koordináció.<sup>143</sup>

A hivatal hatékony működésének követelménye elengedhetlenné teszi a belső szervezeti egységek létét, valamint a közöttük lévő érdemi kapcsolatrendszer kiépítettségét. Ezt kiválóan példázza az a közel 20 évvel ezelőtt végzett kutatás, amely szerint a képviselő-testület hivatalának (a továbbiakban: Hivatal) dolgozói negatívumként érzékelik a hivatalon belüli, illetve a hivatal és az egyéb önkormányzati szervek közötti koordináció hiányát, az információáramlás nem megfelelő voltát.<sup>144</sup> A kooperáció fejlesztésére vonatkozó javaslatok megtétele előtt indokoltnak látszik a különböző tájékoztatási csatornák megvizsgálása, értékelése, majd ezt követően kerülhet sor érdemi javaslatok megfogalmazására. A leíró összefoglalás azért sem mellőzhető, mert léteznek olyan, a hivatali szervezeten belül érvényesülő

140 BOROS Anita – GERENCSÉR Balázs – GYURITA Rita – LAPSÁNSZKY András – PATYI András – VARGA ZS. András: i. m. 625. o.

141 Vö. SZAMEL Lajos: A közigazgatás személyzete. Pécs 1996. 1. o.

142 Vö. IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: Bevezetés a közigazgatásba. Pécs 2004. 106. o.

143 Erről bővebben lásd HEINRICH Siedentopf: Verwaltungswissenschaft. Darmstadt 1976. 112. o.

144 Ezzel összefüggésben lásd CSEFKŐ Ferenc: A helyi önkormányzati rendszer. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 1997. 118. o.

zavaró párhuzamosságok, amelyek – ugyan csekély mértékben, de – a hatékony és összehangolt működés elé korlátokat gördíthetnek.

Ahhoz, hogy minőségi és érdemi koordináció alakuljon ki az elkülönült egységek között, szükséges bizonyos koordinációs feladat- és hatásköröket normatív szinten meghatározni, ezáltal együttműködésre készíteni a hivatal dolgozóit. Az említettekre tekintettel a koordinációs funkció fejlesztésével kapcsolatban Orfű, az egyik meghatározó Baranya megyei község hivatalának szervezetfejlesztésével összefüggésben az alábbi javaslatok fogalmazhatók meg.

## A jegyző jelzési kötelezettsége

Az Mőtv. 81. § (1) bekezdésének e) pontja értelmében a jegyző jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő. A törvény által szabályozott jogintézmény abból a szempontból érdemel kiemelését témánk szempontjából, hogy – amellett, hogy jelentőségét tekintve az önkormányzatok törvényes működésének egyik leghatékonyabb garanciája – jelentős mértékű koordinációt igényel és eredményez a feladatkör teljesítése. Tekintettel arra, hogy a polgármester, a testület és a bizottság működését – az esetek többségében – nem a jegyző, hanem valamely ügyintéző készíti elő és segíti, fontos a jegyzővel való folyamatos konzultálás és együttműködés konzekvens gyakorlása annak érdekében, hogy az esetleges törvénysértő tevékenységek esetén legyen lehetőség a jelzésre.

A szabályozás igen tömören szól a „jelzési kötelezettség” konkrét kérdéseiről, igazából sem az eljárási kérdésekben, sem a garanciák kiépítése terén nem tartalmaz részletes előírásokat. A törvény megfogalmazása arra enged következtetni, hogy ez a jogkör a jegyző feladatai közül az egyik legfontosabb.<sup>145</sup> A jelzések megtételével kapcsolatos eljárási kérdésekkel összefüggésben megállapítható, hogy azt írásban vagy szóban lehet megtenni. Indokolt az írásbeli forma rögzítése annak érdekében, hogy a jegyző „védje magát” azzal a váddal szemben, hogy nem teljesítette kötelezettségét. Különösen fontos lehet ez azok után, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LV. törvény 1994. évi módosítása – puhítva a szabályozást – hatályon kívül helyezte azt a rendelkezést, miszerint az észrevételt külön iratként a jegyzőkönyvhöz kell csatolni.

Egy 1999-ben készült – általánosabb kitekintést nyújtó – kimutatás szerint nagyon csekély volt a jegyzői jelzések száma ahhoz képest, amennyi törvényességi észrevételt a (volt) közigazgatási hivatalok tettek.<sup>146</sup> Ebből az tükröződik, hogy nem töltötte be a jogintézmény igazi rendeltetését, formális és esetleges jelzésekre került csupán sor, mivel a közigazgatási hivatalok (ma: megyei és fővárosi kormányhivatalok) ettől függetlenül is jelezték a törvénysértéseket. Annak fényében azonban, hogy 2009. január 1-jétől egészen a megyei és fővárosi közigazgatási hivatalok visszaállításáig nem érvényesült külső törvényességi kontroll a helyi önkormányzatok működése felett, kiemelkedő fontosságú ennek a jegyzői feladatnak a következetes és kiterjedt, koordináción alapuló teljesítés. Ez ugyanis (a vázolt idő-

145 Vö. KISS László (szerk.): A jegyzők törvényességi ellenőrzési jogköreinek gyakorlásához. Közigazgatás-Módszertani Bt., Pécs 1999. 56. o.

146 Vö. KISS László (szerk.): i. m. 57. o.

szakban) az egyetlen olyan fórum volt, amely az adott jogszabályi környezetben képes volt biztosítani az önkormányzati közigazgatás törvényes funkcionálását.

## Problematicus kérdések és koordinációs zavarok

Az alábbiakban néhány olyan zavaró jelenségre hívom fel a figyelmet, amelyek a Hivatal működésének átláthatóságát és a koordináción alapuló feladatmegosztást akadályozni képesnek. A (korábbi) Körjegyzőség 2006. évi beszámolójából kiderült, hogy az ügyiratkezelést – a postabontástól, iktatástól az irattárba helyezésig, selejtezésig – a törvényi előírások és saját szabályzata szerint végzi a Hivatal. Az ügyiratforgalom meglehetősen nagy, ennél fogva általában gondot jelent, hogy az elintéztett ügyiratok egy része nem mindig kerül időben irattárba. A hivatali ügyforgalom átláthatóságát megköveteli a jegyző koordináló jogkörének hatékonyságot növelő funkcionálása, ezért érdemes elgondolkodni – az elektronikus iktatási rendszer bevezetését követően – az elektronikus irattári rendszer kialakításán. Az iktatási rendszer kiépítettségéből fakadóan kevés informatikai beruházással – csupán szkanner és egységes belső levelezési rendszer felállítását követően – megvalósulhatna az elképzelés, amelynek eredményeképpen gyorsasági és biztonságossági követelmények is érvényesülhetnének az ügykezelés folyamatában.

Alapvető kérdésként merül fel az ún. „egybehangzó döntéseket” igénylő ügyek területe. Vannak olyan önkormányzati döntések – így például a közös hivatal jegyzője beszámolójának elfogadása, vagy a költségvetésről szóló döntés – amelyek esetében komoly problémát vethet fel az a helyzet, amikor vannak települések, amelyek elfogadják a döntést, vannak viszont olyanok is, amelyek nem. Ilyenkor vagy nem születik meg valamely nagy horderejű döntés, vagy pedig megindul az alkudozási folyamat, ami végző soron a törvényes működés elvét kezdheti ki. Indokolt volna – megfelelő központi jogszabályváltozást követően<sup>147</sup> – az ún. „közös rendelet” fogalmának bevezetése, amikor az egyhangú döntést igénylő kérdésekben a közös hivatalhoz tartozó települések közös önkormányzati rendeletet bocsáthatnának ki.

Ugyancsak zavaró párhuzamosságot eredményez egyes ügyintézők – egymást átfedő – munkaköri leírása. A konkrét vizsgálat rámutatott arra, hogy két ügyintéző is eljárhat munkaköri leírása szerint kommunális ügyekben. Így azonban bekövetkezhet, hogy egy adott ügygel – azonos időben – két ügyintéző is foglalkozik, ami azok elhúzásához és inkonzisztens intézéséhez vezethet. Ilyen esetekben sokkal ésszerűbb ún. ad hoc team létrehozása az összehangolt feladatellátás biztosítása érdekében.

Kiemelendő továbbá a jegyző végrehajtással kapcsolatos tevékenysége is. A jegyző fontos szerepet lát el az önkormányzati döntések végrehajtásával, a döntések hatályosulásának vizsgálatával összefüggésben.<sup>148</sup> Lényeges feladat a döntések végrehajtásának megszervezése, azokban az ügyekben pedig, ahol nem a jegyző a végrehajtó, feladata a végrehajtás megvalósulásának ellenőrzése vagy figyelemmel kísérése. Amennyiben a jegyző úgy ítéli meg, hogy a végrehajtás akadályba ütközik, köteles azt a polgármester felé jelezni. Ezzel összefüggésben rögzítendő, hogy (sajnos) nincs minden esetben visszajelzés az egyes – a végrehajtásról közvetlen tudomást szerző – ügyintézők irányából a jegyző felé, aminek az lehet a következménye, hogy a jegyző nem értesül a végrehajtás esetleges elma-

147 Különösen a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény hozhatott volna áttörést ezen a területen.

148 Vö. CSEFKÓ Ferenc (szerk.): i. m. 149. o.

radásáról, így nem tud intézkedéseket fogantatosítani. Erre tekintettel érdemes lenne az ügyek „sor-sáról” egységes és folyamatos nyilvántartást vezetni, amely nyomán jobban észlelhetőek lennének a végrehajtás területén bekövetkező visszasságok.

## **Informatikai eszközök alkalmazása**

Az informatikai eszközök alkalmazása kiemelkedően jelentős kérdés az önkormányzati működés korszerűsítése szempontjából: az ügyfelek számára kényelmesebb, időtakarékosabb ügyintézés, míg a hivatal számára hatékonyabb, gyorsabb eljárást tesznek lehetővé. Az említettekén túl el nem hanyagolható az átláthatóság követelményének megvalósítása terén hozott előrelépés, mivel – az elektronikus instrumentumok használata révén – a közérdekű információkhoz történő hozzájutás és a belső ügyvitel korszerűsítése egyaránt erősíthető.<sup>149</sup>

Az ún. „e-önkormányzás” bevezetése tekintetében (sajnos) az önkormányzatok többsége komoly lemaradásban van. Ez – többek között – abban manifesztálódik, hogy a számítógépeket sok ügyintéző „csak” szövegszerkesztésre használja, az e-mail használata sem általános, csupán néhány elektronikus adatbázis működik országszerte, továbbá ezek is párhuzamosan funkcionálnak a papíralapú rendszerekkel. A jogalkotó által 2005-ben a közigazgatási hatósági eljárásban bevezetni szándékozott elektronikus ügyintézés – ebből a szempontból – csak a jéghegy „csúcsa”, tényleges funkcionálásának előfeltétele az elektronikus dokumentumkezelés és az egységes informatikai háttér megteremtése, ami az egész hivatali működés új alapokra helyezését követeli meg az önkormányzatoktól.<sup>150</sup> A fentebb írtakat látszik alátámasztani a vizsgált (korábbi) Körjegyzőség 2006. évi beszámolója, amely szerint a Hivatalban a számítógép állomány adott, az egységek nagy része azonban korszerűtlen, fejlesztésre szoruló.

Az elektronikus közigazgatás témakörének egyik alapvető problémája az adatbiztonság alacsony szintje, amely komoly visszatartó erőként is funkcionál a dinamikus fejlesztések vonatkozásában. Sok – főleg települési – önkormányzat azért tartózkodik a működés elektronizálásától, mert nem látja a garanciáit annak a biztonsági színvonalnak, amely a közigazgatás működéséhez elengedhetetlen.

A biztonsági hiányosságok egyik fő területe a megfelelő adatvédelmi osztályozás hiánya. Általános-ságban megállapítható, hogy nem állnak rendelkezésre vagy hiányosak az ún. biztonsági alapdokumentumok. A vizsgált Hivatal Iratkezelési Szabályzata foglalkozik az iratok védelmével. Eszerint a hivatal alkalmazottai csak azokhoz az – akár papíralapú, akár gépi adathordozón tárolt – iratokhoz, illetőleg adatokhoz férhetnek hozzá, amelyekre munkakörük ellátásához szükségük van, vagy amelyekre a (kör)jegyző felhatalmazást ad. További rendelkezés, hogy az ügyfél és képviselője a rá vonatkozó iratba betekinthes, illetve arról kaphat másolatot úgy, hogy azzal mások személyiségi jogai ne sérüljenek. A Szabályzat idézett rendelkezései vonatkozásában megállapítható, hogy közelebbről nem mond semmit az iratkezelés adatvédelmi kérdéseiről. Nem tartalmaz konkrét osztályozást a különböző iratok között, de utalást sem tartalmaz az adatvédelmi törvényre. Kívánatos volna – a helyi sajátosságokra és a

149 Vö. CSEFKÓ Ferenc (szerk.): Kézikönyv az e-önkormányzás bevezetéséhez. Községi Önkormányzatok Szövetsége, Meceknádasd 2004. 9–10. o.

150 Vö. CSEFKÓ Ferenc (szerk.): i. m. 11. o.

gyakorlatra tekintettel – a Hivatal által kezelt iratok osztályozása és ennek megtörténte után (a fokozatosság elvét szem előtt tartva) garanciák beépítése az iratok biztonsága érdekében.

Az adatbiztonság kérdéskörének másik lényeges eleme a mentési rendszer fejlesztése. Gyakran kerül sor adatok „kiírására” a Hivatalban. Az esetek többségében azonban nem történik meg (időben) a kimentési eljárás sikerességének az ellenőrzése. Ez több szempontból problematikus. Egyrészt magában rejti az adatvesztés lehetőségét, másrészt pedig – abban az esetben, ha emiatt szükségesnek látszik a korábbi állapot helyreállítása – költségessé teheti a rendszert. Ugyancsak felvet gyakorlati problémát, amikor az adatok mentése ún. „egypéldányos” rendszerben történik és általában az is a számítógép környezetében van, így magas az együttes megsemmisülés veszélye. Azokban az esetekben pedig, amikor a mentést több adathordozóra végzik, a megfelelő címkézés hiányában a mentést vagy egyáltalán nem vagy csak időigényes kutatást követően lehet visszakeresni.<sup>151</sup> Fentiek fényében indokolt lenne a Hivatalban kezelt iratok, adatok biztonsága érdekében az alapvető jelentőségű, garanciális rendelkezéseket az iratkezelési szabályzatban rögzíteni, érvényesülésük érdekében pedig – elektronikus csatornákat is igénybe véve – több, előkereshető biztonsági másolatot készíteni.

A hivatali működés elektronikus alapokra helyezése – bizonyos tárgyi feltételek megteremtése mellett – feltételezi a szakmai felkészültség fokozását. A 2006. évi beszámolóból kitűnik, hogy a köztisztviselők részt vettek informatikai képzésen. Ahhoz azonban, hogy az új alkalmazások és technikai eszközök által valóban korszerűbb működés valósuljon meg, elengedhetetlen a dolgozók folyamatos képzése.

Ugyancsak lényeges fejlesztési terület a települések honlapja. Középtávon elérendő cél, hogy a honlap legyen az elsődleges kommunikációs csatorna az állampolgárok és az önkormányzat szervei között. A korszerűség elvárásainak olyan rendszer felelne meg leginkább, ahol a hivatalos honlapon megjelenne egyrészt a közérdekű adatok közzététele és bizonyos fokú távtájékoztatás, másrészt pedig az ügyfélnek lehetősége nyílna a Hivatallal történő elektronikus kommunikációra és bizonyos fokú távügyintézésre.<sup>152</sup> E helyütt utalok arra, hogy jelenleg a közérdekű adatok nyilvánossága és a távtájékoztatás területén széleskörű információközlés történik a webes felületen, a kommunikáció azonban még csak igen korlátozott körben – fórum formájában – áll az ügyfelek rendelkezésére.

A következő terület, ahol lényeges kérdés az előrelépés: az elektronikus dokumentumkezelés. Ennek jelentőségét különösen három szinten érdemes kiemelni. A rendszer bevezetése esetén új korszakába léphet az iratok archiválásának folyamata. A megsemmisülés által (is) fenyegetett, papír alapú irattárakat felváltó elektronikus rendszer működtetése esetén – az adminisztrációs terhek érezhető csökkenése mellett – megszűnhet az „elvesztett irat” fogalma, ami pedig nagymértékben hozzájárulhat az ügyelek adat- és iratvédelmi igényeinek magasabb szintű kielégítéséhez. Ugyancsak könnyítést hozhat az elektronikus ügyiratkezelés a könyvelési feladatok elvégzésében. Harmadrészt kiemelésre érdemes az ún. „digitális alaptérképek” használata, amely az építési igazgatás területén szintén a korszerűsítés irányába hat.<sup>153</sup>

A hivatali működés átláthatóságának fokozása és az ügyfelekkel való partnerségi viszony izmosabbá tétele szempontjából megfontolandó ún. „CRM-rendszer” kiépítése. Az alkalmazás által valamely

151 Vö. CSEFKÓ Ferenc (szerk.): i. m. 13. o.

152 Vö. KISS László (szerk.): A polgármesteri hivatali összehangolt minőségirányítási, pályázatkezelő és informatikai rendszer dokumentumai. Közigazgatás-Módszertani Bt., Pécs 2005. 104. o.

153 Vö. CSEFKÓ Ferenc (szerk.): i. m. 19. o.

egyedi hatósági ügy sorsa, az ügymenet pillanatnyi állása nyomon követhető lenne a jegyző számára, valamint – némileg korlátozottabb adattartalommal – az ügyfél számára is.<sup>154</sup> Kétségtelen előnye lehet ennek az elgondolásnak a korrupciós lehetőségek csökkentése, valamint – a folyamat egészének átlát-hatóságából fakadóan – az ügyintézési határidők eredményesebb betartása.

## Zárógondolatok, következtetések

Az előzőekben kifejtettek alapján jól látható, hogy napjainkban az informatikai eszközök közigazgatásban történő alkalmazása (tágabb értelemben a közigazgatás modernizációja) ténymegállapításként és programként is értelmezhető. Ténymegállapítás, mivel – áttekintve az elmúlt években bekövetkezett, jogszabályokban testet öltő korszerűsítési törekvéseket – egyértelmű tendenciaként jelenik meg a közigazgatási szervek működésének új alapokra helyezése, a működő közigazgatás hatékonyságának növelése, az ügyfelekre háruló (eljárási és adminisztratív) terhek csökkentésének szándéka, az ügyfélorientált közigazgatás kialakítása és nem utolsósorban (fentiek egyik lehetséges eszközeként) az elektronikus közigazgatás széleskörű bevezetése. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy ez a folyamat „befejezetlen szimfóniának” tekinthető, mivel a folyamatosan (át)alakuló állampolgári (ügyféli) elvárások, a robbanásszerű technikai fejlődés hatása, valamint ezzel összefüggésben az információs önrendelkezési jog és az információszabadság alkotmányi követelménye közötti egyensúly megteremtésének reális igénye a kiépített rendszer felülvizsgálatára és fejlesztésére készíti a jogalkotót.

A fent vázolt sajátosság kiolvasható a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program folytatásának (MP 12.0) szóhasználatából is, amely a deklarált célkitűzések megvalósulásának mérlegét igyekszik megvonni, konkretizálja továbbá az elérendő célok realizálása érdekében szükséges intézkedéseket, részletezett beavatkozási területeket. E dokumentum leszögezi, hogy az elektronikus közigazgatás megteremtése nem önálló beavatkozási területnek, hanem a hatékony közigazgatási működés érdekében megvalósítandó fejlesztések egyik lehetséges módszerének tekintendő.<sup>155</sup>

Az e-közigazgatással kapcsolatos állampolgári elvárások alapvetően három csoportba oszthatók, mivel az ügyfelek számára az informatika alkalmazása a közigazgatásban (1) az elektronikus ügyintézés széleskörű megvalósítását, (2) az elektronikus adatkikérési és tájékoztatási lehetőség megteremtését, valamint (3) a közigazgatás szervei által működtetett nyilvántartások közötti átjárhatóság biztosítását jelenti. Az MP 11.0 által meghatározottakhoz képest csekély intenzitást mutató megvalósulást érzékeli a dokumentum, amikor arra az álláspontra helyezkedik, miszerint „az eltérő fogalom-meghatározások nehezíté tették egyrészt az e-közigazgatás területének lehatárolását, másrészt az egyre szélesebb körű alkalmazás ellenére a szükséges belső tagolását, amely nélkülözhetetlen a hatékony forrásfelhasználás és fejlesztés érdekében”.<sup>156</sup> Ezzel összefüggésben két megjegyzés kívánkozik ide: egyrészt az elektronikus közigazgatás kialakításának „nehézkés” menetrendje – álláspontom szerint – inkább mutat releváns összefüggést a megfelelő források elégtelen voltával és ezzel összefüggésben az egységes infrastruktúra és informatikai háttér hiányával, mintsem a jogalkotótól származó definíciók közötti – két-

154 A rendszer kiépítése általános érvénnyel feltételezi az ügyfélkapu-rendszer működtetését.

155 MAGYARY Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0) 41. o. Forrás: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztesi%20program%202012%20A4.pdf> (2014. 11. 09.)

156 Uo. 42. o.

ségtelenül nagy – fogalmi eltérésekkel. Másrészt azonban egyértelműen látszik e fejlesztési irányvonal prioritásként történő kezelése abból, miszerint az EKOP (az Új Széchenyi Terv e-közigazgatási operatív programja) több mint 80 projekt (intézkedés) keretében 118 milliárd forint összegben irányoz elő forrásallokációt ezen a területen.

Érdemes szólni azokról a dilemmákról is, amelyek általában megfogalmazódnak a közigazgatási reformokkal, különösen az elektronikus közigazgatás kiterjesztésével összefüggésben. E tendencia hívei arra az álláspontra helyezkednek, miszerint a XXI. század technikai „robbanása” mellett nem mehet el a közigazgatás sem, ezáltal ugyanis lehetőség nyílik egyes közigazgatási cselekmények, eljárási lépések automatizálására, amely alkalmas lehet az emberi munkaerő (bizonyos területeken történő) kiváltására. Az ellenzők szerint azonban ez a különböző „álnevek” égisze alatt véghezvinni szándékozott létszámleépítések megalapozását jelentheti, a folyamat kiteljesedése által pedig a lakosság „offline” része lemaradhat, kiszorulhat a közigazgatás működésének e szegletéből.<sup>157</sup> Nem tisztem e tanulmány keretei között ennek a vitának az eldöntése, csupán jelzem, hogy a két (egymással ellentmondásban álló) megközelítés rámutat arra a szükségszerűsége, miszerint kiemelkedő jelentőségű egyrészt a megfelelő jogi alapok és a fenntartható infrastruktúra kiépítése, másrészt a technikai háttér stabilizálása az elektronikus közszolgáltatások feltételeinek megteremtése érdekében. A technikai fejlődés által kikristályosított instrumentumok egyre fokozódó alkalmazásának ugyanis egyetlen vezérlő elve lehet, nevezetesen annak a törvényszerűségnek a valóra váltása, amely szerint – Magyary Zoltán szavaival élve – a közigazgatás az emberekért van.

157 Ehhez bővebben lásd VESZPRÉMI Bernadett – CZÉKMANN Zsolt: i. m. 347. o.



## IRODALOMJEGYZÉK

2010. évi I. törvény az anyakönyvi eljárásról

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

Az európai digitális menetrend. Forrás: [www.infoter.eu/attachment/0003/2807\\_com2010\\_0245hu01.pdf](http://www.infoter.eu/attachment/0003/2807_com2010_0245hu01.pdf) (2014. 10. 05.)

BOROS Anita – GERENCsÉR Balázs – GYURITA Rita – LAPSÁNSZKY András – PATYI András – VARGA ZS. András: Hatósági eljárásjog a közigazgatásban. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2012.

CSEFKÓ Ferenc: A helyi önkormányzati rendszer. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs 1997.

CSEFKÓ Ferenc (szerk.): Kézikönyv az e-önkormányzás bevezetéséhez. Községi Önkormányzatok Szövetsége, Mecseknádasd 2004.

GERENCsÉR Balázs – GYURITA Rita – LAPSÁNSZKY András – MUDRÁNÉ LÁNG Erzsébet – PATYI András – VARGA ZS. András: Közigazgatási hatósági eljárásjog. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2009.

IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: Bevezetés a közigazgatásba. Pécs 2004.

KISS László (szerk.): A jegyzők törvényességi ellenőrzési jogköreinek gyakorlásához. Közigazgatás-Módszertani Bt., Pécs 1999.

KISS László (szerk.): A polgármesteri hivatali összehangolt minőségirányítási, pályázatkezelő és informatikai rendszer dokumentumai. Közigazgatás-Módszertani Bt., Pécs 2005.

MAGYARY Zoltán – KISS István: A közigazgatás és az emberek. Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet, Budapest 1939.

MAGYARY Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) Forrás: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (2014. 11. 09.)

MAGYARY Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0) Forrás: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (2014. 11. 09.)

PINTÉR Róbert: Az e-Europe akcióterv. Forrás: [www.artefaktum.hu/irasok/e\\_europe.rtf](http://www.artefaktum.hu/irasok/e_europe.rtf) (2014. 10. 06.)

SIEDENTOPF, Heinrich: Verwaltungswissenschaft. Darmstadt 1976.

SZAMEL Lajos: A közigazgatás személyzete. Pécs 1996.

VESZPRÉMI Bernadett – CZÉKMANN Zsolt: Az e-közigazgatás szakigazgatási alapjai. In LAPSÁNSZKY András (szerk.): Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. Complex Kiadó, Budapest 2013.

VESZPRÉMI Bernadett – CZÉKMANN Zsolt: Az e-közigazgatás szakigazgatási alapjai. In LAPSÁNSZKY András (szerk.): Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. Complex Kiadó, Budapest 2013.

[www.mek.iif.hu/porta/szint/muszaki/szamtech/wan/hatasok/bangemn.hun](http://www.mek.iif.hu/porta/szint/muszaki/szamtech/wan/hatasok/bangemn.hun) (2014. 10. 05.)



# Urbanizáció és stratégiai tervezés

---

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA\*

## Fordulat az EU várospolitikájában

Noha a városok soha nem kerültek le a napirendről, hiszen mindig is az érdeklődés középpontjában álltak mind társadalmi, mind gazdasági funkcióikat tekintve, mégis kétségtelenül tapasztalható egyfajta ciklikusság a várospolitikában, mint ahogy a városfejlődésben, urbanizációban is.<sup>158</sup> A modern társadalom és gazdaság olyan problémái jelennek meg koncentráltan ebben a térben, amelyekre a kormányzati szint nem képes hatékonyan reagálni. Ugyanakkor a városokban felhalmozódott problémák helyi megoldása sok esetben akadályokba ütközik: „A város többé nem az a tér, amelyik a megoldást kínálja, sokkal inkább olyan aréna, amelyre megoldásokat kell találni.”<sup>159</sup>

A városok reneszánsza akkor eredményezhet pozitív elmozdulást a legújabb kihívásokra válaszolva, ha a többszintű kormányzás rendszerében adekvát hely, státusz, eszköz- és intézményrendszer jelölhető ki a számukra. Emellett azonban ugyanolyan fontos, hogy a városok belső kormányzása maga is alkalmassá váljon a megváltozott szerep gyakorlására.

A legutóbbi évtizedek a városok szerepét és különösen kormányzását illetően mindenképpen fontos fordulatot hozott. A policentrikus városfejlesztés, a városi hálózatokra alapozott regionális fejlesztés modellje lényegében nem új Európában. Az egyes országok (különösen Németország, Franciaország, Nagy-Britannia) fejlesztéspolitikája már a hetvenes években is jórészt ezt a filozófiát követte. A kilencvenes években született európai fejlesztéspolitikai dokumentum, az ESDP, illetve az EU által finanszírozott ESPON program, majd a Területi Menetrend (TA) még inkább hangsúlyozta a városi hálózatok térformáló szerepét a fejlesztéspolitikában és a közszolgáltatások megszervezésében.

A városi „reneszánsz” azonban az uniós fejlesztési politikában jelentősebb hangsúlyt csak az utóbbi években kapott. Nem véletlen, hogy bennünket némileg felkészületlenül ért az a fordulat, amely az uniós kohéziós politikában a városok javára bekövetkezett, ha úgy tetszik, a régiók rovására. A kohéziós politikai hangsúly, illetve paradigmaváltás már a korábbi programozási periódusban határozott célkitűzés volt. Sokat foglalkoztak azzal, hogyan illeszthető a városok megerősített szerepe a kohéziós politikába (kohéziós jelentések, az Európai Parlament állásfoglalása a városi dimenzióról a növekedés kapcsán, a bizottság munkadokumentuma a kohéziós politika és a városok címmel, Bristol kezdeményezés, városok fóruma, ESPON kutatások stb.). Az Európai Bizottság dokumentuma „A kohéziós politika és a városok: a városok és az agglomerációk hozzájárulása a régiók növekedéséhez és a foglal-

---

\* Akadémikus, egyetemi tanár, PTE Bölcsészettudományi Kar, Társadalmi Kapcsolatok Intézete

158 ENYEDI György: A városnövekedés szakaszai. Akadémiai Kiadó, Budapest 1988.

159 KEARNS, A. – PADDISON, R. 2000: New Challenges for Urban Governance: Introduction to the Review Issue. *Urban Studies*. 2000. Vol. XXXVII. No. 5–6.

koztatottsághoz” címmel<sup>160</sup> felhívta a figyelmet a városi dimenzió felértékelődésére, és ehhez értelmezési keretet is adott a tagállamok számára. Az Európai Parlament és az Európai Tanács ERFA-ról szóló rendelete 8. cikkében kiemelte a városi dimenziókat, hangsúlyozva az integrált stratégiák szükségességét. A bizottsági dokumentum javasolta a tagállamok, régiók és városok partnerségének kiépítését, a városi agglomerációk integrált városfejlesztési stratégiáinak kidolgozását, továbbá hogy a strukturális alapokból nyújtsanak technikai segítséget a városi irányítási hatáskörök kiépítéséhez, modellezéséhez. Külön felhívták a figyelmet arra a lehetőségre, hogy a tagállamok átadhatják a városoknak az operatív programok keretében fejlesztési programokra szánt források kezelését.

A Régiók Bizottsága (CoR) egyik véleményében már 2006-ban jelezte, hogy a városi dimenzió figyelembevétele a nemzeti stratégiai referenciakeretekben és az operatív programokban még mindig nem magától értetődő. Ezért is szorgalmazta a Régiók Bizottsága, hogy a közösségi stratégiai iránymutatások ne csupán a területi sajátosságok keretébe illesszék a városdimenziót. Javasolta, hogy az „irányelvek” vezessen be egy negyedik prioritást, amely a városokra és a városi régiókra koncentrál. Támogatta az Európai Bizottság javaslatát, miszerint a nemzeti kormányok globális támogatás (global grant) nyújtásával és az irányítási feladatok és illetékesség átadásával segítsék a városokat, annak érdekében, hogy birtokolják azt a kritikus tömegű forrást és kompetenciát, amely elegendő az új kihívásokra való reagáláshoz. A Régiók Bizottsága arra is felhívta a figyelmet, hogy a városok dimenzióját valamennyi közösségi politikában érvényesíteni kellene. A szociális és civil párbeszédhez hasonlóan területi párbeszédet kezdeményezett a városok új szerepéről mind európai, mind tagállami szinten.

A 2007–2013 közötti programozási periódusra szóló, a nemzeti regionális támogatások stratégiai irányelveit meghatározó dokumentum végül mégsem fogalmazott meg „negyedik” prioritást, ennek ellenére több helyen is erős hangsúlyokat helyezett el a városi megközelítés érdekében. Már az irányelveket elfogadó tanácsi határozat deklarálta, hogy fontos a kohéziós politika területi dimenziója, az iránymutatásoknak figyelembe kell venniük a városi és a vidéki területek beruházási igényeit. A kohéziós politika területi dimenziója fejezetben külön pontot szentelt a városoknak. A városokban végrehajtható programok egyik fontos formájaként emelte ki a versenyképesség, például a klaszterekben rendezés révén megvalósuló fejlesztéseket, másodsorban a leszakadó városi kerületek rehabilitációját, harmadrészt támogatták a városi hálózatképződést. Az irányelvek is hangsúlyozták, hogy a városi programok végrehajtása ráruházható a városokra kiemelve az integrált megközelítés szükségességét, és jelezve, hogy ezekhez hozzárendelhető új eszköz a JESSICA. A városi reneszánsz tehát lényegében megerősítést nyert az uniós kohéziós politikában, annak ellenére, hogy erre a felértékelődésre sok tekintetben sem a nemzeti, sem a városi kormányzatok nem készültek fel. Nehéz eldönteni, hogy ez a felkészületlenség, a városok gyengébb érdekérvényesítő képessége vagy más okok vezetnek ahhoz, hogy a városi dimenzió a regionálissal szemben nem vált erőteljessé a korábbi programozási periódusban sem.

A jelenlegi programozási periódusban újabb nekilendülésre lehet számítani, legalábbis a stratégiai dokumentumok és szabályok szintjén. A 2009-ben napvilágot látott Barca-jelentés már a kohéziós politika megreformálásának célját magában a címben is jelezte, különösen a hatékonyság és a kirekesztettség tekintetében hangsúlyozva a változás szükségességét. Barca a paradigmaváltást a place-based

<sup>160</sup> COM 2006. Forrás: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/urban/com\\_2006\\_0385\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/urban/com_2006_0385_hu.pdf)

szemléletben és módszerekben jelölte meg, sokkal integráltabb és decentralizáltabb irányítású, ugyanakkor koncentráltabb célokra irányuló kohéziós politika körvonalait felvázolva, amelyben a bizottságnak erősebb szerepe van tagállamokkal való szerződéses jellegű együttműködés alapján. Azzal, hogy a Barca-riport, már nem a statikus regionális egységekre épülő kohéziós megközelítést, hanem egy térben színesebb és innovatívabb, rugalmasabb politikát képzelt el, lényegében támogatta a városok szerepének növelését, ha ezt *expressis verbis* nem is fogalmazta meg. Azt hangsúlyozta, hogy nem lehet kizárólagos cél a fejletlen NUTS 2 régiók felzárkóztatása. Minden állami beavatkozásnak térben tudatosnak kell lennie, számolva a következményekkel mind az agglomerációkban, a városokban, vidéki térségekben stb., ugyanakkor világosan el kell választani a hatékonysági és a méltányossági célokat.

A 2011-ben elfogadott Területi Menetrend (TA, 2020) mint az új szabályozást előkészítő stratégiai dokumentum már egyértelműen az Európa 2020 stratégia szellemiségét tükrözi, amelyben a versenyképesség, ha úgy tetszik maga alá gyúrta a kohéziót. Az ún. lisszabonizációs paradigmaváltás ellentmondani látszik a Barca-jelentés üzenetének, miszerint világosan célszerű szétválasztani a hatékonysági és a méltányossági szempontokat. A lisszaboni szerződéssel bevezetett területi kohézió fogalma már nem egyszerűen a perifériák felzárkóztatásának célját takarja, hanem annak felismerését, hogy az uniós közpolitikáknak térben is árnyaltnak kell lennie, a területi kohézió mindenfajta területi sajátosságot, előnyt és hátrányt magába foglal. A TA 2020, ennek megfelelően a korábbinál sokkal diverzifikáltabb térszemléletet tükröz, különböző földrajzi adottságokkal rendelkező térségtípusokat említ. A városokat érintően kifejezetten erős hangsúllyal szerepel a policentrikus fejlődés, jelezve, hogy ennek a Pentagon térségén kívül is érvényesülnie kell. Az integrált megközelítést célul tűzve utal a Lipcsei Chartára és további, a városfejlesztésért felelős miniszterek informális találkozóinak nyilatkozataira, a városokat a fenntartható, intelligens és befogadó fejlődés motorjainak tekinti. Ugyanakkor figyelmet arra is a dokumentum, hogy a városoknak saját közigazgatási határaikon kívülre, „funkcionális régiójukra” is figyelnie kell. Különösen fontos üzenete a TA 2020-nak az integrált szemlélet és a többszintű kormányzás, a decentralizáció és a partnerségek támogatása.

A 2011 végén született, a strukturális és beruházási alapok felhasználásáról szóló közös európai parlamenti és tanácsi rendelet a fenti dokumentumban lefektetett irányokban halad tovább. Az integrált szemlélet, a területi dimenzió erősítése, a „place-based” megközelítés lényegében következetesen jelenik meg a szabályozásban. A városok szerepe aligha kérdőjelezhető meg a kohéziós politikában, hiszen az EU népességének és GDP-jének is közel 70%-át adják. Az is egyértelmű, hogy a városok nemcsak a fejlődés motorjai, hanem gazdasági, társadalmi különbségek, problémák terei is. A kérdés csak az, hogyan lehet a kohéziós politikában a városokat hálózatba fogni, a térségükkel együtt kezelni és az ágazati politikákban is súlyukkal arányban, de térbeli sajátosságaikhoz alkalmazkodva megjeleníteni. A szabályozás célja, hogy a forrásokat integrált módon koncentrálja a városfejlesztési kihívásokkal küzdő területekre, és a várostérségi projekteket integrálja az „ágazati” programok széleskörű céljaiba. Az integrált szemlélet kialakulását új intézmények bevezetése által konkrét ösztönzőkkel, sémákkal támogatja az uniós rendelet. A rendelet alapján az ERFA források 5%-át ún. integrált területi beruházás (ITI) keretében kell felhasználni. A séma lényegében azt szolgálja, hogy a partnerségi megállapodásban kijelölt városi térségekre átfogó fejlesztési csomagot fogadjanak el, amit több alpból együttesen is lehet finanszírozni, ennek végrehajtása részben vagy egészben rá is bízható a konkrét városra. Kifejezetten támogatja az unió e sémán belül az alacsony szén-dioxid-kibocsátási stratégiákat, a városi környezet- és közlekedésfejlesztés, illetve az elmaradott, városrészek rehabilitációjának összekapcso-

lását. Az unió szándéka az is, hogy az ITI-ket végrehajtó városokból létrehozzon egy 300 tagú platformot, biztosítva a párbeszédet a városok és a bizottság között. Kifejezetten ösztönzi a szabályozás az innovatív városi kezdeményezéseket, kísérleteket, amelyeket a bizottság közvetlenül felkarol és támogat.

Mint látjuk tehát, a városokat megcélzó források összetettek, vannak közvetlenül a bizottság által odaítélt támogatások (bár ezek kis összegűek), a városok részesednek a kohéziós forrásokból, amennyiben nagyobb léptékű környezeti vagy infrastrukturális beruházások címzettjei lehetnek, a strukturális alapokból pedig ágazati és operatív, integrált megközelítésű projektek finanszírozhatóak a városokban. Fontos kiemelni, hogy a városok nem csak a fejletlen ún. konvergencia, hanem a fejlett régiókban is támogathatóak (mintegy 370 milliárd euróból 50 milliárd fejlett régiókban használható fel), mint ahogy a területi együttműködés keretében is támogatják a városok különböző hálózatait.

Összességében tehát az új programozási ciklus elején az állítható, hogy a városok előtt nagy lehetőségek állnak, ám a nemzeti kormányokon sok múlik. A kormánytól függ, hogy az adott országon belül milyen támogatásokhoz jutnak hozzá a városok, és természetesen saját kreativitásuktól, pályázási hatékonyságuktól is, hogy végül milyen fejlesztések színterei lesznek.

## Lépcsőzetes fordulat a hazai fejlesztéspolitikában

A rendszerváltást követő újraelosztási rendszer, illetve fejlesztési kormányzás, a korábbi erősen városcentrikus fejlesztéspolitika kiváltotta ellenszenv hatására, a falusi térségeket helyezte az érdeklődés homlokterébe, az ott keletkezett hátrányok ledolgozását tűzte ki célul. Bár az 1998-ban elfogadott Országos Területfejlesztési Koncepció már jelentőségének megfelelő súllyal foglalkozott a városokkal, a tényleges fejlesztéspolitikai irányváltás nem következett be.

Az előbbieken ismertetett európai kohéziós politika paradigmaváltása, nevezetesen a versenyképesség és ezzel összefüggésben a városi fejlesztési központok felértékelődése azonban egyértelműen új követelményeket támasztott a hazai fejlesztéspolitika formálásával szemben. Az új kihívások különösen az alábbi elemekben jelentek meg az uniós csatlakozás utáni hazai kohéziós politikában:

- Bizonytalanná vált, kimondatlanul ugyan, a NUTS 2 régiók szerepe, hiszen a versenyképességi célok, illetve a városok térbeli kisugárzó szerepére való hivatkozás alapján már nem a konvergencia régiók voltak a kizárólagos földrajzi keretei a beavatkozásoknak. Zavar forrása volt azonban, hogy a régi földrajzi, tervezési keretek fennmaradtak, míg a városok mint önálló szereplők nem váltak a fejlesztéspolitika intézményesített, nevesített elemeivé – annak ellenére, hogy erre az uniós szabályozás lehetőséget adott volna.
- A nemzeti fejlesztési tervek, illetve az operatív programok hagyományos (ágazati és regionális) szerkezete nem volt képes az integrált városfejlesztés szempontjait befogadni. Noha megjelentek a városok speciális igényei, de mégis igazán optimális lehetőség integrált városfejlesztési programok megvalósítására még azokban a pólusvárosokban sem, amelyek pedig az érdeklődés homlokterébe kerültek, s lényegében a második nemzeti fejlesztési terv prioritásai között szerepelnek. Hozzá kell tenni, hogy a korábbi nemzeti fejlesztési tervek sem koncentráltak a területi felzárkóztatásra, a regionális operatív programok maradék elven részesedtek az uniós forrásokból. Ennyiben tehát a városok részesedése erősen ki volt téve az ágazati prioritásoknak.
- Tény, hogy a városokra koncentráltást akadályozta a „perifériák” ellenállása is. A paradigma-váltás „latens” jellege, a rurális, aprófalvas térségek nyilvánvaló érdekellentéte miatt a városok

és a környező régió kormányzatai között is feszültségek keletkeztek, tekintettel a fejlesztéspolitikában keletkezett konkuráló helyzetre. Ezt nem oldotta meg a kistérségek kötelező létrehozása sem, nem vált igazán gyakorivá a várost és környékét összekapcsoló fejlesztési projektek kidolgozása, a város- és vidékfejlesztési prioritások összekapcsolása. Külön problémaként jelentkezett a megyei önkormányzatok és a megyei jogú városok speciális, lényegében szintén rivalizáló kapcsolata. A korábbi programozási periódusokban a megyei önkormányzatok közvetlen szerepe a területfejlesztésben elhanyagolt volt: legfeljebb a megyei közgyűlések elnökei tudtak személy szerint hatást gyakorolni a tervezési folyamatokra, miután részt vettek a területfejlesztési tanácsok munkájában. Nem volt jobb a helyzet a nagyvárosok és a régiók viszonyában sem, hiszen a regionális centrumok kijelölésére a politikai lobbik miatt csak nagyon „szégyenlősen” került sor, különösebb fejlesztéspolitikai következmények nélkül.

## Az új közjogi keretek

Az önkormányzati rendszer átfogó, az alaptörvénnyel és sarkalatos törvényekkel való átalakításának lényege a centralizáció, az állam illetve a központi szintű kormányzati szervek irányító, ellenőrző szerepének megerősítése és közvetlen közszolgáltató funkciókkal való kibővítése, ami értelemszerűen a helyi önkormányzati rendszer funkcióinak jelentős csökkenésével, mozgásterének szűkülésével, önállóságának csorbulásával járt együtt. A változás filozófiája szorosan összefügg a kormányzási paradigmaváltással, amit a „jó állam” előszeretettel használt kifejezése tükröz vissza. A neoweberiánus „jó állam” modell a neoliberális „jó kormányzás” helyébe lépett, amit elsősorban az eltérő, konzervatív ideológiai, illetve politikai értékrend motivált, nem csupán az önkormányzati szférában megjelent válság kezelésének szükségessége. A korábbi, inkább helyzetbe hozó mentalitású, kis államot felváltotta a hiperaktív és terjeszkedő állam megváltoztatva az állami szervezet- és eszközrendszert, előnyben részesítve a hierarchiát, a bürokratikus eszközöket, a decentralizációval és ún. horizontalitással szemben. Fontos természetesen megjegyezni, hogy ez a váltás nem kizárólag magyar jelenség, hiszen a korábbi neoliberális kormányzással, az erre a filozófiára épülő uniós kohéziós politikával és annak irányítási rendszerével szemben másutt is megfogalmazódtak kritikák. Különösen a pénzügyi, gazdasági válság erősítette aztán azokat a törekvéseket, amelyek az önkormányzati mozgáster és önállóság megnyirbálását tartják kívánatosnak, bár jellemzően a neoliberális „governance” narratíva nem tűnt el a kormányzati kommunikációból és eszköztárból.<sup>161</sup> Mindenesetre a hazai kormányzási fordulat nagyon közvetlen hatást gyakorolt a fejlesztéspolitikára is, még inkább megerősítve a korábban is jellemző törekvést, a centralizált forráselosztást.

## Fejlesztéspolitikai következmények

Új helyzet állt elő a fejlesztéspolitikában is 2010-ben, az új kormány hatalomra kerülésével, annak ellenére, hogy a programozási ciklus ekkor még nem zárult le, és ezért magukon a terveken és az irányítási

161 LAFFIN, M. – MAWSON, J. – ORMSTON, C.: Public services in a 'postdemocratic age': an alternative framework to network governance. *Environment and Planning C: Government and Policy*. 2014. p. 762–776.

rendszeren jelentős változtatásra kevésbé volt lehetőség. A kormány közjogi, közigazgatási intézkedéseiből ugyanis egyértelműen látszott már akkor, hogy a centralizált irányítási rendszer adta kormányzati mozgáster sokkal erőteljesebb tematikai és földrajzi koncentráció feltételeit teremti meg. Az új alkotmány, majd az új önkormányzati törvény átrendezte az állam és az önkormányzatok közötti munka- és hatalommegosztást. Nemcsak arról van szó, hogy az állam több eszközt kapott az önkormányzatok feletti befolyáshoz, ellenőrzéshez a feladat finanszírozással, a törvényességi felügyelet bevezetésével, a kényszertársulás elrendelésének lehetőségével stb., hanem átrendeződtek az állami, önkormányzati kompetenciakörök is. Először a megyei önkormányzatok, majd a helyi önkormányzatok is jelentős pozíciókat veszítettek a közoktatásban, egészségügyben, szociálpolitikában.

A közszolgáltatási rendszerekben átrendeződő kompetenciák nyomán elvileg az államnak nagyobb lehetősége nyílik a szigorúbb szakmai szabályok betartatására, mérethatékonysági, költséghatékonysági szempontok érvényesítésére. E lehetőségek azonban nem érvényesülnek automatikusan, és nagyon sok olyan szemponttal állíthatóak szembe, amelyek a helyi önkormányzati szerepvállalás előnyeiből következnek. Kétségtelenül a nagyobb városok a reformokkal általában jobban jártak, több intézményt, funkciót őrizhettek meg, sőt a megyei önkormányzatoktól is átkerültek városi hatáskörbe – különösen kulturális – intézmények. Az önkormányzati szféra feladatainak a csökkentését, az intézmények elvesztését két módon „kompenzálták”. Egyrészt az állam konszolidálta az önkormányzatok utóbbi években felhalmozódott adósságállományát, másrészt „ígéretet” tett arra, hogy az önkormányzatoknak nagyobb szerepet szán a helyi gazdaságfejlesztésben, valamint az uniós források elosztásában, illetve felhasználásában.

Az új uniós kohéziós politikai programozási periódusra való felkészülés jegyében elkészült Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió és az unióval megkötött ún. partnerségi megállapodás alapozza meg, hogy az elkövetkező hét évben a városok és falvak, az egyes régiók, megyék milyen célok mentén, milyen nagyságrendben jutnak forrásokhoz.

A tervek tematikai és földrajzi prioritásokat tartalmaznak, amelyeket jobbra az operatív programok tartalma és szerkezeti sajátosságai tükröznek vissza. Elvileg a tervek városi fókuszú szinkronban van az uniós prioritásokkal, mégsem állítható biztosan, hogy a következő időszakban a városok valóban a fejlesztéspolitika valóságos kedvezményezettjei lesznek. Mint említettük, az uniós szabályozás kifejezetten ösztönöz integrált városfejlesztési programok végrehajtására. Ennek logikájára a hazai tervekben a megyei jogú városok számára, integrált városfejlesztési stratégiák alapján, külön források allokációjára került sor, és a megyei önkormányzatok is a Területfejlesztési Operatív Program keretében az összes uniós forrás mintegy 10%-a felett rendelkeznek majd. Ennek ellenére az operatív programok tárgyalása során nehéznek ígérkezik az uniót meggyőzni arról, hogy ezek a városi illetve megyei szintre tervezett források valóban integrált és decentralizált irányítású projektek között kerülnek felosztásra.

Ilyen értelemben a fejlesztéspolitika térbeli keretei egyelőre meglehetősen bizonytalanok. Ami biztos, hogy a NUTS 2 régiók a továbbiakban nem lesznek programozási és forrásallokációs referenciaegységek, helyükre a megyék léptek. Kétségtelen, hogy vannak előkészületek arra, hogy a járásek ugyancsak fejlesztéspolitikai tartalommal telítődjenek annak ellenére, hogy lehatárolásuk eredetileg kifejezetten a hatósági igazgatás sajátos szempontjait követte.

Arról is keveset lehet tudni még, hogy a kohéziós források felhasználását irányító szervezeti rendszerben milyen szerepet tölthetnek majd be a városok, városi önkormányzatok. Kétségtelen, hogy a hazai kohéziós politikai menedzsmentet soha nem jellemezte decentralizáció vagy regionalizmus an-



nak ellenére, hogy a régiókban kiépült, megfelelő szakmai kapacitásokkal rendelkező intézményrendszer működött. A regionális fejlesztési ügynökségek egyelőre a központi és a megyei irányítási szintek között „lebegnek”, de annyi bizonyos, hogy legfeljebb végrehajtó, közreműködői funkcióhoz jutnak. Egyelőre nem látszik az sem, hogy a megyei önkormányzatok milyen apparátusok birtokába kerülnek, hiszen szakértelem és adminisztratív kapacitás nélkül nem lesznek képesek hatékony fejlesztéspolitikai szerepre. Arról nem is beszélve, hogy mint választott önkormányzatok, meglehetősen csonka funkcióra korlátozott a tevékenységük. Kérdés, hogy mindenfajta közpolitikai, közszolgáltatási felhatalmazás, intézményrendszer nélkül mennyire lehetnek alkalmasak fejlesztéspolitikai, koordinációs szerepkörre. Kérdéses, hogy a megyei jogú városok és a megyék között a gyakorlatban milyen együttműködés alakul ki.

Bárhogy is alakul a kohéziós források felhasználásának keretrendszere, az biztos, hogy a városok csak akkor tudnak élni a lehetőségekkel, ha saját tervezői és végrehajtó kapacitásukat felkészítik az új kihívásokra.

## **A városok a kormányzás többszintű rendszerében**

A városokra épülő fejlesztéspolitika nemcsak értékrendbeli, illetve szemléleti változást tenne szükségessé, hanem a fejlesztéspolitikai és önkormányzati, igazgatási intézményrendszer strukturális és működési modernizációját is. A jelenlegi közigazgatási és fejlesztéspolitikai intézményrendszer elsősorban területi egységekben, szintekben (megyében, járásban), illetve ágazati szemléletű, egyközpontú, hierarchikus irányítási mechanizmusban gondolkodik, miközben a városok nagyobb szerepvállalása, térbeli integráló erejének növelése hálózatos, horizontális irányítási elemeket, eszközöket tenne szükségessé. A városi dimenzió a magyar központi és területi kormányzási rendszer olyan filozófiáját igényelné, amelynek az esélyei meglehetősen csekélyek, hozzátevé, hogy egyébként másutt sem egyszerű a városi és területi önkormányzatok, igazgatási egységek közötti koordinációt megoldani. A városok érdekei ugyanis általában alulképviselek, pontosabban informálisak a jelenlegi irányítási rendszerben. Szükség lenne szisztematikusan végiggondolni minden irányítási szintet és szektort, intézményt, hogyan vezethető át a városi dimenzió a hagyományos struktúrákba. A feladat egyáltalán nem egyszerű, hiszen a területi közigazgatás-szervezés mindenütt a világon küzd ezzel a problémával, speciális intézményekkel kísérletezik, tehát aligha vehetők át bevált modellek. Két fő áramlat létezik: az egyik a várost és környékét szoros intézményesített kapcsolatba fűzné, míg a másik a lazább, hálózatos együttműködési formákat tartja hatékonyabbnak. A törésvonalak végül is a szabályozásba, intézményekbe vetett hit erőssége mentén húzódnak. E megoldások természetesen számtalan konkrét formát öltenek, s hatékonyságuk sokszor nem is a modellválasztástól, hanem a szereplők alkalmasságától, a konkrét földrajzi, társadalmi, gazdasági környezettől függ. A városoknak azonban nemcsak a közvetlen környezetükben, hanem tágabb terekben is együttműködési rendszereket kell kialakítani.

A várospolitika innovativitása erősen függ attól, hogy a városok milyen módon szervezik meg önmagukat, egymással milyen hazai és nemzetközi kapcsolatrendszereket építenek ki. Európában a városi reneszánsz egyik megnyilvánulási formája, hogy a városok, a városi polgármesterek nagyon sok fontos gazdasági, társadalmi, politikai, környezeti kérdés mentén összefognak nemzetközi és nemzeti hálózatokat alkotva. Ezekben a magyar városok is részt vesznek, de a tapasztalatok, a kapcsolati tőke egyelőre nem hasznosul kellő mértékben. Számtalan tematika lehetőséget ad arra, hogy a várospolitikuskok sokkal ak-

tívabb résztvevői legyenek a nemzeti és nemzetközi szakmai közéletnek, és ezek a hálózatok továbbadják a legjobb gyakorlatokat stb. Az igazán sikeres polgármesterek jellemzően részesei nemzetközi hálózatoknak, a részvételt saját tudásbázisukba építik, összekapcsolva a legspeciálisabb helyi tudást a globálissal.<sup>162</sup>

## A városi politika

A nemzetközi szakirodalom az utóbbi évtizedekben rámutatott arra, hogy a városi kormányzás lassan kinövi a klasszikus önkormányzati, képviseleti modellt, ami szükségessé teszi a hagyományos közjogi döntési mechanizmusok újraszabályozásának megindítását. Nemcsak arról van szó, hogy a képviseleti demokrácia hagyományos értékeinek, intézményeinek átalakulása nyilvánvalóan az önkormányzati rendszert is érinti, hanem arról, hogy a városok kormányzásában egyszerre kell belső és külső, a városfalakon kívüli szereplők együttműködését megszervezni.

Amíg a XX. század második harmadában a vidékről elvándorolt népesség miatt elsősorban a kistéleplések igazgatási problémáira kerestek megoldást, addig az utóbbi időszak jellegzetessége, hogy a városi terekben válik szükségessé a korábitól eltérő irányítási modell. Az urbanizáció általában is a városok felelősségét és jelentőségét növelte, hiszen a szolgáltatások nagyobb részét a városokban kell megszervezni a vidéki népesség számára is. A helyi kormányzás nagyobb hatékonysága és demokratikusabb megszervezése sem tekinthető új követelménynek. A „városi reneszánsz” a tradicionális területi közigazgatás-szervezést mégis több szempontból új kihívások elé állította. A városok gazdaságát, infrastruktúráját és társadalmát érő változások gyorsasága drasztikusan nőtt, a változásokra adandó válaszokban alapvetővé vált a helyi kormányzatok szerepvállalása, s a hatékonysági és demokratikus követelmények szinergiája igazán csak az utóbbi időben ígér előnyöket.<sup>163</sup>

A professzionális városmenedzsment, az új kommunikációs technológiák használata, a demokratikusabb részvétel rugalmas, hatékony formáinak bevezetése módszerbeli, értékrendszerbeli, belső szervezeti változásokat igényel. Ugyanakkor a városi kormányzás a területi közigazgatás-szervezés strukturális rendjére is jelentős változásokat kényszerít. A globalizáció, a világméretű gazdasági verseny a nagyvárosok szerepét értékelte fel, amelyek a termelés döntő színterei, a versenyképesség erősítésének fontos szereplői, amelyek mára nagyobb, összefüggő térségek, agglomerációk, metropolisz régiók központjaivá váltak. Az utóbbi évtized egyik legintenzívebb kutatási területe volt a városok kormányzása a hatalmi értelemben policentrikus térben és a sokszereplős, plurális intézményrendszerben.

Kétségtelen, hogy szinte mindig jelentkezik valamilyen módon a demokratikus deficit problémája nem csak a közvetlen állampolgári részvétel korlátozottsága, hanem az agglomerációban működő önkormányzatok és a nagyváros közötti kapcsolatrendszer viszonylatában is. A városi kormányzatok méretének növekedése, összetetté válása miatt vált feladattá a városon belüli decentralizáció, a demokratikus részvétel különböző formáinak a kialakítása (kerületek, részönkormányzatok, bázisközösségek, szomszédságok stb.).

162 BEAL, V. – PINSON, G.: When Mayors Go Global: International Strategies, Urban Governance and Leadership. *International Journal of Urban and Regional Research*. 2014. Vol. XXXVIII. No. 1. p. 302–318.

163 HAMBLETON, R. – SAVITCH, H. – STEWART, M.: *Globalism and Local Democracy. Challenge and Change in Europe and North America*. Palgrave Macmillan, Houndmills 2003. p. 149.



A helyi kormányzatokat elemző kutatások már a hetvenes években rámutattak arra, hogy a helyi igazgatás bürokratikus kötöttségei egyre kevésbé alkalmasak a gazdasági környezettel való kapcsolattartásra, az új kihívásokhoz való alkalmazkodásra. A helyi gazdasági koordinációnak két fajtája a centrális, amikor az önkormányzat egyedüli generálója a folyamatoknak, illetve a résztvevők kölcsönös alkalmazkodására épülő horizontális koordináció.<sup>164</sup> E két típus közül az utóbbi életképesebb, de a helyi kormányzatok működési mechanizmusainak, eszközeinek jelentős átalakítását igényli. Ezért hívják fel a figyelmet arra, hogy a működési módszereket és formákat, intézményeket a megváltozott körülményekhez kell igazítani, a helyi politika egyes szektoraiban sokszínű kapcsolattartási formáknak kell kialakulnia.<sup>165</sup>

A gazdasági folyamatok globalizálódása, a városok közötti verseny megjelenése a gazdasági szereplőkkel való viszonyrendszert új dimenzióba helyezte. Az új kihívásokra adott helyi válaszok gyakran problémákat, konfliktusokat idéznek elő a hagyományos kormányzati szerkezetben. A gazdasági és önkormányzati szereplők közvetlen konzultációja gyakran kizárja a nyilvánosságot, a közvetlenül választott demokratikus fórumok szerepét az elődöntések szentesítésére korlátozza. Németországban például már régóta vita folyik arról, hogy az egyre terjeszkedő ún. inszcenált, megrendezett korporatizmus demokratikus legitimitása hiányzik, s „veszélyt” jelenthet a helyi demokrácia intézményrendszerére.<sup>166</sup> Az Egyesült Királyságban a public-private szerveződések (városfejlesztéssel, továbbképzéssel foglalkozó korporációk) pedig jelentős mértékben központi kormányzati ellenőrzés mellett működtek, éppen a helyi önkormányzatok kiszorításának eszközeként.<sup>167</sup> A politika, illetve az igazgatás legfrissebb jelensége, a hálózatosodás sem nyújt „elegendő demokráciát”, annak ellenére, hogy kétségtelenül csökkenti a helyi és regionális kapcsolatrendszerek fragmentáltságát.<sup>168</sup>

Az ún. urban regime elmélete, kutatási irányzata azt az új szituációt ismeri fel, amelyet a globalizálódó körülmények között a városok fejlesztési forrásokért, befektetőkért folytatott versenye jellemez. Ezért helyezi érdeklődésének fókuszába a helyi gazdaságfejlesztés és a helyi politikai viszonyok új összefüggésrendszerét. Az urban regime elmélet az 1980-as évektől jelenik meg az USA-ban, és még korántsem rendelkezik olyan elméleti és módszertani stabilitással, olyan jelentős empirikus kutatási eredményekkel sem, mint a korábbi elitista és pluralista iskolák.<sup>169</sup> Noha jelentős mértékben támaszkodik a korábbi kutatási előzményekre, ennek az elméletnek egyik megkülönböztető vonása, hogy erősen fókuszál a helyi kormányzati és nem kormányzati szektor kölcsönös függőségére, s a városi új kihívásokra adható válaszok széles skáláját regisztrálja. A korábbi marxista, neomarxista felfogásokkal ellentétben, amelyek a gazdaság determinista felfogását képviselték, azt vallja, hogy a helyi kormányzás mégis rendelkezik bizonyos relatív autonómiával. A hagyományos politikai in-

164 RÜCKWARDT, B.: Koordination des Verwaltungshandelns. Duncker & Humblot, Berlin 1978.

165 STOKER, G. (ed.): The New Politics of British Local Governance. Macmillan Press, New York 2000.

166 HEINZE, R. – VOELZKOW, H.: Kommunalpolitik und Verbände. Inszenierter Korporatismus auf lokaler und regionaler Ebene. In Heinelt, H. – Wollmann, H. (Hrsg.): Brennpunkt Stadt. Birkhauser Verlag, Basel–Boston–Berlin 1991. p. 187–206.

167 DUNCAN, S. S. – GOODWIN, M.: The Local State and Uneven Development: Behind the Local Government Crisis. Policy Press, Cambridge 1988.; Lewis, N.: Inner City Regeneration. The Demise of Regional and Local Government. Open University Press, Philadelphia 1992.

168 AMIN, A. – THRIFT, N.: Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association. Economy and Society. 1995./1. p. 41–66.

169 STOKER, G.: Regime Theory and urban Politics. In JUDGE, D. – STOKER, G. – WOLMAN, H. (eds.): Theories of Urban Politics. Sage, London 1995.

tézmények azonban már nem képesek adekvát válaszokra, s a várospolitika fontos csoportjainak érdekeit figyelmen kívül hagyják. Különösen az üzleti szektor szerepét emelik ki, amelyik ugyanakkor korlátozza a demokratikus intézmények működését. A közvetlen előzményként értékelhető „growth machine”-elméletől eltérően a gazdasági szektor szerepét az „urban regime”-iskola nem értékeli túl, hiszen azok szerepe markánsan inkább a sikeres, növekedő városokban és szituációkban mutatható ki.<sup>170</sup> Az „urban regime”-elmélet elutasítja az ún. hiperpluralisták pesszimista véleményét is, miszerint a városok kormányzása olyan mértékben vált fragmentálttá, hogy a helyi kormányzatok már nem is képesek azt uralni. Az elmélet egyik legmarkánsabb képviselője, Stone szerint, a városi kormányzás intézmények és szereplők rendkívül komplex, megosztott hálózata, amelyből hiányzik a konszenzus. A hatékony kormányzás feltétele, hogy az önmagában korlátozott kapacitású helyi önkormányzat segítségével a nem kormányzati szereplők viszonylag stabil informális csoportja hozzáférjen az intézményi forrásokhoz, amelyek alapján befolyása fenntartható a helyi döntéshozásban. Az új kérdésfeltevés nem az, kié a hatalom, ki képes érvényesíteni az érdekét, hanem az, hogyan lehet a kapacitásokat egyesíteni a közös érdekek megvalósításáért.<sup>171</sup> Ahogy Stone szellemesen megfogalmazta, meg kell különböztetni a valami fölött gyakorolt hatalmat a valamiért gyakorolt hatalomtól (power „over”, power „to”).<sup>172</sup> Az elmélet nem tulajdonít a választott képviselőnek elsődleges jelentőséget, s nem állítja, hogy mindenki egyenlő hatalommal, partnerként vesz részt a döntéshozásban. A hálózaton belüli pozíció különösen a társadalmi tranzakciók stratégiai ismerete és az ennek megfelelő cselekvéshez szükséges kapacitás, továbbá a források feletti kontroll lehetőségén múlik. A figyelem elsősorban nem a szereplőkre, hanem a koalícióképződés mechanizmusára irányul, illetve az eredményességre, s nem arra, hogy a nyilvánosság mennyire ért egyet. A célok kitűzése, a koalíció létrehozása attól függ, mi az, ami végrehajtható és kik azok, akik a leginkább képesek elősegíteni az eredményt.

Minél nagyobb településről van szó, annál inkább van esélye azonban egyéb szereplőknek is a hálózatra kapcsolódásra. Stone szerint a városi politika minőségét a kormányzó koalíciók összetétele, a koalíción belüli kapcsolatok és a tagok által kontrollált források mennyisége, minősége szabja meg.<sup>173</sup> Magyarországon a települések többségében a civil társadalom fejletlen, a gazdasági szervezetek ereje differenciált, területileg is rendkívül egyenetlenül oszlik meg, ezért feltételezhető, hogy a hálózatokban sem képesek erős, tartós pozíciót szerezni. Ez nem jelenti a hálózatok hiányát, sem azt, hogy a hálózatokban nem vesznek részt helyi civil és gazdasági, üzleti szereplők, pusztán azt, hogy együttműködésük, kapcsolatrendszerük nem kölcsönös, nem a közös érdekek érvényesítésére törekszik. Éppen ebben a vonatkozásban feltételezhető jelentős eltérés az „ideáltipikus” kormányzási, hálózati modelltől. Ez utóbbi ugyanis nem egyéni érdekeket érvényesítő, alkalmi szövetkezést jelent, hanem a városi környezettel szembeni tudatos, hosszú távú stratégia követését (amibe beleértendő a kirekesztés és a bevonás is), tudatos kislépések megtervezését, a végrehajthatóság képviselőjét az értékpreferenciák helyett,

170 CLARK, T. N.: Globalisation and Transformation in Political Cultures in. Hambleton et al. (eds). 2003. p. 67–91.

171 STOKER, G.: Regime Theory and urban Politics in. JUDGE, D. – STOKER, G. – WOLMAN, H. (eds.): Theories of Urban Politics. Sage, London 1995. p. 54–72.

172 STONE, C.: Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988. University Press of Kansas, Lawrence 1989. p. 229.

173 STONE, C.: Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach. Journal of Urban Affairs. 1993. Vol. XV. No. 1. p. 1–28.

a sikerességet az absztrakt nyilvánosság, közösségi támogatottság helyett.<sup>174</sup> E modellnek nem az a lényege, hogy valamifajta elit kiválasztódik és kormányoz, hanem az, hogy kialakulnak és fenntarthatóak a tartós és szabályozott partnerség feltételei.

Nálunk ez a fajta pragmatikus, siker-, illetve eredményorientált helyi közpolitikai modell még inkább kivétel, mint szabály, s ha érvényesült is esetenként, az feltételezhető, hogy inkább a külső körülmények sikeres összjátékának, semmint a helyi politikusok tudatos modellválasztásának köszönhető. A helyi kormányzás arénája szereplőit és mechanizmusait tekintve vélhetően szegényesebb, nem közelít sem a hatalompolitikai (legitimáció, támogatottság, nyitottság), sem a közpolitikai (sikeresség, eredményesség, szakszerűség) optimumhoz, alapvetően a közszektor dominanciáját mutatja anélkül, hogy a közhatalmi eszközök önmagukban eredményes kormányzást alapozhatnának meg.

## A stratégiai tervezés kormányzási kihívásai

A tervezéseméleti, közpolitikai szakirodalom és a kézikönyvek tucatjai a tervezés számtalan modelljét kínálják. A mainstream még kitar a „részvételi”, a „folyamatos”, az „interaktív”, „holisztikus”, „fenntartható”, „stratégiai” kulcsszavak mellett, de a szakemberek többsége azt is elismeri, hogy a formai, tartalmi sémák helyi adaptálása nem kevés kreativitást igényel. Így van ez különösen akkor, amikor a „külső feltételek” és a sémák is instabillá válnak. A tervezés szükségességét nálunk sem kérdőjelezi meg ugyan senki, mégis alapos okunk van azt feltételezni, hogy nem tölti be a funkcióját. Ennek fő oka a hazai közpolitikai, kormányzási rendszer szegényes és folyamatosan változó eszköztára, a hektikus közpolitikai váltások demoralizáló hatása, a végrehajtás feltételeinek kiszámíthatatlansága. De nem csak következmény, hogy a helyi kormányzásban a tervek nem motiváló, irányító eszközök, csupán megírandó dolgozatok, kipipálandó feltételei a forrásszerzésnek. A helyi politika nem ismerte fel a tervezési folyamat igazi szerepét, ami elsősorban kormányzási felfogásával, kultúrájával függ össze. Itt kapcsolódik össze a kormányzás és a tervezés megújulása, egyik nem képzelhető el a másik nélkül. Fel kell hagyni a „lineáris” (cél, stratégia, végrehajtás), és pusztán végeredmény-, tervdokumentum-orientált tervezési modellel! A tervezési folyamatra kell koncentrálni, hogy minél több és innovatívabb ideára, információra, innovációra épülhessen a stratégia, s ehhez minél több szövetséges álljon rendelkezésre. De ehhez fel kell hagyni a vertikális irányítási sémákkal is, megtalálva azt a kormányzási módot, amelyik a leginkább képes a folyamatot koordinálni, a szereplőket felkutatni és összekapcsolni.

Ha a terv nem hagyományos, hanem stratégiai megújítást vállaló eszköz, akkor a folyamat is komplexebb. A hagyományos helyzetfelmérés (SWOT), célkitűzés, programozás, implementáció mellett érdemes a foresight technikák és elemek használata (hajtóerők, forgatókönyvek stb.). Különösen fontos, hogy a lehető legtöbbfajta tudás becsatornázódjon, lehetőség legyen az interaktivitásra, visszacsatolásra, de a folyamatot képes legyen egy szervező központ „uralni”, generálni, mederben tartani.

174 STONE, C.: Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach. *Journal of Urban Affairs*. 1993. Vol. XV. No. 1. p. 1–28.

A tervnek átfogónak kell lennie, sokfajta értelemben:

- térben tagolt megközelítés (a városrészekről a globális kapcsolódásokig);
- időben is tagolni kell a dimenziókat, melyek közül talán a legfontosabb a hosszú távú vízió, amelyik paradox módon sokkal stabilabb lehet, mint a rövid távú válságkezelési megoldások alkalmazhatósága;
- tematikusan tagolt megközelítés (gazdaság, infrastruktúra, közszolgáltatások stb.);
- szektorálisan tagolt: mind az üzleti, köz- és civil szereplők közös céljai megjelenjenek;
- szinergikus, horizontális megközelítés: a folyamatnak nemcsak a végén, hozzáillesztve, hanem az elejétől fogva tudatosan vállalt nézőpontjai a fenntarthatóság, a társadalmi kohézió, a kisebbségek iránti érzékenység, az üzemgazdaságosság, eredményesség, versenyképesség szempontjai mellett.

A tervezésnek mozgósító erejűnek, kreatívnak kell lennie, tudatosan motiválva az új ideákat, a kísérleteket, vállalva a tabuk elvetését, a sematizmus és utánzás kerülését, amihez professzionális animátorok, tudásbrókerek kellenek és határozott elszánás a korábbi kultúrában gyökerező intoleráns reflexek tompítására.

### 1. táblázat • A helyi kreatív kormányzás<sup>175</sup>

Döntéshozási szint	A döntéshozás dimenziói
Speciális epizódok	Sokfajta szereplő
	Nyitott arénák
	Stimuláló környezet
Kormányzási folyamatok	Sokfajta hálózat, koalíciók lazán kapcsolódva
	Érintettek nyitott kiválasztási folyamata
	Nyitott viták
	Helyzetbehozó, öntámogató gyakorlatok
	A helyi kezdeményezéseket respektáló formális szabályok
Kormányzási kultúra	A sokszínűség értékelése
	Az utilitarizmus mellett tolerancia és érzékenység
	Önszabályozás, támogató attitűd

A stratégiai tervezés minősége jelentős mértékben függ magától a kormányzástól. Akkor „jó” a helyi kormányzás, ha helyben képes jó válaszokat adni. A helyi kormányzás adottsága, hogy alkalmat nyújt a részvételre, miután ez van legközelebb az érintettekhez és a legkevésbé van ágazati mechanizmusokba zárva, tehát képes komplex döntéseket hozni, s azokat a helyi tudásra (is) alapozni. Kétségtelen ellentmondás, hogy minél komplexebb a döntéshozás, annál nagyobb a szereplők közötti szelekció kénysze-

<sup>175</sup> HEALEY, P.: Creativity and Urban Governance. 2004. DISP 3. p. 18.

re, illetve veszélye. A kormányzat nyitottsága az egyszerű döntéseknél nagyobb, komplex döntések esetében alkudozós mechanizmusokkal születő konszenzusokra van szükség. A „zűrös” (messy) problémák egyedi megoldásokat igényelnek, szükségszerűek a kísérletek és a tévedések is. Az ilyen „messy” rendszerek könnyebben tanulnak, jobban alkalmazkodnak, a háttérközösségek úgy működnek, mint a görög drámában a kórus.<sup>176</sup> Nincs tehát egységes recept, a döntéshozatal folyamatosan formálódik, és a tanulásnak különböző fázisai vannak.

Healey<sup>177</sup> a helyben kreatív kormányzás ideális modelljét a fenti attribútumokhoz köti. E szintek és dimenziók mentén elemezhetővé válnak a konkrét helyi kormányzási megoldások. A bevonás alatt nem csak a szokványos intézmények és szektorok részvételét értjük, láthatóvá kell tenni a láthatatlant, a komplex, gyakran rejtett, helyi tudást is. A fejlődés a kormányzásban nem jelent feltétlenül új intézményt vagy új szereplőt, sokkal inkább a diskurzusokra és működési gyakorlatokra való odafigyelést. Mindenhol másra van szükség, például új szereplők mozgósítására, politika és hivatal közötti bizalmatlanság feloldására, a kulcsszereplők motiválására, az üzleti szektor bekapcsolására. A különböző dinamikákat konkrét célok érdekében kell összeterezni. A stratégiai vezérlési kapacitás (leadership) képes figyelni a veszélyekre, támogatni a kezdeményezéseket, szinergiákat képezni, foglalkozni a feszültségekkel, korlátokkal, megőrizve a kormányzás kulturáltságát.

A helyi kormányzás hosszú tanulási folyamat, és érvényesülnie kell a kormányzás megújítására irányuló igénynek. Tolerancia és érzékenység szükséges annak felismeréséhez, hogy nagyon különböző egyének és csoportok energiáira, tudására támaszkodik egy-egy város, térség megújulása. A helyi kormányzatok világa nagyon sokszínű és különböző sikerrel képesek a helyi tudást mozgósítani, a változásokhoz alkalmazkodni. A tágabb kormányzási rendszer adta felhatalmazás és eszközrendszer tehát csak kiindulópont a sikeres, „jó” helyi kormányzáshoz, amelynek egyik fontos erőforrása a helyi tudás, a helyi körülmények ismerete és a szereplőkkel való együttműködés képessége.

A városfejlesztési koncepció készítése kiváló alkalom a koalícióépítés megkezdése, megalapozása számára. A tervezés során a városvezetésnek a tervezők szakmai segítsége mellett meg kell szólítania legfontosabb partnereit, és velük közösen kell megfogalmaznia a koncepció azon fejlesztési irányait, melyek az együttműködésük platformjai lehetnek.

A partnerekkel való tárgyalások nem tévesztendőek össze a tervezés részvételi, társadalmi elemével. A stakeholderekkel kötendő „fejlesztési koalíciók” lényegében „exkluzívak”, azok a tagjai, akik erőforrásaikat a városi célok érdekében használhatják, de egyben kockáztathatják is a célok megvalósulását. A partnerek saját érdekei nem hagyhatók figyelmen kívül, az a cél, hogy ezek minél nagyobb mértékben találkozzanak a város közös céljaival, érdekeivel. Ilyen értelemben a koalíció működése sokkal inkább hasonlít üzletfelek közötti tárgyalásra, mint demokratikus, közösségi együttműködésre. A partnerségi és a társadalmi egyeztetés nem keverhető össze, mások az alanyai, más a forma és más a tét is. Sikere természetesen nem csupán azon múlik, hogy az önkormányzat jól, jókor és megfelelő körben kezdeményez-e, hanem azon is, hogy a partnerek milyen erőforrásokkal rendelkeznek. Az erőfor-

176 TAYLOR, M.: Communities in the Lead: Power, Organisational Capacity and Social Capital. Urban Studies. 2000. Vol. XXXVII. No. 5–6. p. 1019–1035.

177 HEALEY, P.: Creativity and Urban Governance. 2004. DISP 3. p. 11–21.

rás nem csupán gazdasági, pénzügyi erőforrás lehet, hanem tudás, kapcsolat, információ, politikai támogatás stb.

## Összegzés

Természetesen a tervezés, stratégiaalkotás minősége a kormányzási szereplők, és kapacitások mellett még számtalan tényezőtől függ. E tanulmány célja csupán az volt, hogy rávilágítson a városi kormányzás és a fejlesztéspolitikai sikeresség néhány összefüggésére. A városok jelentős versenyképességi tényezők, amennyiben gazdasági, foglalkoztatási szerepük, térbeli ellátó funkcióik gyakorlásában képesek jó teljesítményre. A városok kormányzásának minősége csak részben alapul belső forrásokon, mert a kormányzási környezet, a biztosított kompetenciák és eszközrendszer alapvető determinánsok. E tekintetben a magyar városok nincsenek ideális helyzetben az erősen centralizált, hierarchikus irányítási környezet, az önkormányzatok közötti alacsony együttműködési készség miatt. Hosszú időt igényel, amíg az állam, a területi önkormányzati és állami szereplők, valamint a helyi, a város környékén elhelyezkedő kisebb önkormányzatok együttműködése mindennapi gyakorlattá válik. Nagyobb viszont a mozgástér a városon belüli szereplők mozgósításában, amire különösen a városfejlesztésben lenne szükség. Ha az uniós kohéziós politika és a nemzeti prioritásrendszer valóban kedvezni fog a városoknak, akkor itt az ideje a növekvő szerepre, a fejlesztési kihívásra felkészülni a szervezeti kapacitások, tudás megerősítésével és az együttműködési kultúra elsajátításával.

**IRODALOMJEGYZÉK**

- AMIN, A. – THRIFT, N.: Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association. *Economy and Society*. 1995./1.
- BEAL, V. – PINSON, G.: When Mayors Go Global: International Strategies, Urban Governance and Leadership. *International Journal of Urban and Regional Research*. 2014. Vol. XXXVIII. No. 1. p. 302–317.
- CLARK, T. N.: Globalisation and Transformation in Political Cultures In. Hambleton et al. (eds.): *Globalism and Local Democracy*. Palgrave MacMillan, Basingstoke 2003.
- COM 2006: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/urban/com\\_2006\\_0385\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/urban/com_2006_0385_hu.pdf)
- DUNCAN, S. S. – GOODWIN, M.: *The Local State and Uneven Development: Behind the Local Government Crisis*. Policy Press, Cambridge 1988.
- ENYEDI György: *A városnövekedés szakaszai*. Akadémiai Kiadó, Budapest 1988.
- HAMBLETON, R. – SAVITCH, H. – STEWART, M.: *Globalism and Local Democracy. Challenge and Change in Europe and North America*. Palgrave Macmillan, Houndmills 2003.
- HEALEY, P.: *Creativity and Urban Governance*. DISP 3, 2004.
- HEINZE, R. – VOELZKOW, H.: *Kommunalpolitik und Verbände. Inszenierter Korporatismus auf lokaler und regionaler Ebene*. In HEINELT, H. – WOLLMANN, H. (Hrsg.): *Brennpunkt Stadt*. Birkhauser Verlag, Basel–Boston–Berlin 1991.
- JUDD, D.: *Strong Leadership*. *Urban Studies*. 2000. Vol. XXXVII. No. 5–6.
- KEARNS, A. – PADDISON, R.: *New Challenges for Urban Governance: Introduction to the Review Issue*. *Urban Studies*. 2000. Vol. XXXVII. No. 5–6.
- LAFFIN, M. – MAWSON, J. – ORMSTON, Ch.: *Public services in a 'postdemocratic age': an alternative framework to network governance*. *Environment and Planning C.: Government and Policy*. 2014.
- LEWIS, N.: *Inner City Regeneration. The Demise of Regional and Local Government*. Open University Press, Philadelphia 1992.
- Rückwardt, B.: *Koordination des Verwaltungshandelns*. Duncker & Humblot, Berlin 1978.
- STOKER, G.: *Regime Theory and urban Politics*. In JUDGE, D. – STOKER, G. – WOLMAN, H. (eds.): *Theories of Urban Politics*. Sage, London 1995.
- STOKER, G. (ed.): *The New Politics of British Local Governance*. Macmillan Press, New York 2000.
- STONE, C.: *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988*. University Press of Kansas, Lawrence 1989.
- STONE, C.: *Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach*. *Journal of Urban Affairs*. 1993. Vol. XV. No. 1. p. 1–28.
- STONE, C.: *Political Leadership in Urban Politics*. In Judge, D. et al. (eds.): *Theories of Urban Politics*. Sage, London 1995.
- TAYLOR, M.: *Communities in the Lead: Power, Organisational Capacity and Social Capital*. *Urban Studies*. 2000. Vol. XXXVII. No. 5–6.

# Az önkormányzatok gazdasági alapjai – múlt, jelen, jövő

---

KÓBOR GYULA\*

## Bevezetés

Az önkormányzatok fogalmához elválaszthatatlanul hozzátartozik a gazdasági önállóság. Természetesen nem egy korlátlan, öncélú szabadságról beszélünk, hanem a feladatok ellátásához, azaz az önkormányzatok társadalmi rendeltetésének megvalósításához szükséges szabadságfokot feltételezzük. A gazdasági önállóság részelemei a tulajdonlás biztosítása, a gazdálkodási, működtetési szabadság, a településüzemeltetés és -fejlesztés szabadsága. Ahhoz, hogy ez az önállóság megvalósuljon, szükséges a korrekt jogi szabályozás, és vagy a megfelelő állami finanszírozás vagy az önkormányzati saját bevételek lehetővé tétele.

Megállapíthatjuk, hogy a magyar jogrend a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával összhangban garantálja az önkormányzatok kellő mértékű gazdasági szabadságát, még akkor is, ha ez a szabadság időben változó (többnyire csökkenő mértékű) és a vezető politikai elit mentalitásától, államvezetési felfogásától, illetve az ország pillanatnyi anyagi helyzetétől függ. Alaptörvényünk 32. cikkének alábbi rendelkezései adják meg a szabályozás keretét:

„A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;

f) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;

g) e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;

h) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről.”<sup>178</sup>

Ezen rendelkezések szellemében születtek az Möt<sup>v</sup>.<sup>179</sup> gazdasági szabályai. A kérdéskör részletszabályait – többek között – a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény és módosításai, az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (Nvtv.) adja. Sajnos közel sem lehetünk ennyire elégedettek az önkormányzatok tényleges gazdasági lehetőségeivel, mivel sem az állami finanszírozás, sem a saját bevételek lehetősége nem éri el a gazdasági autonómia kívánt szintjét.

Az önkormányzatok többsége „állami segínyen”, azaz állami támogatáson él kitéve a politika, gazdaságpolitika gyakori változásaiból eredő bizonytalanságoknak. Az utóbbi évek konszolidációs törekvé-

---

\* Címzetes egyetemi docens, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék

178 Alaptörvény 32. cikk (1) bek.

179 2011. évi CXCVIII. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól



sei sem a finanszírozás javításával, hanem a mozgáster szűkítésével, a formális feladatcsökkentéssel (lehetőség-csökkentéssel?), és az adminisztratív korlátozásokkal (pl.: hitelfelvétel) operáltak. Az autonómiát jobban szolgáló saját bevételeknek ugyanakkor gátat szab az adóalanyok (lakosság, vállalkozók) alacsony helyi adófizetési képessége, mely elsősorban a központi adók dominanciájára vezethető vissza. Ezen a helyzeten nem változtat a 2015-től bevezetett helyi-települési adóztatás lehetőségének jogszabályi kiterjesztése sem.

Napjainkra az önkormányzatok többsége jelentősen alulfinanszírozott, gazdasági lehetőségeit elsősorban a kötelező közfeladatok szintentartó ellátása emészti fel, csökken az önként vállalható feladatok aránya, a gyorsütemű vagyonfelélés mellett újra megjelent az eladósodás lehetősége (szükségesség?), és még mindig beszélhetünk „csődbement” önkormányzatokról is. Az államigazgatáshoz történő számokban jelentős, a valóságban csekély helyi megtakarítást (pénz, ember) eredményező centralizálás és dekoncentráció (pl. járások) ellenére a kötelező közfeladatok „lopakodó” szaporodása ellehetetleníti önkormányzataink működését, s ezzel csökkenti tényleges autonómiáját.

E jelenségek az ország általános gazdasági helyzetén kívül arra vezethetők vissza, hogy 1990 óta folyamatosan bővült az önkormányzatok feladat- és hatásköre, de ehhez nem társult arányos finanszírozás, majd a formális feladatcsökkenést meghaladó mértékben történt meg a forráselvonás (falvak közös önkormányzati hivatalai). Ehhez néhány esetben – különösen csődhelyzetbe jutott önkormányzatoknál – társult a vezetők felkészületlensége, a szakszerű tervezés és a képviselőtestületi (lakossági) kontroll hiánya, a túlfeszített beruházási politika, amelyeket néha maga az állami politika ösztönzött. Ennek köszönhető, hogy a kormányzat – átesve a ló másik oldalára – erős adminisztratív korlátokat vezetett be a gazdálkodásban.

Nem kellően megoldott az önkormányzati autonómiát nem sértő, segítő jellegű állami, gazdasági ellenőrzés és tanácsadás sem. A dekoncentrált szervek gyakran túlbürokratizált, a formalításokhoz végső-kig ragaszkodó útmutatást, „segítséget” adnak (pl.: intézményi alapító okiratok elkészítése, módosítása).

## Az önkormányzatok vagyona

### *Az önkormányzati vagyon kialakulása és összetétele*

Az önkormányzatok vagyona az a statikus alap, amelyre a gazdálkodás dinamikája épül. Azt is mondhatnánk nincs gazdálkodás, azaz nincs önkormányzat tulajdon nélkül. Az önkormányzatok vagyonába – amely a tulajdon és a vagyoni értékű jogok gyűjtőfogalma – tartozhat minden olyan dolog, amely nem kizárólagos tárgya az állami tulajdonnak. Az önkormányzati vagyon, az államtól átvett vagyonból és önkormányzatok által vásárolt, más szervektől átvett, (ajándék, öröklés, csere stb.) vagyonból tevődik össze.

Az államtól átvehető vagyon körét az Ötv.<sup>180</sup> 107. §. (1) bekezdése határozta meg:

- az önkormányzat közigazgatási területén lévő ingatlanok, erdők és vizek törvényben meghatározott köre;
- a tanácsok által alapított és a tanácsok felügyelete alatt álló közüzemi célra alapított állami gazdálkodó szervezetek – ideértve a fővárosi és megyei gyógyszertári központokat is –, to-

180 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

- vább a költségvetési üzemek vagyona és az e szervezetekből átalakuló gazdasági társaságokban az államot megillető vagyონrész (e pont hatálybalépésének időpontja 1994. október 06.);
- a lakossági szükségleteket kielégítő közművek építményei, vonalas létesítményei, berendezései a település belterületi határán belül, az állam kizárólagos tulajdonába tartozó létesítmények kivételével;
  - a tanácsok kezelésében, illetőleg tulajdonosi irányítása alatt álló oktatási, kulturális, egészségügyi, szociális, sport és egyéb intézmények vagyona;
  - a tanácsi, illetőleg a tanácsi ingatlankezelő szervek kezelésében lévő állami bérlakások;
  - a középületek és a hozzájuk tartozó földek, a központi állami feladatokat szolgáló épületek kivételével;
  - a tanács valamennyi pénzvagyona, értékpapírja és más vagyoni joga.

Az Ötv. megjelenése után született jogértelmezések<sup>181</sup> szerint azonban az önkormányzatok alapításként reménykedtek a felsorolt vagyoni kör teljes átadásában. E felsorolást csak azon jogok katalógusként kezelte az állam, amelyekből kiválaszthatta a ténylegesen átadott vagyont.

Az állami vagyon átadása, jogszabályok alapján az alábbi módon jöhetett létre:

- A törvény erejénél fogva az Ötv. 107. § (2) bekezdése alapján, 1990. szeptember 30-án, a természetvédelemmel óvott területeket és műemlékileg védett ingatlanokat kivéve, a megszünt tanácsok és szerveik, valamint intézményeik kezelésében lévő állami tulajdonú ingatlanok, erdők, vizek, illetve pénz és értékpapírok önkormányzati tulajdonba kerültek.
- E rendelkezések végrehajtása során sok gyakorlati problémát okozott a volt közös tanácsok vagyonának felosztása. Amennyiben az utódönkormányzatok nem tudtak megállapodni a vagyon felosztásában, (ez többnyire a lakosság szám alapján történt) úgy egyenlő mértékű tulajdonhoz jutottak. A jól megkötött vagyonelosztási szerződések máig alapját képezik a települések együttműködésének. Gyakran az akkori elvek alapján történik ma is a közös intézmények működtetése.
- A közterületi ingatlanok, valamint a szövetkezetek használatában lévő, az állam által ingyenesen juttatott ingatlanok sorsa még most sem kellően rendezett. Az önkormányzatok a földalap kárptólásba be nem vont részeit az 1992. évi II. törvény alapján szerezhették meg, de a tényleges átadásra nem került sor. A szövetkezetek által használt (az államtól ingyenesen kapott) ipari, kereskedelmi, szolgáltató célra használt ingatlanok csak akkor kerülhettek önkormányzati tulajdonba, ha azt az önkormányzat a törvény hatálybalépése után egy hónapon belül kérte, és a szövetkezet felhagyott ottani tevékenységével.
- A szövetkezetek tulajdonában lévő belterületi állami földek átadását 1995. március 31-ig kérhették az önkormányzatok, de jogukat a gyakorlatban ma már csak bírói úton érvényesíthetik.
- Vagyonátzállás a törvény erejénél fogva a vagyontörvény alapján. Ezen az úton jutott 1991. szeptember 1-jével az önkormányzatok tulajdonába, a tanácsi ingatlankezelő szervek kezelésében lévő mintegy 700 ezer állami bérlakás, valamint a legjelentősebb mobilizálható vagyontömeget jelentő, úgynevezett „nem lakás céljára szolgáló helységek” köre. Ezek között található a vállalkozási vagyon alapját jelentő üzlethelységek, raktárak, garázsok stb.

<sup>181</sup> Például a 37/1994. (VI. 24.) AB határozat

- A vagyontörvény által létrehozott megyei és fővárosi vagyonátadó bizottságok (VÁB) az önkormányzatok kérelme alapján államigazgatási eljárás keretében adták át az állami tulajdonban és az ingatlankezelő szervek kezelésében lévő, de az önkormányzatok, illetve intézményeik, közüzemeik által használt épületeket, a műemlékeket, védett természeti területeket, tanácsi közüzemeket, vizeket, vízi létesítményeket, vízi közműveket, költségvetési üzemeket.
- A vagyontörvény alapján a tanácsi közüzemek teljes vagyona önkormányzati tulajdonba került. Sok jogvitát okozott a több települést ellátó közüzemi vagyon elosztása. A VÁB általában a területen érintett település tulajdonába adta a közművek berendezéseit, nyomvonalas létesítményeit, de az úgynevezett működtető vagyon több település tulajdonába is kerülhetett.
- Súlyos jogviták alakultak ki a megyei és települési önkormányzatok között a megyei gyógyszerári központok átadása kapcsán. A Legfelsőbb Bíróság döntése nyomán a VÁB-ok a gyógyszertárakat a települési önkormányzatok kizárólagos tulajdonába, míg a központokat a megye településeinek közös tulajdonába adták.
- Az önkormányzatok egyéb jogszabályok, (pl. átalakuló állami vállalatok belterületi földingatlanainak 50%-a), valamint jogszabályokon alapuló kétoldalú megállapodások alapján is jelentős vagyontömeghez jutottak.

Az állam által az önkormányzatoknak juttatott vagyonelemek becslés szerint a nemzeti összvagyon egynegyedét tették ki. A vagyonátadás folyamatában az önkormányzatokat jelentős hátrányok érték az Ötv.-ben lefektetett elemekhez „ígérvényekhez” képest. Ezek közül példaként utalni kell arra, hogy nem kapták meg a villamos energia és gázközművek teljes belterületi nyomvonalas közműhálózatát. Ehelyett a privatizált áramszolgáltató vállalatok állami részvényeinek 25%-a, gázközmű üzemeltető vállalat részvényeinek 40%-a került a szolgáltatásokba bekapcsolt önkormányzatokhoz. Az önkormányzati vagyon – bár mennyiségileg jelentős – összetételében nem mindenben felel meg az önkormányzatok elvárásainak. (Például kevés volt a mobilizálható, vállalkozásba vihető vagyontárgy, míg túlsúlyban volt a csak ráfordítást igénylő intézményi jellegű vagyon.)

### *A vagyon jogi jellege*

Az önkormányzatok vagyonukkal a törvények keretei között kezdettől fogva szabadon rendelkezhetek, elidegeníthették, megterhelhették és vállalkozási tevékenységet is folytathattak velük. A szabad rendelkezés során azonban az alábbiakra kellett tekintettel lenniük:

- A tulajdonnal mindig a képviselőtestület rendelkezett, ezt a jogát nem adhatta át szerveinek.
- Az önkormányzati vagyont elsősorban a kötelező közfeladatok ellátására kellett felhasználni, csak ezt követően voltak finanszírozhatók az önként vállalt közfeladatok és vállalkozásra használható a fennmaradó vagyon.

A helyi önkormányzat vagyona jogi természete szerint két részre volt osztható: törzsvagyonra és forgalomképes vagyonra.

A törzsvagyon körébe tartozó tulajdontárgyaival a testület vagy nem, vagy csak rendeletben meghatározott feltételekkel rendelkezhetett. Az önkormányzat törzsvagyonra az a vagyoni kör, amelynek állandó megléte szükséges az önkormányzat folyamatos működéséhez, s ezért fokozott védelem alá esik.

Törzsvagyonnak az az önkormányzati tulajdon volt nyilvánítható, amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladat- és hatáskör ellátását vagy a közhatalom gyakorlását szolgálta. A törzsvagyon vagy forgalomképtelen vagy korlátozottan forgalomképes volt. Forgalomképtelen törzsvagyonná egy vagyontárgyat törvény vagy önkormányzati rendelet minősíthetett. Az Ötv. 79. §. (2) bekezdése forgalomképtelennek nyilvánította a helyi közutakat, műtárgyakat, tereket, parkokat. Korlátozottan forgalomképes vagyontárgyak a közművek, intézmények, középületek, valamint a helyi önkormányzat által azzá nyilvánított ingók és ingatlanok voltak. Törvény és önkormányzati rendelet írta elő a korlátozottan forgalomképes vagyon speciális elidegenítési szabályait is (pl. csak helyi népszavazás után adható el középület, vagy testület legalább kétfordulós tárgyalás után, külső szakértők bevonásával dönthet az elidegenítésről).

Az önkormányzati vagyon fennmaradó – nem törzsvagyoni részét – neveztük forgalomképesnek. Ez egyben az önkormányzatok vállalkozásba vihető vagyona.

Az Nvtv. fontos változásokat hozott a fenti szabályozásban. Ezek közül a legjelentősebbek:

- Az önkormányzati vagyont együtt szabályozza az állami vagyonnal, ezáltal elveszítette relatív önállóságát.
- Új vagyoni kategóriák (felosztás) kerültek bevezetésre. Az alapfelosztás ma is törzsvagyon és üzleti vagyon, és a törzsvagyon is változatlanul forgalomképtelen és korlátozottan forgalomképtelen elemeket takar, de már a forgalomképtelen vagyon két új alrendszerre oszlik, a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű (pl. közutak, műtárgyaik, terek, parkok, repülőterek, külön törvénnyel átadott vizek és létesítmények), és a kizárólag önkormányzat tulajdonában álló vagyon. (Amelyeknek megőrzése indokolt és törvény vagy önkormányzati rendelet oda utal pl. temető, műemlék).
- Csökkent az önkormányzati vagyontárgyak mobilizálhatósága, ezzel a testületek mozgástere, de stabilizálódott a vagyoni összetétel.
- Könnyűvé vált az önkormányzati vagyon államosítása (pl. megyei intézményi vagyon).
- Speciális kezelőjogi szabályok kerültek kialakításra, melyek néha a tulajdonjog átruházási tilalmak kijátszását is eredményezhetik.
- Az önkormányzati vagyon gondos kezelése rendkívül fontos jogi, gazdasági, politikai szempontból is. A vagyonkezelés a vagyon nyilvántartását, megőrzését és hasznosítását jelenti.

A vagyonkezelés alapja a megbízható nyilvántartás. Ennek vezetését törvény is előírja. A törzsvagyont a többi vagyontól elkülönítetten kell nyilvántartani. Külön előírás teszi kötelezővé az ingatlanvagyon-kataszter elkészítését. A törzsvagyonban bekövetkezett változásokat az éves zárszámadáshoz kapcsolódó vagyonmérlegben kell feltüntetni. Fontos része a vagyonkezelésnek és -védelemnek a vagyon biztosítása. Kisebb önkormányzatok csődhelyzetbe kerülhetnek egy jelentős vagyontárgy (gépjármű, intézmény, vízkezelő épület) elvesztésével. A vagyonbiztosítás során kedvezőbb feltételek érhetőek el a társult vagy szövetkezett önkormányzatok együttes fellépésével, hiszen így jelentős piacot kínálhatnak a biztosító társaságoknak.

A vagyon kezelését az önkormányzat az alábbi módokon oldhatja meg:

- az egységes hivatal keretében (pl. ha a vagyon nem jelentős, s a vállalkozási vagyon nem mérvadó);

- külön hivatali egység (pl. vagyonkezelési vagy vállalkozási csoport) szerzésével, ha a vagyon és a hivatal mérete ezt indokolja;
- saját vállalkozás vagy intézmény létrehozásával (vagyonkezelő zrt., alapítvány stb.);
- külső vállalkozás megbízásával, szerződéses alapon.

### *Az önkormányzati vagyon mobilizálásának lehetőségei*

Mivel az önkormányzatok állami támogatásból és saját bevételekből végzik közszolgáltatásaikat, a gazdálkodás egyik központi problémája a saját bevételek alakulása. Ez az önkormányzati vállalkozásokra irányítja a figyelmet. Mindenekelőtt fontos kiemelni, hogy bár az Alaptörvény a saját felelősségre történő vállalkozást az alapjogok közé sorolja, ez az önkormányzatnak sem alapvető feladata, sem pedig célja nem lehet. A vállalkozás csak eszköz a közfeladatok ellátásához. Sem az önkormányzati vagyon összetétele, sem az önkormányzatok szervezete nem alkalmas egy piacgazdasági versenyhelyzetben a főtevékenységszerű vállalkozásra. Mégis vannak esetek, területek, amikor ez elkerülhetetlen, sőt hasznos tevékenység. (Pl. ha az önkormányzati vagyon olyan elemeket tartalmaz, amelyek csak így hasznosulhatnak, vagy olyan – főleg kommunális jellegű – tevékenység ellátása esetében, amely alapvető mások által nem biztosított lakossági igényeket elégít ki közművek működtetése terén stb.) Egyéb esetekben, főleg kisebb településeken a vállalkozás nem szükségszerű eleme a vagyonhasznosításnak, de jól bevált módszer a nélkülözhető vagyon elidegenítése (majd a pénz kamatoztatása vagy értékpapírba fektetése) és bérbeadása.

Nagyobb településeken (pl. megyei jogú városokban) gyakori a saját, (pl. közüzemi) többnyire egyszemélyes zrt. vagy kft. létrehozása. Kisebb városokban, nagyközségekben többnyire a volt költségvetési üzemek, városgazdálkodási vállalatok alakultak át kft.-vé, vagy vízközművek üzemeltetésére hoztak létre ilyen gazdasági társaságot, az utóbbiak többnyire mára beleolvadtak az időközben jogszabályi előírások nyomán koncentrálódott, többnyire állami szolgáltatókba. Megjelentek a több település közös vagyonát hasznosító kommunális és közmű üzemeltető kft.-k is. Az önkormányzatok közszolgáltatásaikat vagy vállalkozásfejlesztési tevékenységüket sokszor oldják meg létező vállalkozásokba történő apportálással vagyonátadással, vagy tőkével társulnak magánvállalkozásokba. Ezen megoldásnak az Nvtv. jószerivel gátat szabott. Mindezekben az esetekben különös gondot kell fordítani a felügyelő-bizottságok tevékenységére, az összeférhetetlenségi előírások betartására, a közbeszerzési szabályokra, a gazdasági társaságok és az önkormányzat kapcsolatainak képviselő-testületi és lakossági átláthatóságára.

Már alig élő vagyonhasznosítási mód az önkormányzatoknál a koncesszió, amely a vagyontárgyak és vagyoni értékű jogok (pl. ivóvíz-szolgáltatás, közterület-fenntartás) „bérbeadását” jelenti a vállalkozóknak, koncessziós díj fejében. Jelentőségét a közműszolgáltatás újraszabályozása és az Nvtv. csökkentette. Az 1991. évi XVI. törvény alapján leginkább a helyi közutak és műtárgyaik működtetése, a helyi tömegközlekedés és helyi közművek (elsősorban víz, csatorna, kábeltelevízió) hasznosítása jöhetett szóba. Mivel ezek a tevékenységek többnyire legfeljebb önfenntartóak, kevés remény volt koncessziós hasznosításukra. Indokolt lenne a törvény módosításával bővíteni a helyi koncessziók körét, például a taxi és teherfuvarozás, italmérés önkormányzati döntési kompetenciába vonásával.

Önkormányzataink eltérő gazdasági erejét mutatja, hogy ismerünk olyan városokat is, amelyek komoly tőzsdei jelenléttel bírnak. E rendkívül kockázatos tevékenység fokozott óvatosságot igényel a

bróker cég kiválasztásában és a tulajdonosi döntések meghozatalában. A tervszerű vagyongazdálkodás, vagyongazdálkodás feltétele, hogy az önkormányzatnak legyen írott vagyongazdálkodási koncepciója, vagyongazdálkodási rendelete (az utóbbit az Nvtv. kötelezővé is tette) – legalább egy önkormányzati ciklusra –, amely megkíméli az ötletszerű, kapkodó döntésektől a testületet, figyelemmel arra, hogy az önkormányzat vállalkozási joga csak az alábbi korlátozásokkal gyakorolható.

Az önkormányzat nem vihet vállalkozásba törzsvagyont, nem veszélyeztetheti kötelező feladatai ellátását – nem vállalhat vállalkozásban olyan korlátlan felelősséget, amely meghaladja bevitt tőkéje mértékét (pl. nem lehet betéti társaság belfagya). Az önkormányzat vagyongazdálkodási rendelete határozza meg a vagyontárgyak jogi jellegét, különösen a törzsvagyon körét. Rendelkezik a vagyonyilvántartás szabályairól. Kialakítja a korlátozottan forgalomképes vagyontárgyak elidegenítésének „korlátait.” Meghatározza a vagyongazdálkodás szervezetét, irányítását, felelősségi és ösztönzési rendszerét. Kialakítja a vagyontárgyak elidegenítésének szabályait (pl. árverési szabályzat).

Külön kell szólni a vállalkozásbarát önkormányzati magatartásról. Ennek következtében úgy oldható meg helyi feladatok, szervezhető helyi szolgáltatások, hogy nem szükséges az önkormányzat közvetlen részvétele a gazdasági folyamatokban.

A vállalkozásbarát fellépés előnyei:

- munkahelyteremtés;
- jövőbeni adófizetői bázis kialakítása;
- infrastruktúra, települési arculat fejlődése;
- ellátási színvonal javítása.

Az eszközök a következőkben foglalhatók össze:

- helyi adókedvezmények (kezdő vállalkozóknak, hiányszakmákban stb.);
- munkahelyteremtés ösztönzése, honorálása;
- önkormányzati ingatlanok kedvezményes tulajdonba- és bérbeadása;
- vállalkozásfejlesztési alapítványok, tanácsadó szervezetek felállítása, támogatása, inkubátorházak létrehozása, vállalkozóképzés;
- ipari parkok, vállalkozói övezetek kialakítása.

### ***A vagyongazdálkodás személyi feltételei***

Mind az önkormányzati vagyongazdálkodás, mind a vállalkozások működtetése, és a vállalkozásbarát környezet kialakítása feltételezi a szükséges szakértelemmel rendelkező „professzionális” vállalkozási szakemberek jelenlétét az önkormányzati hivatalok és intézmények szervezetében. Nagyobb településeken (többnyire városokban) indokolt lehet ilyen szakemberek (jogász, közigazdász) főállásban történő foglalkoztatása, vagy e célból külön szervezeti egység kialakítása. Kisebb települések közösen foglalkoztathatnak vállalkozási menedzsert vagy egymással, illetve a megyei önkormányzattal hozhatnak létre erre irányuló társulást. Az önkormányzati vagyongazdálkodás csak a köz érdekében és a nyilvánosság előtt történhet a jó gazda gondosságával. Ehhez nem elég pusztán a személyi garanciák kiépítése. Ez a képviselő-testület talán legfontosabb feladata, amelyet jó rendeletek, költségvetések, szabályzatok megalkotásán túl folyamatos számonkéréssel, beszámoltatással kell elérnie.

## Az önkormányzatok gazdálkodása

### *Az önkormányzatok gazdasági önállósága*

Az önkormányzati autonómia elengedhetetlen feltétele az önkormányzatok – csupán törvények által korlátozható – gazdasági önállósága. Ugyanakkor az önkormányzat költségvetése az államháztartás része, ahhoz teljes pénzforgalmával kötődik.

A gazdasági önállóság alappillérei:

- az önkormányzati tulajdon megléte s egyenjogúsága más tulajdonformákkal;
- a kötöttség nélkül felhasználható, évközben nem csökkenthető mértékű és alanyi jogon járó állami támogatás (normatíva vagy feladatfinanszírozás);
- saját bevételek beszedésének lehetővé tétele, különösen a helyi adóztatás jogának megadása (feltételezve a helyi adóteher elviselhetőségét);
- a kötelező feladatokhoz igazodó finanszírozás;
- az önkormányzat szabadsága saját költségvetésének és zárszámadásának elfogadására és módosítására;
- megfelelő mechanizmusok kiépítése az önhibájukon kívül válsághelyzetbe került önkormányzatok megsegítésére.

A hatályos jogi szabályozások vizsgálata nyomán megállapítható, hogy az önkormányzatok alapvetően – bár egyre szűkülő mértékben – rendelkeznek a gazdasági önállóság feltételeivel.

### *Az önkormányzatok bevételei*

Az Möt. hatálybalépéséig az önkormányzati bevételek három forrásból voltak biztosíthatók:

- saját bevétel;
- átengedett központi adók (megosztott bevételek);
- állami támogatások.

A napjainkban is hasonló a források tipizálása, bár tartalmukban és mértékükben sok változás történt. Az önkormányzati autonómia szempontjából máig kiemelkedő jelentőséggel bírnak a saját bevételek. Az állami „gyámkodás” lehetősége ugyanis egyenes arányban áll az állami támogatások önkormányzati költségvetésen belüli arányával. Jelenleg az önkormányzatok többsége (elsősorban a községek, nagyközségek, kisebb városok) bevételeinek túlnyomó része állami támogatásból származik, de az összes önkormányzati bevételeknek is mintegy fele az ország éves költségvetési törvényének függvényében alakul.

A saját bevételek lehetséges típusai 1990-től:

- a helyi adók;
- vállalkozási bevételek;
- az önkormányzati vagyon hozadéka (nyereség, kamat, osztalék, bérleti díj);
- illetékbevételek külön törvényben meghatározott hányada (csak megyei jogú város és megyei közgyűlés esetében);
- környezetvédelmi és műemlékvédelmi bírság meghatározott része;
- vadászati jog értékesítéséből származó bevételek;



- átvett pénzeszközök (társadalmi szervezetek, alapítványok, más önkormányzatok, Egészség-biztosítási Alap pénzáadásai);
- tanácsok által alapított és felügyelt – nem közüzemi vállalatok – értékesítéséből származó összeg meghatározott része;
- egyéb bevételek (működési bevételek, térítési díjak).

A saját bevételek körén belül mind elméleti, mind gazdasági szempontból kitüntetett szerepet töltenek be a helyi adók. A helyi adóztatás az önkormányzatok alaptörvénybe foglalt joga. Az állami támogatások reálértékének folyamatos csökkenése miatt az önkormányzatok működése egyre inkább igényli a helyi adók kivetését. A helyi adózásról szóló törvény meghatározza az önkormányzati adóztatás kereteit. E törvény írja elő a bevezethető adónemeket, az egyes adófajták maximális (esetenként minimális) mértékét, a kötelező mentességeket. E kereteket önkormányzati rendelettel töltik ki a képviselő-testületek.

A helyi adóknak három alapvető típusát különböztetjük meg:

- vagyoni típusú adók (épitményadó, telekadó);
- kommunális típusú adók (vállalkozók kommunális adója, lakosság kommunális adója, idegenforgalmi adó);
- jövedelemtermelő tevékenységhez kötődő adó (iparüzési adó).

A helyi adók bevezetésének oka többletforrás teremtése az önkormányzatok működéséhez. Igaz ez áttételesen még akkor is, ha csak azért kerül bevezetésre, mert ennek hiányában az önkormányzat nem részesülhetne kiegészítő állami támogatásban.

A helyi adók közül mind elterjedtségét, mind a bevételeket tekintve, az iparüzési adó kiemelkedő, 70–80%-os arányt képvisel. Különösen jelentős bevételi forrása ez a nagyvárosoknak. Fontossága ellenére ügyelni kell arra, hogy mértéke ne riassza el a vállalkozókat a településről. Indokolt a kedvezményeket úgy meghatározni, hogy a kezdő vállalkozók, munkahelyteremtők részesüljenek előnyben. Kis- és középvárosok az iparüzési adó mellett – arányában jelentős – bevételt könnyelhetnek el a kommunális adókból. Ennek fő oka, hogy a lakosság kommunális adóját általában a lakásbérlőkre vethetik ki, míg a tulajdonosok többnyire építványadót fizetnek. Községekben az építványadó-és telekadó-bevétel a meghatározó.

Látható, hogy a települések lélekszámának, vagyoni potenciáljának csökkenésével arányosan tevődik át a hangsúly a jövedelemtermeléshez kötött adókról a vagyoni és kommunális típusú adókra. Ezzel együtt csökken az egy lakosra vetített adóbevétel is. Régi igény, hogy ha elismerjük a helyi adóztatás fontosságát az önkormányzatok önállóságában és a települések gazdasági életében, akkor bővíteni kellene a helyi adóztatás tárgyköreit. Erre reagálva, a hagyományos helyi adók szabályozásának szinte érintetlenül hagyása mellett, a törvényt módosítva 2015-től várhatóan bevezetésre kerül egy új adófajta – a települési adó – kivetésének lehetősége, mely adót az önkormányzat bármire kivethetne, amit nem tilt valamely törvény, vagy amire nem vonatkozik más adónem. A helyi és települési adó közti alapvető különbség, hogy előbbit a törvény fajtánként nevesíti, míg utóbbi „saját találmány” is lehet.

Érdemben nem várható bevételbővülés, mivel az csak akkor következne be, ha együtt járna az állami adóztatás visszavonulásával és az önkormányzati bevételek (saját bevétel – állami támogatás) átstrukturálásával. Egyes, nem annyira bevételnövelő, mint inkább szemléletformáló (kedvezmények a jogkövetőknek) adónemek (pl. ebadó) bevezetése mégis elképzelhető. Az átengedett központi adók (ál-



lammal megosztott önkormányzati bevételek) az önkormányzati autonómia szempontjából átmenetet képeznek a saját bevételek és az állami támogatások között. Kiemelkedő volt e téren a magánszemélyek jövedelemadója, amelynek meghatározott részét az állami költségvetés átadta az önkormányzatoknak. Az arányok évenkénti meghatározása politikai alku eredménye volt, s ezzel jelentős bizonytalansági tényezője az önkormányzati gazdálkodásnak. 1990-ben az SZJA teljes egészében önkormányzati bevétel volt, mára ez az arány többszöri módosítás után 0%.

A másik jelentős átengedett adó, az úgynevezett gépjármű- (súly-) adó. Bevezetésekor ezen az adónemen 50-50% arányban osztozott az állami költségvetés a helyi önkormányzattal. 1995-től a gépjármű súlyadó átmenet volt a helyi adók és az átengedett adók között. Az alapösszeg továbbra is megosztott bevételt képezett, de az önkormányzat rendeletével maximum az alapösszeg kétszeresére emelhetette az adót, és a megemelt összeg teljes egészében saját bevételt jelentett számára. Napjainkban az állam 60%-hoz, az önkormányzatok 40%-hoz jutnak.

Az állami támogatásoknak történetileg öt fajtája különböztethető meg:

- Normatív költségvetési hozzájárulást kaptak az önkormányzatok a települések lakosságával, egyes korcsoportokkal, intézményi ellátottakkal arányosan, vagy egyéb mutatók alapján, pl. településigazgatási, kommunális, sport feladatok, általános iskolai és óvodai oktatás biztosítására, illetve önálló községi jogállás alapján.
- A normatív állami támogatás a feltételek megléte esetén anyagi jogon illette meg az önkormányzatot, felhasználásáról – bármely kötelező vagy önként vállalt közzfeladatra – szabadon dönthet. Ezért nevezhető a normatív finanszírozás autonómiabarátnak.
- Ma leginkább a szabad felhasználású feladatfinanszírozás tölti be a normatív támogatás szerepét. Ebből adódóan ez is csak elméletileg szabad felhasználású, hiszen az óvodára, kultúrára, hivatali működésre, szociális ellátásra vagy általános működési támogatásként kapott pénzek nem is elégségesek az adott feladatra, nemhogy átcsoportosíthatóak lennének.
- Az egyik legjelentősebb összeg (4 580 000 Ft \* elismert létszám) az önkormányzati hivatalok támogatása. A rendszer tervezete még méltányos arányokat alakított ki az egyes településkategóriák között (pl. Orfűi Közös Önkormányzati Hivatalra, öt településre 8–11 fő), a döntéshozatal során azonban indokolatlan túlf finanszírozásban részesültek a városok, míg a községi hivatalok méltatlan helyzetbe kerültek (Orfű 6–8 fő). Ennek eredménye a feladatellátás színvonalának romlása, vagy a fenti esetben jelentős saját forrásból történő helyi finanszírozás más feladatok rovására (évi kb. 20 millió Ft).
- Ugyancsak probléma, hogy a településüzemeltetési támogatások báziséve a rendszer bevezetése előtti év, ami véletlenszerűen (más elvek szerint gazdálkodtunk) határozta meg a jövőt, s egy lefelé haladó spirálba terelte az üzemeltetési költségeket. Különösen igaz ez a zöldterület-fenntartásra, a közutakra és főleg a köztemetőkre. Ezeknél a feladatoknál a finanszírozást objektív alapokra kellene helyezni (pl. területnagyság alapján). Nem örvendetes az iparűzési adó 0,5%-ának működési támogatásból való levonása sem.
- Céltámogatás illette meg az önkormányzatot – pályázata alapján –, ha megfelelt az Országgyűlés által külön törvényben meghatározott feltételeknek a kiemelt társadalmi célok megvalósításában. A célok összetétele évenként változhatott (pl. csatornázás, ivóvízellátás, oktatás).

- Az önkormányzatok címzett-támogatást igényelhetnek a kiemelt fontosságú – a céltámogatási körben nem támogatható – vízgazdálkodási, egészségügyi, szociális, oktatási és kulturális önkormányzati feladatok ellátását szolgáló beruházások megvalósítására.
- A cél- és címzett-támogatások utódja lényegében a kötött felhasználású feladatfinanszírozás, azaz a központosított előirányzatok.
- Kiegészítő állami támogatás illeti meg az önhibáján kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatokat, ha vis maior idézte elő gazdasági nehézségeiket, vagy forráshiányosnak minősíthetőek (kötelező feladataik ellátását nem fedezi a tervezett bevételük).
- A vis maior támogatás megőrizte, sőt növelte az önkormányzatok költségvetésben betöltött szerepét. Részben el is veszítette objektivitását, mivel egy jó pályázattal könnyen hozzájuthattak a „sors által kevésbé sújtott” önkormányzatok is.
- Kiegészítő támogatások lényegében a korábbi „ÖNHÍKI” nevű ellátás utódjának tekinthetőek.

### ***Az önkormányzati gazdálkodás tartalma, a gazdálkodás ellenőrzése***

Az önkormányzatok gazdálkodását – melynek során alapítványt is létrehozhat, közérdekű kötelezettséget vállalhat, kötvényt bocsáthat ki, célhoz nem kötött forrásait betétben helyezheti el vagy egyéb banki szolgáltatást vehet igénybe – gazdasági tervei alapján végzi. Az önkormányzat a korábbiakhoz képest szigorúbb feltételekkel, de még mindig jogosult hitelfelvételre, ha átmeneti pénzzavarba kerül vagy jelentős beruházást valósít meg. A működési célú hitelek túlzott növekedése jelezte az önkormányzatok alulfinanszírozottságát, de a felelőtlen gazdálkodásra is visszavezethető volt. Hosszú távon vagyonfeléléshez vagy csődhelyzethez vezethetett.

Ugyanakkor a fejlesztési célú hitelek felvétele egészséges folyamatokat is tükrözhet, ha fontos közcélokot szolgáló (nem presztízs célú) beruházásra fordítják, s arányban áll a település teherviselő képességével. Ennek ma jelentős adminisztratív korlátai vannak.

A gazdálkodás megtervezésnek három alapvető szintjét különböztetjük meg:

- stratégiai tervezés;
- taktikai tervezés;
- operatív tervezés.

Kiemelkedően fontos feladata a mindenkori képviselő-testületnek és polgármesternek, hogy saját tevékenységét beillesse a gazdaság reálfolyamataiba, s ugyanakkor az önkormányzat „történelmének” elvileg végtelen folyamatába. Az önkormányzás nem egy testületi ciklusból áll. A ciklusok egymásra épülnek. Ezt a célt a tervezés szakszerűségével lehet leginkább elérni. Fialat önkormányzati rendszerünk szereplői – részben a „tervezés” rosszemlékű módszerének tagadásaként, részben a túlzott választási ígérek megvalósíthatatlansága okán – leginkább csak az operatív tervezést vették komolyan.

Megfeledeztek a stratégiai tervezésről és a taktikai tervezésre vonatkozó jogszabályi kötelezettségekről. Csak részben menti ezt a magatartást a makrogazdasági folyamatok kiszámíthatatlansága, mert ezzel az előrejelzéseken alapuló önkormányzati terek labilissá válhatnak. A stratégiai tervezés keretében az új képviselő-testület meghatározza négyéves gazdasági programját (természetesen indokolt lenne a jogszabálysöveg 5 évre történő módosítása). A gazdasági program a testület négyéves munkaprogramjával szinkronban készíthető el, a választási programok és a szakértői vélemények figyelembevételével.

A munkaprogram lehetséges elemei:

- általános célkitűzések;
- a lakosság bevonása az önkormányzati munkába;
- szervezeti átalakítások;
- jogalkotási terv;
- a település arculatának kialakítása;
- környezetvédelem;
- kommunális ellátás fejlesztése, oktatás, kultúra;
- szervezeti és etnikai jogok biztosítása stb.

A gazdasági program lehetséges elemei:

- általános célok (pénzügyi gazdálkodás, hitelpolitika, vagyonfelélés megállítása stb.);
- bevételek alakítása (adópolitikai elvek, ingatlaneladás, portfóliókezelés);
- településfejlesztés (rendezési tervek és programok, szolgáltatásfejlesztés, infrastrukturális el- látottság, tömegközlekedés, piacok, vásárok, ágazati fejlesztési tervek);
- gazdaságfejlesztés (gazdaságélénkítés, vállalkozásösztönzés, munkahelyteremtés);
- saját vállalkozások.

A taktikai tervezés nem közvetlenül ciklushoz igazodik – azon átnyúlik. Az úgynevezett „gördülő tervezés” módszerével a következő évi költségvetéshez kötődve előrejelzést ad további két – összesen tehát három – évre. Ehhez központi irányszámokat, gazdasági és gazdaságpolitikai előrejelzéseket (pl. infláció-előrejelzés, nominál- és reálbérbecslések) használ fel, s a bevételek, valamint a kiemelt kiadási előirányzatok terveit tartalmazza.

A taktikai tervezés konkrétan a gazdasági programnál, segíti az éves költségvetés elfogadását s a következő testület munkáját is. Elkészítése 1997 óta volt kötelező. Ha a politikai és makrogazdasági folyamatok kiszámíthatóak, a gördülőtervezés előre jelezheti például a gazdálkodási hiányt, eladósodást, vagyonfelélést, jó esetben a vagyon akkumulálódását. Egyre több közszolgáltatási területen is kötelező (pl. ivóvíz- és csatornaszolgáltatás esetében) a gördülőtervezés, sőt a 15 éves fejlesztési terv készítése. Az önkormányzat éves költségvetését (operatív tervezés) – hosszas szakmai és politikai előkészítés után – rendeleti formában hozza meg. Az önkormányzati költségvetés bevételorientált, tehát a tervezett bevételek határozzák meg a tervezhető kiadásokat, technikailag ugyanakkor kezelhető volt a „hiány” irreális többletbevétel beépítésével vagy hitelfelvétellel.

A 2012-ben kezdődött adósságkonszolidációval az állam „lenullázta” a felgyülemlett önkormányzati adósságot. Az eljárás eredményeként 1700 településnek – az 5000 fő alattiaknak teljes adósságát, míg az 5000 fő felettiak adósságának 40–70%-át – vállalta át az állam mintegy 700 milliárd forint értékben. 2014-ben az adósságkonszolidációra nem szoruló 1200 település többlet állami támogatásban részesült takarékos gazdálkodásáért. 2013. január 1-től az önkormányzat néhány kivételtől eltekintve (pl. likvid hitel) nem köthet adósságot keletkeztető ügyletet.

A hitelfelvétel bürokratikus túlkorlátozása ugyanakkor már korlátozza az önkormányzatok fejlesztéseit. Hitelfelvétel csak kormányengedéllyel lehetséges, az eljárások elhúzódnak, döntési határidő nincs. (Pl. Abaliget község egy nagy haszonnal kecsegtető idegenforgalmi beruházáshoz 6 hónapja kért engedélyt. A beadvány része egy 14 oldalból álló táblázat.) Több mint két évtizeden át az operatív tervezési folyamat első lépcsője az ún. „elemi költségvetés”, a költségvetési koncepció elkészítése volt, a biztosra vehető bevételek és előrelátott kiadások meghatározása évente november 30-ig. A biztos bevételek

lek között kiemelkedő volt a várható normatív támogatás, a helyi adóbevétel, a megosztott bevételek és az áthúzódó bevételek.

2014 szeptemberében az országgyűlés eltörölte a koncepcióalkotási kötelezettséget. Ennek oka feltehetően az ország költségvetésének gyakori késedelmes elfogadása, így a koncepcióalkotáshoz szükséges információk hiánya volt. A költségvetési rendelettervezet tárgyév február 15-ig kerül a testület elé. Elfogadására 30 nap áll rendelkezésre. A kész költségvetés az ellátandó feladatok finanszírozását címekre, s azokat részletező szakfeladatokra bontva tartalmazza.

A helyi önkormányzat költségvetési rendeletének tartalmaznia kell a működési és felhalmozási célú bevételeket és kiadásokat, ezen belül költségvetési szervenként a személyi jellegű kiadásokat, a munkaadókat terhelő járulékokat, a dologi jellegű kiadásokat, az ellátottak pénzbeli juttatásait, a speciális célú támogatásokat, a költségvetési létszámkeretet, illetve a helyi önkormányzat által kijelölt felhalmozások (beruházások, felújítások és az egyéb felhalmozási célú kiadások, támogatások) előirányzatait. A költségvetést negyedévente – pontosabban a negyedéves állapotnak megfelelően – módosíthatja a képviselő-testület, ha a tényleges gazdasági folyamatok eltérnek a tervezettől. A féléves állapot alapján beszámolót, valamint a gazdasági év lezárásaként – rendeleti formában – zárszámadást fogad el a képviselő-testület. A központi költségvetés a Kincstáron keresztül 13 részletben finanszírozza az önkormányzatokat. A gazdálkodás biztonságáért a képviselő-testület, szabályszerűségéért a polgármester felelős. A jegyző szakmai és fegyelmi felelősséggel tartozik a jogszerűség betartásáért, azaz a jogszabálysértések jelzéséért.

Az önkormányzatok gazdálkodása külső és belső ellenőrzéssel kísérhető figyelemmel. Az Állami Számvevőszék a legfontosabb külső szerv, amely az önkormányzati gazdálkodást ellenőrizheti. Az önkormányzatok nagy száma miatt rendszeres ellenőrzésről nem beszélhetünk. Ezért indokolt lenne jogszabályban előírni az általános, cél- és utóellenőrzések követelményrendszerét és gyakoriságát. Ez nem az önkormányzatiság csonkítását, hanem éppen szakszerűségét és biztonságát növelné. Egyre jelentősebb az államkincstár ráhatása az önkormányzatok gazdálkodására, ellenőrzéseik, tájékoztatók, nyomtatvány-kitöltési útmutatók formájában. Meghatározott feltételek fennállása esetén (pl. ha a kiadások összege nagyobb mint 100 millió forint és az önkormányzat hitelállománnyal rendelkezik) kötelező a könyvvizsgáló alkalmazása. A belső ellenőrzés feladatait a jogszabályban meghatározott képesítésű belső ellenőr s a képviselő-testület pénzügyi bizottsága (csak 2000 fő felett kötelező) végzi el. A belső ellenőrzési feladatokat kisebb önkormányzatok társulásban korábban a kistérségi társulások keretében, ma gyakran a körzetközponti városokon keresztül látják el.

### *Az önkormányzatok adósságrendezési eljárása*

Mivel az állam az önkormányzatok adósságaiért nem vállal felelősséget, az 1996. évi XXV. törvény rendezi a fizetőképtelen helyzetbe került önkormányzatokkal kapcsolatos eljárást. Az eljárás célja a fizetőképesség helyreállítása, a hitelezők követelésének vagyonarányos kielégítése és a kötelező önkormányzati feladatok ellátásának folyamatos biztosítása. Az eljárás megindítására – az önkormányzat vagy a hitelező kezdeményezésére – akkor kerülhet sor, ha az önkormányzat meghatározott időn belül (60 nap) nem tesz eleget fizetési kötelezettségeinek. Az adósságrendezést a törvényszék rendeli el, s egyúttal pénzügyi gondnokot rendel az önkormányzat mellé. Ezzel minden adósság lejárttá válik, a kötelezettségvállalást és vállalkozásalapítást korlátozzák.

Az adósságrendezési eljárás főbb mozzanatai:

- a hitelezők nyilvános felhívása az önkormányzattal szembeni követelések bejelentésére;
- adósságrendezési bizottság megalakítása a polgármester, jegyző, pénzügyi bizottság elnöke és egy önkormányzati képviselő részvételével (a bizottság elnöke a pénzügyi gondnok);
- válságköltségvetési rendelet készítése;
- reorganizációs program és egyezségi javaslat készítése;
- egyezségi tárgyalás lebonyolítása a hitelezőkkel;
- sikertelen egyezség esetén a vagyon bírósági felosztása a hitelezők között.

Az adósságrendezési eljárás következményeként az önkormányzat gazdasági mozgástere beszűkül, gazdasági szabadsága erőteljesen lecsökken. Minden tevékenysége az adósságrendezés lebonyolítását, valamint a kötelező feladatok ellátását szolgálja.

## IRODALOMJEGYZÉK

1991. évi XVI. törvény a koncesszióról

1996. évi XXV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról

2011. évi CXCVIII. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.)

37/1994. (VI. 24.) AB határozat

Magyarország Alaptörvénye





MAGYARY  
PROGRAM



A kiadvány az  
ÁROP-2.2.22-2013-2013-0001 számú  
„Képzés a konvergencia régiókban  
lévő önkormányzatoknak”  
című projekt keretében  
kerül kiadásra.



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

SZÉCHENYI 2020



Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**