

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EMBERIERŐFORRÁS- GAZDÁLKODÁSA

Bekényi József – Klotz Péter – Lóczy Péter – Linder Viktória

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM,
BUDAPEST



SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EMBERIERŐFORRÁS- GAZDÁLKODÁSA

Szerzők:

Dr. Bekényi József

I. A helyi önkormányzatok szervezet- és feladatrendszerének változásai (1990–2018)

Dr. Klotz Péter adjunktus

III. A helyi önkormányzatok jogállásának vizsgálata nemzetközi összehasonlításban

Dr. Linder Viktória

IV. A helyi önkormányzatok emberierőforrás-gazdálkodásának meghatározó aspektusai nemzetközi összehasonlításban

Lóczy Péter belügyminisztériumi vezető főtanácsos

II. A törvényességi szempontú közszolgálati ellenőrzések tapasztalatai, különös tekintettel a helyi önkormányzatok tevékenységére, emberierőforrás-gazdálkodására

A kézirat lezárásának dátuma:

2018. szeptember 30.

Kiadó:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

A kiadvány a
KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében készült el és jelent meg.

© Dr. Bekényi József, 2020
© Dr. Klotz Péter, 2020
© Dr. Linder Viktória, 2020
© Lóczy Péter, 2020

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOMJEGYZÉK

I. Bekényi József: A helyi önkormányzatok szervezet- és feladatrendszerének változásai (1990–2018)	5
II. Lóczy Péter: A törvényességi szempontú közszolgálati ellenőrzések tapasztalatai, különös tekintettel a helyi önkormányzatok tevékenységére, emberierőforrás-gazdálkodására	35
III. Klotz Péter: A helyi önkormányzatok jogállásának vizsgálata nemzetközi összehasonlításban	59
IV. Linder Viktória: A helyi önkormányzatok emberierőforrás-gazdálkodásának meghatározó aspektusai nemzetközi összehasonlításban	85

I. BEKÉNYI JÓZSEF: A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK SZERVEZET- ÉS FELADATRENDSZERÉNEK VÁLTOZÁSAI (1990–2018)

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés	6
2. A helyi önkormányzati rendszer kialakulásától 2013-ig terjedő időszak	7
2.1. Előzmények	7
2.2. A helyi önkormányzati rendszer általános jellemzői	9
2.3. A helyi önkormányzatok által ellátott feladatok és azok változásai	9
2.3.1. <i>Az Ötv. feladatellátásra vonatkozó szabályai</i>	9
2.3.2. <i>A helyi önkormányzati feladatok rendszerének kialakulása, a feladat-ellátást befolyásoló egyéb tényezők</i>	11
2.3.3. <i>A helyi önkormányzatok által ellátott feladatok változásának legfontosabb elemei</i>	11
2.3.4. <i>A helyi önkormányzatok által ellátott feladatok rendszerének változásából levonható következtetések</i>	12
2.4. A helyi önkormányzatok szervezetrendszerének változásai	14
2.4.1. <i>A helyi önkormányzatok számában és összetételében bekövetkezett változások</i>	14
2.4.2. <i>A polgármesteri hivatal, valamint a körjegyzőség jogintézménye</i>	16
2.4.3. <i>A polgármesteri hivatalok és a körjegyzőségek létszámmodelljéről, valamint a hivatali létszám alakulásáról</i>	22
3. A 2013-tól napjainkig terjedő időszak	25
3.1. Az Möt. általános jellemzői	25
3.2. A helyi önkormányzatok által ellátott feladatok és azok változásai	26
3.2.1. <i>Az Möt. feladatellátásra vonatkozó szabályai</i>	26
3.2.2. <i>A helyi önkormányzatok által ellátott feladatok változásának legfontosabb elemei</i>	26
3.3. A helyi önkormányzatok szervezetrendszerének változásai	28
3.3.1. <i>A polgármesteri hivatal, valamint a közös önkormányzati hivatal jogintézménye</i>	29
3.3.2. <i>A polgármesteri hivatal, valamint a közös önkormányzati hivatal létszámmodellje, a hivatali létszám alakulása</i>	31

1. Bevezetés

A címben szereplő témakör keretében az önkormányzatok szervezetében, feladatrendszerében bekövetkezett változásokat, illetve azoknak az önkormányzatok személyi állományára gyakorolt hatásait vizsgáltam. A kutatás megkezdésekor, az elsődleges dokumentumok áttekintésekor világossá vált, hogy szükséges kijelölni a vizsgálandó területeket, az elemzés mélységét, illetve indokolt a vizsgált időszak szakaszolása is.

A témakör lehatárolásakor a helyi önkormányzatok jogállásából és az államszervezetben betöltött szerepéből indultam ki. A rendszerváltoztatás után újra helyi önkormányzatok működhetek Magyarországon. Az 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról (a továbbiakban: Alkotmány) teremtette meg ehhez az elvi alapokat. A helyi önkormányzatok szervezetére, működésére vonatkozó alapvető szabályokat a minősített többséggel elfogadott 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (a továbbiakban: Ötv.) tartalmazta.

A rendszerváltoztatásnak fontos eleme volt, hogy helyi szinten is jogállami követelményeknek megfelelő helyi önkormányzati rendszer váltsa fel a tanácsrendszert. „A történelmi változás visszaadta a helyi közösségeknek az önkormányzáshoz való jogait, helyben lehetővé tette a közhatalom demokratikus és önálló gyakorlását.”¹ A nagy önállósággal, széles feladat- és hatáskörrel rendelkező helyi önkormányzatok 1990 után fontos szerepet töltek be a lakosság igazgatási és közszolgáltatási igényeinek kielégítésében. Az Ötv. a helyi önkormányzatok számára tág mozgásteret biztosított a feladatellátás területén. Ezt kihasználva a helyi önkormányzatok változatos formában gondoskodtak a közfeladatok ellátásáról. A kutatás a területi korlátokra tekintettel nem terjedt ki az egyes közfeladatokhoz kapcsolódó önkormányzati fenntartású intézményekre és az ezekben foglalkoztatottakra (jellemzően közalkalmazottakra), a fókuszban kizárólag a polgármesteri hivatal (körjegyzőség, majd közös önkormányzati hivatal), a hivatali feladatellátás, illetve a hivatal személyi állománya áll.

A polgármesteri hivatal alapvető rendeltetése az önkormányzat működésével (önkormányzati döntésekkel), valamint az önkormányzati szektorban ellátott államigazgatási ügyek előkészítésével, illetve végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátása. Ezért vizsgálni kell a helyi önkormányzatok által ellátott feladatrendszert, a hatáskör-telepítésre vonatkozó szabályozást, annak hatását, valamint a feladatrendszer lényegi elemeinek változását. A kutatás alapvető céljának megfelelően az elemzések elsődlegesen arra irányultak, hogy az önkormányzatok feladatellátása, annak változása a szabályozásban és a gyakorlatban milyen terheket rótt a polgármesteri hivatalra, illetve milyen hatással volt az apparátus létszámára. Az is külön kellett vizsgálni, hogy az Ötv. szabályozásában melyek azok a feladatellátást befolyásoló sajátosságok, amelyek meghatározták a hivatali struktúrát.

A vizsgálat másik körülhatárolható területe a helyi önkormányzati rendszer általános jellemzőiből kiindulva a szervezeti struktúra áttekintése, a polgármesteri hivatal, körjegyzőség (közös önkormányzati hivatal) jogállására vonatkozó szabályozás, illetve ezek gyakorlati hatásainak elemzése volt. Ennek részeként kiemelt kérdés az önálló polgármesteri hivatalok és a körjegyzőségek (közös önkormányzati hivatalok) számának, összetételének

1 VEREBÉLYI Imre (1993): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 14.

vizsgálata, az ott bekövetkezett változások figyelemmel kísérése, a változások okainak feltárása. Ehhez szervesen kapcsolódik a hivatali létszám változásának elemzése. A kutatás korai időszakában az is világossá vált, hogy számos társadalmi folyamat, politikai döntés, jogszabály együttesen hatott a hivatali működésre, a létszám alakulására, ráadásul ezek jó része ellentétes hatással bírt. A jelentős időtávra tekintettel lehetetlen valamennyi tényező pontos hatásának azonosítása, elkülönítése, így csak a trendek, folyamatok ragadhatók meg, a nagyobb összefüggések tárhatók fel.

A kutatás az önkormányzati rendszer kialakulásától (1990) a napjainkig terjedő időszak vizsgálatát tűzte ki célul, de az összehasonlítás érdekében kitér a tanácsrendszer legutolsó időszakának néhány adatára, jellemzőjére. A vizsgált időszakot két részre indokolt bontani. Az első időtáv a 1990–2013 közötti éveket öleli fel, de ezt sem lehetett teljesen mereven kezelni, mert a 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (a továbbiakban: Möt.) fokozatosan lépett hatályba. Így például a körjegyzőségek 2012. december 31-ig működtek, az Ötv. alapján. A 2011-ben elfogadott Möt. olyan változásokat eredményezett (például a közös önkormányzati hivatalok kötelezővé tétele), amelyek miatt az Möt. hatályba lépése utáni időszakban bekövetkezett változásokat külön kell vizsgálni, figyelemmel arra, hogy számos ágazati reform lezajlott 2011 után.

Az önkormányzati rendszer sokszínűségéből (méretek, adottságok, feltételek, szervezetalakítási és feladatellátási szabadság stb.) fakadóan nehéz volt összehasonlító elemzéseket folytatni, de így is napvilágra került a kutatás során számos olyan eset, ahol a szubjektív tényezőkön kívül nem lehetett magyarázatot találni az egyes hivatalok létszámában, összetételében mutatkozó jelentős különbségre. E példák alapján az is egyértelműen leszögezhető, hogy a települések fejlődésében markánsan megjelent, ha az önkormányzat vezetése a humán erőforrásokkal megfelelően gazdálkodott, és az emberi tényezőket is a helyén kezelte. Az alábbiakban a kutatás releváns eredményeit foglalom össze a jelzett témakörökre fókuszálva.

2. A helyi önkormányzati rendszer kialakulásától 2013-ig terjedő időszak

2.1. Előzmények

A rendszerváltoztatás a helyi hatalomgyakorlás területén gyökeres változást eredményezett. Az új intézményrendszer, struktúra kiépítése, a helyi önkormányzati feladatrendszer jogállami követelményeknek megfelelő kialakítása hosszabb időt vett igénybe. Ezt az átmenetet úgy kellett megszervezni, hogy a lakosság közösségi szükségleteinek ellátása folyamatosan biztosított legyen. Másrészt a helyi önkormányzatok polgármesteri hivatalaiban is alapvetően a korábbi időszak igazgatási szakembereire lehetett számítani. Mindezek miatt úgy döntötünk, hogy nem lehet teljes az összeállításunk, ha röviden nem térünk ki a tanácsrendszer néhány fontos kérdésére.

Magyarországon a modern polgári államok közigazgatásának, önkormányzati igazgatásának szerves fejlődési folyamata szakadt meg 1949 után. „Az 1949. évi szovjet mintájú alkotmány felszámolta az addigra egyébként is visszafejlesztett helyi önkormányzatokat, és kisebb eltérésekkel a szovjet típusú helyi igazgatási rendszert vette át. A tanácsrendszert a

proletárdiktatúra túlcentralizált államának szükségletei szerint alkották meg és mindenben annak rendelték alá. Így ez a helyi rendszer lényegében csak végrehajtó típusú és kevésbé demokratikus helyi igazgatási rendszer, nem pedig helyi önkormányzati rendszer lehetett”². A szocialista állam időszakában a tanácsrendszer is változott, megjelentek önkormányzati részmegoldások, demokratikus elemek, illetve a fokozatos decentralizáció révén szerepük is folyamatosan nőtt a lakossági közszolgáltatások biztosításában. Természetesen mindez csak a szocialista állam keretei között, azonban a térség más szocialista országaihoz képest számos pozitív változást lehetett elkönyvelni.

A tanácsok választott szervei a tanácstestületek voltak (a választás jogállami feltételei igen korlátozottak voltak), élükön a tanácselnökkel, akit a testület választott. A kis községek kivételével az operatív feladatok ellátására végrehajtó bizottságot hoztak létre, élén a vb-titkárral, aki a szakmaiságot volt hivatott képviselni (de leginkább a központi akarat helyi végrehajtását felügyelte), valamint ellátta a szakigazgatási szervek felügyeletét. A hivatali feladatok ellátására szolgáló szakigazgatási szerv(ek) a végrehajtó bizottság alárendeltségében működött/működtek. A községi tanácsoknál a szakigazgatási szerv egységes volt, vezetését a vb-titkár látta el. A vb-titkár csak ezen a szinten volt egyben az apparátus vezetője. A városok hivatalai már tagoltak voltak, több önálló szakigazgatási szervvel. A megyei tanácsok széles körű feladataikból fakadóan jelentős számú szakigazgatási szervből álltak, és sok dolgozót foglalkoztattak. A szakigazgatási szervek önálló jogi személyek voltak, saját vezetővel, feladatkörrel, irányítási és felügyeleti joggal. A szakigazgatási szervek egymástól mereven elkülönültek, mindez rontotta a munka hatékonyságát. A szocialista államberendezkedés centrális jellegéből fakadóan a tanácsok szervei ún. kettős alárendeltségben működtek. Így nemcsak a saját szervezetrendszeren belül tartoztak felelősséggel az őket irányító szervnek, hanem alá voltak rendelve a felettes tanács azonos jogállású szervének (ez utóbbi volt az erősebb).

A polgári államok önkormányzati gyakorlatára figyelemmel hazánkban is fokozni akarták a helyi igazgatás hatékonyságát, ezért községi szinten elindult, majd felerősödött a tanácsok összevonása, a községi közös tanácsok intézményének bevezetése. A közös tanácsok hoztak pozitív eredményeket, de ezt messze meghaladták a társközségek elhanyagolásából fakadó gondok. A változást jelzi, hogy a települések száma 1975 és 1990 között 3183-ról 3070-re csökkent. 1975-ben 1711 tanács működött az országban, melyből 1017 volt önálló. 1990-ben a tanácsok száma 1586-ra csökkent, ebből csak 948 volt önálló tanácsú, a községek kétharmada közös tanácshoz tartozott. Szükséges kiemelni, hogy a közös tanácsok hivatali apparátusa is közös volt, így az Ötv. hivatali feladatok ellátására vonatkozó szabályozásánál erre figyelemmel kellett lenni, hiszen észszerűtlen lett volna az alacsony lélekszámú településeken önálló hivatalt működtetni. Az előzményekre vonatkozó rövid ismertetés végén még feltétlenül utalni kell egy adatra: 1989-ben a tanács apparátusokban 31 967 főt foglalkoztattak.³

2 VEREBÉLYI Imre (1993): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 14.

3 HAZAFI Zoltán, Dr. (2018): *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*. PhD- értekezés.

2.2. A helyi önkormányzati rendszer általános jellemzői

Nem vállalkozhatunk az önkormányzati rendszer kialakulásának, fejlődésének, illetve 2010-es reformjának részletes bemutatására, de a kutatási terület témaköreiben (feladatellátás, struktúra, hivatali apparátus) a fontosabb folyamatok bemutatása, értékelése megkerülhetetlen. Hazánkban az önkormányzati rendszer kialakítását a rendszerváltás befolyásolta a legmarkánsabban. Az önkormányzati rendszer alapjainak letétele során, az értékválasztás kényszere alatt háttérbe szorultak a gazdaságosság és a hatékonyság elvei. Erőteljesebben jutottak viszont érvényre a politikailag determinált decentralizáció mellett a demokrácia elvei, a hatalmi ágak elválasztásának alaptörvényi szintű követelményei, továbbá azon garanciális szabályok, amelyek meggátolták „túlhatalom” kialakulását.

Az önkormányzati rendszer egyik sajátossága az volt, hogy minden önálló település lakosságszámától függetlenül megkapta a helyi önkormányzás jogát. A helyi önkormányzatok széles feladat- és hatáskörrel, nagy önállósággal rendelkeztek, működésüket a demokrácia jellemezte. A kétszintű önkormányzati rendszerben prioritással a települési önkormányzatok bírtak, területi szinten a megyei önkormányzatok kevés szerepet kaptak („gyenge megye”), a települési és megyei önkormányzatok között hierarchikus viszony nem volt. A fővárosban sajátos kétszintű önkormányzati rendszer működött, amelyben mind a fővárosi, mind a kerületi önkormányzatok települési önkormányzatként funkcionáltak. A fővárosi önkormányzat elsődlegesen az egységes működéshez szükséges, valamint az országban betöltött különleges jogállásból (főváros) fakadó hatásköröket gyakorolta.

Az önkormányzati működés középpontjában a képviselő-testület állt, amelynek tagjait közvetlenül választották. A képviselő-testület elnöke, a polgármester saját jogkörökkel is rendelkezett. A képviselő-testületet a törvény keretei között megillette a szervezetalkítás (bizottsági struktúra, társulás), valamint a feladatellátás szabadsága is. Ez utóbbi körben feladataikat elláthatták saját szerveik útján, alapíthattak önállóan vagy közösen költségvetési szervet (intézményt), gazdasági társaságot, vagy szerződés megkötésével „megvásárolhatták” az adott közszolgáltatást.⁴ A feladatellátás anyagi alapját biztosító bevételeket, a saját vagyont, a helyi önkormányzatok gazdasági önállóságát az Alkotmány garantálta. Az első évek tapasztalatainak felhasználásával 1994-ben több területen módosult az Ötv., lényegében 2011-ig ez volt az egyetlen jelentős mértékű változtatás (az 1990-ben elfogadott Ötv. 115 §-ból állt és ehhez 64 §-ból álló módosító javaslat készült).

2.3. A helyi önkormányzatok által ellátott feladatok és azok változásai

2.3.1. Az Ötv. feladatellátásra vonatkozó szabályai

A helyi önkormányzatok és szerveik által ellátott feladat- és hatáskörök két nagy csoportja: az államigazgatási, illetve az önkormányzati feladatok. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök tekintetében az Alkotmányból szükséges kiindulni, amelynek 42. §-a szerint „a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus

4 Itt kívánom megjegyezni, hogy e részben csak vázlatos bemutatásra törekszem, a témánk szempontjából releváns kérdéseket mind a szervezeti struktúra, mind pedig a feladatellátást illetően a későbbiekben részletesen kifejtem.

intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása”. Az Alkotmány tehát a helyi közügyek intézését rendelte a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörébe, amelyek az Ötv. 1. § (2) bekezdése alapján a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához; a közhatalom önkormányzati típusú gyakorlásához; továbbá az ezekhez szükséges szervezeti, személyi, anyagi feltételek megteremtéséhez kapcsolódnak.

A helyi közügyek körét nem lehet pontosan definiálni. A hazai szabályozás nem biztosított kizárólagosságot a helyhatóságoknak minden helyi közügy intézésére, de az önkormányzatok meghatározó szerepére utalt az Ötv. 6. § (2) bekezdése, mely szerint kizárólag törvény és csak kivételesen utalhat helyi közügyet más szervezet feladat- és hatáskörébe (ezzel lerakta a széles feladat- és hatásköri rendszer alapjait). A szabályozás rendelkezett a feladatellátás anyagi feltételeiről is. Így a modern államokhoz hasonlóan hazánkban is a jogalkotó határozza meg a helyi közügyek körét, és ennek során tág mozgástere van. Verebéli Imre is leszögezi, hogy „mindig az a helyi közügy, amit a törvényalkotó annak minősít, illetve amit a helyi önkormányzat közérdekből, közösségi gondoskodásra felvállal”.⁵

A helyben előforduló államigazgatási ügyek döntő többségét az Alkotmány szabályai szerint törvényben vagy kormányrendeletben tipikusan a jegyzőhöz telepítette a jogalkotó (szűk körben a hivatal ügyintézője is lehetett államigazgatási hatáskörök címzettje). Kivételesen a polgármester is elláthatott államigazgatási feladat- és hatáskört.

Jelezni kell, hogy az Ötv.-be nem épültek be megfelelően az elaprózódott település-szerkezet és a széles feladat- és hatásköri rendszer közötti ellentmondás kiküszöbölésének törvényi eszközei (differenciált hatáskör-telepítés, erős középszint, kiterjedt társulási rendszer). A feltétel nélküli fakultatív feladatvállalás lehetősége is akadályozta az optimális üzemméretek kialakítását. Esetenként a kötelező és a fakultatív feladatok azonosítása is gondot okozott a jogalkalmazás számára. Szakmai körökben nyilvánvaló volt, hogy az Ötv. nem hatáskör-telepítő törvény, itt a feladattelepítés feltételeit, elveit indokolt rögzíteni. Ennek ellenére az Ötv.-ben, mintegy „étlapként” megjelent néhány kötelező feladat [8. § (4) bekezdése], valamint számos feladatkör [8. § (1) bekezdés], ez utóbbiakat az ágazati törvényekben kellett (volna) részletezni, illetve meghatározni, hogy ezek közül melyik a kötelező.

Az egységes állami tulajdon lebontásának részeként a helyi önkormányzatok vagyonhoz történő juttatása hosszabb folyamat volt, és a vagyónátadást szabályozó külön törvény 1991-ben jelent meg. Az Ötv. egyeztetésének folyamatában alakult ki az a kompromisszum, hogy az Ötv. is rendelkezik meghatározott vagyoni kör átadásáról (107. §). A döntés politikailag helyes volt, de a feladattelepítés szempontjából átgondolatlan, ugyanis a vagyontárgyak a tényleges hatáskör-telepítés előtt meghatározott önkormányzatok tulajdonába kerültek. Ez az ágazatok szakmai mérlegelési lehetőségét korlátozta. A gyakorlatban gondot okozott az is, hogy egyes ágazati feladatok szakmai tartalma miniszteri rendeletek módosításával kicserélődött, források biztosítása nélkül. Ez nehezítette az adott közszolgáltatás biztosítását, de a hivatali feladatellátást is.

5 VEREBÉLYI Imre (1993): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 21.

2.3.2. A helyi önkormányzati feladatok rendszerének kialakulása, a feladat-ellátást befolyásoló egyéb tényezők

Az alábbiakban áttekintem a hatáskör-telepítés folyamatát és a feladatellátási rendszer változásait meghatározó lényeges tényezőket. Első lépés az 1990. évi LXXXIII. törvény a helyi önkormányzatok megalakulásával összefüggő kiegészítő és átmeneti szabályokról, amely a korábban a tanácsok és szerveik által ellátott feladatokat mechanikusan szétosztotta az egyes önkormányzati szereplők között. Ez a megoldás biztosította a rendszer zökkenőmentes átállását. A második lépés az 1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről is sajátos jogalkotási megoldás volt, mert egy törvényben gyűjtötte össze a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreit, kiemelve az egyes rendelkezéseket „természetes” környezetükből, az adott jogintézményre vonatkozó átfogó ágazati szabályozásból. A hatásköri törvény kapcsán az egyes ágazatok már áttekintették a korábbi tanácsi feladatokat, de még nem volt idejük arra, hogy az adott jogterületet a jogállami követelményeinek megfelelően, átfogóan újraszabályozzák.

Az átmeneti időszakot követően fokozatosan születtek meg az ágazati törvények, és ennek során már az Ötv. szabályait is figyelembe véve lehetett meghatározni a helyi önkormányzatok kötelező feladatait is. Az ágazati törvénykezés folyamata is több évre elhúzódott, ezért az önkormányzati feladattelepítés szempontjából jelentős különbségek mutatkoztak az egyes törvények között. Lényeges, hogy a rendszerváltoztatás után megjelentek korábban nem ismert társadalmi feszültségek (például munkanélküliség, hajléktalanság). A nagy ellátórendszerek (oktatás, egészségügy, szociális ágazat) átalakítását, a mérethatékonysági követelmények érvényesítését ezek a feszültségek megnehezítették, illetve csak részben tették lehetővé. A helyi önkormányzatok a rendszerváltoztatás utáni átmeneti helyzetből adódóan számos olyan feladat ellátását vállalták önként, amelyek nem „klasszikus” helyi közügyek (vagy nem egyedül az önkormányzatok érintettek megoldásukban), de a lakossági életfeltételek biztosításában nélkülözhetetlenek.

2.3.3. A helyi önkormányzatok által ellátott feladatok változásának

legfontosabb elemei

Az elhúzódó ágazati törvénykezés minden elemének ismertetése szükségtelen, de a jelentős önkormányzati szerepvállalást megjelenítő jogszabályokra érdemes utalni.⁶ A helyi adózásról szóló törvény még 1990-ben jelent meg, majd 1993-ban a szociális igazgatásról szóló törvény, a lakástörvény, valamint az oktatási törvény. A Parlament 1995-ben alkotott törvényt a közbeszerzésekről, egyes közszolgáltatások kötelező igénybevételéről, a környezetvédelemről, a vízgazdálkodásról. 1996-ban született meg a területfejlesztési törvény, a tűzoltóságról szóló törvény, a természetvédelmi törvény. Az Országgyűlés 1997-ben alkotott

⁶ Alapvetően azokat a legfontosabb törvényeket kívánjuk megjeleníteni, amelyekre az elemzés korábbi részeiben még nem hivatkoztunk.

törvényt a gyermekvédelemről, az építésügyről, az egészségügyről, a fogyasztóvédelemről. 1999-ből meg lehet említeni a temetőtörvényt, a közterület-felügyeletről szóló törvényt, a szabálysértésekről szóló törvényt. Az Országgyűlés 2000-ben alkotta meg az önálló orvosi tevékenységről szóló törvényt, valamint a hulladékgazdálkodásról szóló törvényt. Jelezni kívánjuk, hogy az ágazati törvények megalkotásuk után számos esetben módosultak (van olyan törvény, amely évente többször is), valamint az államháztartásra, a számvitelre vonatkozó szabályok szintén jelentősen alakították azt a feltételrendszert, amely meghatározta az önkormányzati hivatalok munkáját.

A jelzett jogszabályok számos államigazgatási feladat- és hatáskört is megállapítottak, jellemzően a jegyzők számára, és akkor még nem is szóltunk a kormányrendeletekről. Az államigazgatási feladatokat illetően meghatározó változást jelentettek a körzetközponti jegyzői feladatok (alapvetően a városi jegyzők számára megállapított hatáskörökről van szó). Ennek elvi alapja az volt, hogy a településeken ritkán előforduló, valamint a speciális szakértelmet igénylő hatásköröket indokolt olyan helyre telepíteni, ahol a megfelelő szakmai tudás biztosítható, valamint optimális üzemméretet lehet kialakítani. A jogalkotó azt a megoldást választotta, hogy jellemzően a területfejlesztésben kialakított kistérségi központok jegyzőire telepítette a fentiekben jelzett hatásköröket, ami a körzetközpontokban munkatöbbletet eredményezett. Az államigazgatási feladatok tekintetében szintén jelentős változásnak értékelhető az okmányirodai feladatok meghatározott önkormányzatokhoz történő telepítése 2000. január elsejétől. Ez a változás egyrészt szükségessé tett nagyobb volumenű infrastrukturális beruházást (épületek, számítástechnikai eszközök stb.), de a szakképzett munkaerő biztosítása is feladatot jelentett, igaz, ehhez külön finanszírozás is társult.

Az önkormányzati feladatrendszer kialakulása kapcsán röviden érdemes kitérni még egy tényezőre, amely már néhány évvel a rendszerváltoztatás után változást eredményezett az önkormányzati szférában. A különböző előcsatlakozási alapok megjelenése hozta a felszínre, hogy a helyi önkormányzatoknak is gondot kell fordítaniuk a megjelenő pályázatok figyelemmel kísérésére, illetve a pályázatírásra. Ezt sok helyen oldották meg külső cég, szakember megbízásával, de gyakori volt az is, hogy az önkormányzati hivatalon belül alakították ki a személyi feltételeket. Ez a tevékenység nagyságrendekkel nőtt az Európai Unióhoz történt csatlakozás (2004) után. Maga a csatlakozás is többletfeladatot rótt a helyi önkormányzatokra, kiemelten a helyi rendeletek harmonizálási kötelezettsége miatt, de az önkormányzatok által biztosított szolgáltatásoknál is tekintettel kellett lenni a közösségi jogra.

2.3.4. A helyi önkormányzatok által ellátott feladatok rendszerének változásából levonható következtetések

Az alábbiakban rövid összefoglalást kívánunk adni arról, hogy milyen összefüggéseket láttunk az önkormányzati feladatrendszer és az önkormányzati hivatalok feladatellátása, létszámhelyzete között. 1990-ben az önkormányzati választásokat követően a helyi önkormányzatok úgy hozták döntést a hivatali feladatok ellátásáról (önálló hivatal vagy körjegyzőség), a hivatali szervezet tagolásáról, a hivatali létszám megállapításáról, hogy nem tudták (nem tudhatták), hogy pontosan milyen feladatokat kell ellátniuk, és ez milyen munkaterhet jelent

a hivatal számára.⁷ Az átmeneti törvény rendelkezéseit is figyelembe véve a helyi önkormányzatok a polgármesteri hivatalok létszámszükségletét a tanácsi dolgozók létszámát alapul véve határozták meg.⁸ A gyakorlatban, hosszabb folyamat eredményeként alakult ki, hogy az új feladatok ellátása milyen terheket ró a hivatalra, valamint eleinte a feladatellátási és szervezetalakítási szabadsággal is csak barátkoztak az önkormányzatok (például mely feladatokat hozzanak be vagy szervezzenek ki a hivatalból, mikor célszerű társulást alakítani). Ez utóbbit jól példázza az úgynevezett GAMESZ-ek⁹ tömeges megszüntetése, illetve beolvasztása a hivatalba, vagy az önkormányzati intézményekbe 1990 után. A korábbi szoros irányítás megszűnése rendkívül pozitív hatásokat váltott ki, de az önállóságot is „tanulni” kellett.

A hatáskör-telepítés fentebb megjelölt fontosabb „állomásainak” ismertetése után kijelenthető, hogy az önkormányzati feladatrendszer folyamatos átalakítás alatt állt, amelynek első 10-15 éve különösen intenzív volt. A helyi önkormányzatok által ellátott feladatok folyamatosan bővültek, valamint a feladatellátás feltételei is állandóan változtak. Mindezek a helyi önkormányzatoktól folyamatos alkalmazkodást, szervezetfejlesztést igényeltek.¹⁰ Ezt több tényező nehezítette, melyek közül kettőt feltétlenül kiemelésre méltónak ítélnék. Elsőként azt kell megemlíteni, hogy az elhúzóó ágazati törvénykezés eredményeként az önkormányzati feladatmeghatározás mélysége, kidolgozottsága, továbbá a differenciálás ágazatonként óriási eltéréseket mutatott. Ráadásul az új (vagy tartalmában megújuló) feladatok telepítésekor a források biztosítása sok esetben elmaradt, leginkább a végrehajtáshoz szükséges bérfedezet. Márpedig pénz nélkül nehéz egy feladatot az elvárt szinten teljesíteni. Ezt állapította meg az Állami Számvevőszék is 1994-ben,¹¹ de később a helyzet még rosszabbodott. Egyet kell érteni a Számvevőszék azon megállapításával is, hogy a racionálisabb munkaerő-gazdálkodást nehezítette, hogy nem alakultak ki olyan módszerek, amelyek objektív módon segítették volna a hivatali feladatok létszámszükségletének megállapítását.

A hivatalok kialakítása során a helyi önkormányzatok pragmatikus megközelítést választottak, mert 1990-ben, az indulásnál nem támaszkodhattak másra, csak a tanácsrendszerben kialakított létszámra. Elsődleges mércéjük a működőképesség volt, ennek mentén hajtottak végre módosítást a hivatali struktúrában, illetve a jóváhagyott létszámon. Az új feladatok megjelenése esetén is a fentieknek megfelelően jártak el, mert a szakmai feltételek kidolgozatlansága (melyre utaltunk) sok területen nem tette lehetővé objektív számítások elvégzését. Természetesen a megszerzett tapasztalatok, egymás gyakorlatának figyelemmel kísérése, valamint a központi igazgatástól érkezett ajánlások, módszertani anyagok később már kapaszkodót jelentettek. A későbbiekben részletesen ismertetett létszámadatokat áttekintve megállapítható, hogy a folyamatos feladatbővülés egyáltalán nem eredményezett emelkedő létszámot. Ennek számos oka van (többek között a létszámbővítés

7 Az előző pontokban kifejtetteket nem kívánom megismételni, csak röviden utalok a legfontosabb tényezőkre.

8 Állami Számvevőszék (1994. február): Jelentés a helyi és területi államigazgatási szervek létszám-és bérgazdálkodásának ellenőrzéséről.

9 A tanácsrendszerben a településüzemeltetési feladatok ellátására, a tanácsi intézmények karbantartási, üzemeltetési feladatainak ellátására létrehozott szervezetek.

10 Itt csak a feladatrendszer változásainak hatására utalok, a szervezetfejlesztést igénylő egyéb tényezőkre az önkormányzati hivatalokra vonatkozó részben térek ki.

11 Állami Számvevőszék (1994. február): Jelentés a helyi és területi államigazgatási szervek létszám-és bérgazdálkodásának ellenőrzéséről.

ellen ható tényezők), amelyek jó részére a hivatali struktúra elemzése során kitérünk. Az azonban leszögezhető, hogy a feladatrendszer változása meghatározó hatást gyakorolt a hivatali struktúrára, mert az önkormányzatok mindig a változó kompetenciákhoz igazították a hivatali feladatellátást, a létszámot, annak összetételét, a struktúrát, illetve folyamatosan keresték azokat a lehetőségeket, melyekkel csökkenthető a hivatali munkateher (kiszervezés, társulás, szakértők igénybevétele, a technikai vívmányok alkalmazása, szervezési intézkedések), illetve fokozható a hatékonyság.

2.4. A helyi önkormányzatok szervezetrendszerének változásai

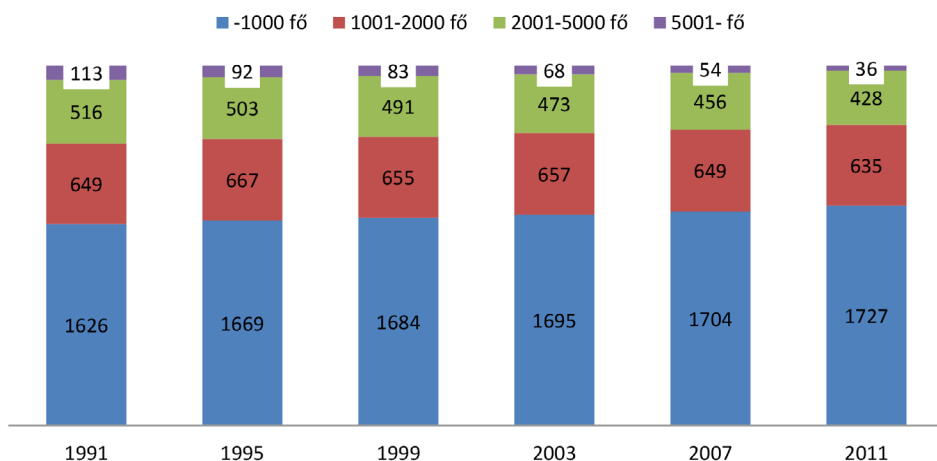
A kutatási témakörre figyelemmel a címben megjelölt kérdés keretében alapvetően az önkormányzati hivatalra vonatkozó szabályozást és gyakorlatot elemezzük. Érintőlegesen térünk ki az egyes önkormányzati típusokra (települési és területi önkormányzatok), ennek keretében alapvetően a számszerűsíthető változásokra fókuszálunk (az azonos típusba sorolható önkormányzatok számának változása, a lakosság számra is figyelemmel).

2.4.1. A helyi önkormányzatok számában és összetételében

bekövetkezett változások

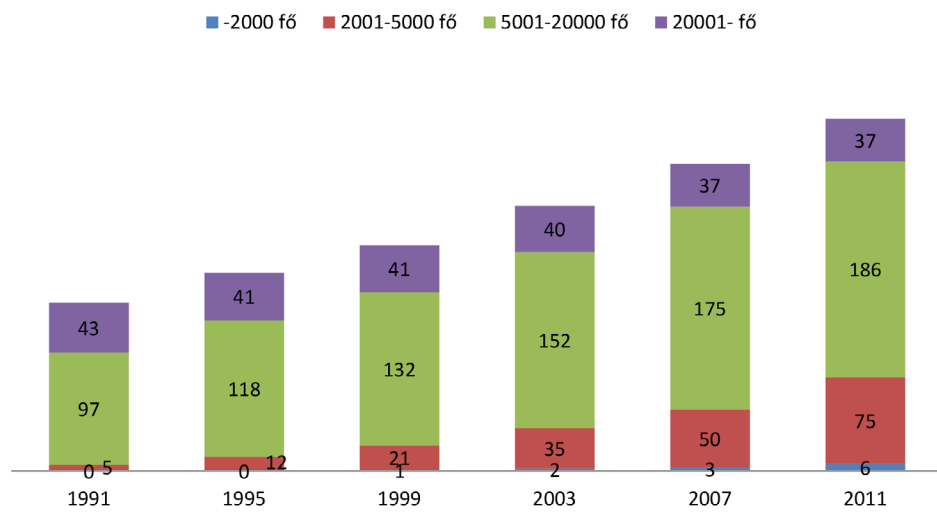
Főváros, megye	Főváros	Megyei jogú város	Város	Nagy-község	Község	Települések száma	Települési	Megyei	Összesen
						összesen	önkormányzatok		
1991	1	20	145	na.	2904	3070	3092	19	3111
1995	1	22	171	na.	2931	3125	3148	19	3167
1999	1	22	195	222	2691	3131	3154	19	3173
2003	1	22	229	189	2704	3145	3168	19	3187
2007	1	23	265	154	2709	3152	3175	19	3194
2011	1	23	304	118	2708	3154	3177	19	3196

1. ábra: Települési és önkormányzati alapadatok
A települések és helyi önkormányzatok száma 1991–2011
Forrás: A szerző összeállítása a KEKKH adatai alapján



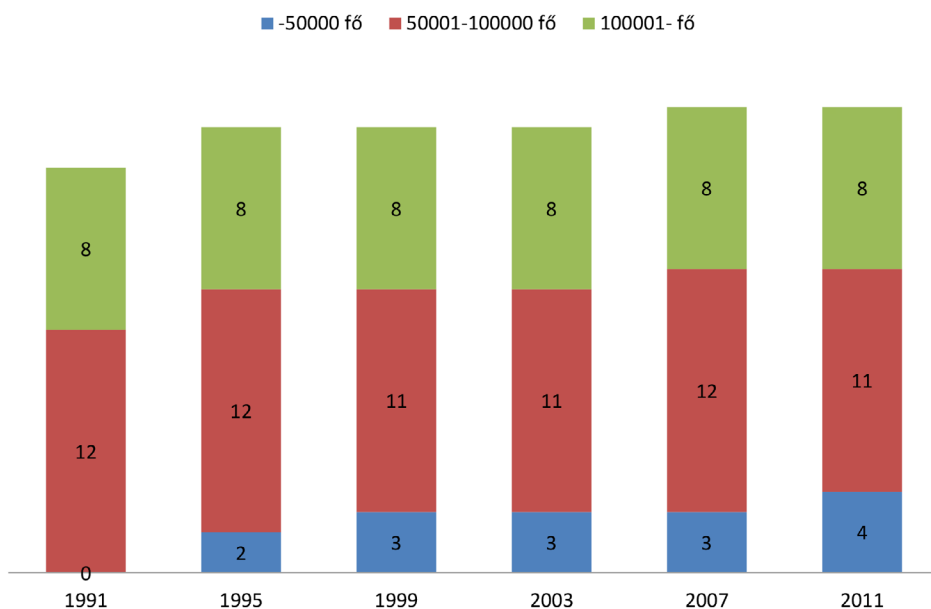
2. ábra: A községek (nagyközségek) számának alakulása a lakosságszám függvényében 1991–2011

Forrás: A szerző összeállítása a KEKKH adatai alapján



3. ábra: A városok számának alakulása a lakosságszám függvényében 1991–2011

Forrás: A szerző összeállítása a KEKKH adatai alapján



4. ábra: A megyei jogú városok számának alakulása a lakosságszám függvényében 1991–2011

Forrás: A szerző összeállítása a KEKKH adatai alapján

2.4.2. A polgármesteri hivatal, valamint a körjegyzőség

jogintézménye

Az önkormányzati törvény kétféle „hivaltípusról” rendelkezett. A különbséget nem a szakmai tartalom, a jogállás vagy az ellátandó feladatok jelentették, hanem az, hogy a hivatalt önállóan működteti egy önkormányzat, vagy több önkormányzat közösen (ez utóbbi a körjegyzőség). Az Ötv. 38. §-a rendelkezett a képviselő-testület hivataláról. Rögzítette, hogy a hivatal létrehozása a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre, elnevezése polgármesteri hivatal, továbbá leszögezte, hogy a hivatal egységes. Elvi jelentősége volt annak, hogy a polgármesteri hivatal kizárólag a képviselő-testületnek volt alárendelve (nincs felettes szerv, más szervezet), ezzel a megoldással valóban önkormányzati hivattá válhatott (emlékeztetőül: a tanácsi szakigazgatási szerveknél nem így volt). Az egységesség deklarálása pedig azt jelentette, hogy a jogalkotó nem kívánt törvényi szinten belső válaszfalakat emelni, a helyi szabályozásra bízta a belső tagozódás meghatározását (a tagozódás sem volt kötelező), lehetővé téve, hogy a helyi viszonyok által is determinált feladatokhoz lehessen igazítani a hivatal felépítését.¹² Az Ötv. a hivatal rendeltetéseként az önkormányzat működésével,

¹² Dr. Sever Lászlóné szerk. (1997): *Racionális létszámmodell és működés az önkormányzati hivatalokban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

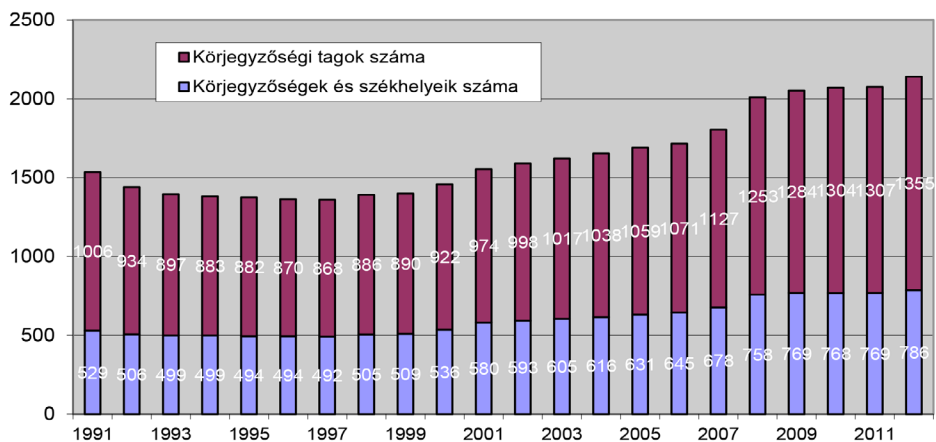
valamint az államigazgatási ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatokat határozta meg. A hivatal klasszikus munkaszervezeti jellegét mutatta, hogy önálló döntési jogosítvánnyal nem rendelkezett.

A polgármesteri hivatal irányítási, vezetési viszonyaiban is változást hozott az önkormányzati rendszer. A hivatal létrehozása, tagozódásának, létszámának, ügyfélfogadási rendjének meghatározása a képviselő-testület hatáskörébe tartozott. A polgármester irányítási jogosítványokkal rendelkezett, míg a hivatal teljes jogú szakmai vezetője a képesítési követelményeknek megfelelő jegyző, akit a testület nevezett ki pályázat alapján (1994-től a hivatal köztisztviselői felett is a jegyző gyakorolta a munkáltatói jogokat. Amennyiben a polgármesteri hivatalok irányítását, vezetését meghatározó három szereplő (testület, polgármester, jegyző) között harmonikus volt a viszony, az jól működő hivatalokat eredményezett. A gyakorlatban azonban számos helyen alakult ki feszültség, amely elsősorban a hatáskörök félreértelmezésén, személyi rivalizáláson, illetve a tapasztalatok hiányán alapult. Az államigazgatási hatáskörök gyakorlásához a jogszabályi rendelkezések alapján a képviselő-testület utasítást nem adhatott, illetve a polgármester sem szólhatott bele a jegyzői államigazgatási hatáskörök ellátásába. Az első időszakban azonban gyakran vonták el a jegyző hatáskörét, hivatkozva arra, hogy az államigazgatási feladatok ellátásának személyi és tárgyi feltételeit a képviselő-testület biztosítja. Előfordult az is, hogy a szükséges feltételeket nem biztosították. Az 1994-es Ötv. novella finomította a szabályokat, de a jelzett feszültség több helyen tartós maradt, illetve esetenként a jegyzői hatáskörök gyakorlásába is beavatkozott a testület vagy a polgármester, gyakran jogon kívüli eszközökkel.

Az Ötv. megteremtette a közös hivatali feladatellátás törvényi feltételeit is. Az önkormányzati rendszerre való átálláskor megszűnt a közös testület, de a közös apparátusok felszámolása a községi igazgatás szétesését eredményezhette volna. A településszerkezetre tekintettel célszerűtlen lett volna az aprófalvak többségében önálló hivatalt létrehozni. A törvény főszabályként kimondta, hogy az 1000 főnél kevesebb lakosságú, a megyén belül egymással határos községek – a települések lakosságszámával arányos költségviselés mellett – a körjegyző vezetésével közösen fenntartott körjegyzőségeket alakítanak a hivatali feladatok ellátására. A körjegyzőségekhez való csatlakozás azonban az 1000 főnél kisebb lélekszámú önkormányzatok számára sem volt kötelező, mivel ezek is létrehozhattak önálló polgármesteri hivatalt, ha – az egyetlen törvényi feltételnek megfelelően – képesítési követelményeknek megfelelő jegyzőt neveztek ki. A körjegyzőségben saját részt vehettek az 1000-2000 fő lakosságú községek, ennél nagyobb település pedig a körjegyzőség székhelye lehetett. Az 1990. szeptember 30-ai önkormányzati választásokat követően az önkormányzatoknak november végéig kellett dönteni arról, hogy önálló polgármesteri hivatalt alakítanak és jegyzőt neveznek ki, vagy körjegyzőséget hoznak létre, megállapodva annak székhelyében is. Az Ötv. 104. § (3) bekezdésének rendelkezései szerint a volt közös tanács székhelyének képviselő-testülete nem tagadhatta meg, hogy a település körjegyzőség székhelye legyen. Az Ötv. 105. §-a alapján a körjegyzőséghez tartozó községeket, ha az érdekeltek nem tudnak megállapodni, akkor a megyei közigazgatási hivatal vezetője jelölte ki. A lakosság érdekeit sértő kijelölés ellen a képviselő-testület a belügyminiszterhez fordulhatott. E rendelkezések azt szolgálták, hogy mindenütt biztosítható legyen a hivatali működés. A vizsgált időszakban csekély számú kijelölés történt, és jogorvoslati eljárás is alig indult.

A hivatalokra vonatkozó szabályozás 1994-ben módosult, de lényegében csak a körjegyzőségekre vonatkozó rendelkezéseket változtatta az 1994-es Ötv. novella. Módosult az Ötv. 38. § (2) bekezdése, amely kimondta, hogy a körjegyzőséghez tartozó községekben a polgármesteri hivatal feladatait a körjegyzőség látja el. A körjegyzőségek működésének költségeit fő szabályként az önkormányzatok lakosságszám-arányosan viselték, de a módosítás eredményeként egységes akarattal ettől eltérhettek. Az új szabályozás rögzítette, hogy mind a városi, mind a nagyközségi önkormányzat jegyzője a polgármesteri hivatal bevonásával látja el a körjegyzőség feladatait. E törvényi módosítást a gyakorlati tapasztalat indokolta. A városi, nagyközségi székhelyű körjegyzőségeknél az apparátus feladatainak túlnyomó többségét a városi, nagyközségi ügyek tették ki, ugyanakkor a körjegyzőség létrehozására és a körjegyző kinevezésére vonatkozó szabályok a székhelyek számára kedvezőtlenebbek voltak, ez pedig akadályozta a körjegyzőségi szerepvállalásukat.

Az Ötv. módosításával a jogalkotó meg kívánta állítani a körjegyzőségek számának csökkenését. E célhoz jelentősen hozzájárult a finanszírozási rendszer változása is. Az önálló hivatalok költségeinek biztosítása az általános igazgatási normatíva keretében történt, számos egyéb feladattal együtt. Az itt biztosított források a teljes finanszírozási rendszerre jellemző módon, egyre kisebb részét fedezték a tényleges költségeknek. Az önkormányzatok jó része nem tudta saját forrásból biztosítani a szükséges költségeket, így egyes hivatalok az optimálisnál alacsonyabb létszámmal működtek.



5. ábra: Körjegyzőségek és a körjegyzőségekhez tartozó önkormányzatok számának alakulása 1991–2012

Forrás: A szerző összeállítása

A körjegyzőségeket a kezdetektől külön forrással támogatta a költségvetés. A körjegyzőségek finanszírozási rendszere támaszkodott a működési tapasztalatokra, és folyamatosan finomodott, ösztönözve a közös hivatali feladat-ellátást, figyelembe véve a körjegyzőségben résztvevők számát is, ügyelve viszont az optimális működésre. A fentebb közölt ábra a körjegyzőségek, illetve körjegyzőségekben részt vevő települések számának változását szemlélteti. Ezt összevetve az alábbiakban röviden bemutatásra kerülő támogatási rendszerrel világosan kimutatható, hogy a szabályozás módosulása és az ösztönző rendszer

kétségtelenül pozitív folyamatokat indukált. A körjegyzőségek alakítását a központi költségvetés mindvégig ösztönözte, különböző módon:

- 1991–1996 között: a körjegyző illetményének és társadalombiztosítási járulékának támogatásával;
- 1997–1999 között: a körjegyzőségek támogatása alap + ösztönző elemekkel;
- 2000–2006 között: a körjegyzőségek támogatása alap + ösztönző elemekkel, továbbá a forráshiányos önkormányzatok kiegészítő támogatása esetében negatív ösztönzéssel: 500 fő alatti település csak abban az esetben igényelhetett ezt a támogatást, ha körjegyzőséghez tartozott;
- a 2007. évtől: a körjegyzőségek támogatása alap + ösztönző elemekkel, továbbá a forráshiányos önkormányzatok kiegészítő támogatásának feltétele az 1000 fő alatti települések számára, hogy körjegyzőséghez tartozzanak.

A költségvetési törvények 2010 után hasonló elvek mentén támogatták a körjegyzőségeket:

- az alap hozzájárulás valamennyi körjegyzőség után járt,
- az ösztönző hozzájárulás, amely az alap hozzájáruláson felül a települések mérete, a körjegyzőségeket alkotó települések száma és összlakosságszáma alapján különböző mértékben illette meg a körjegyzőségeket.

Év	Hozzájárulás (eFt/hó) községenként	Körjegyzőségek működésének támogatása (Ft/hó)					
	körszégenként	Alaphozzá- járulás	Ösztönző támogatás				Előirányzat mFt /** teljesítés/
			1	2	3	4	
2012		253 530	173 000	152 000	297 000	96 000	4 205,0
2011		253 530	173 000	152 000	297 000	96 000	4 107,0
2010		253 530	173 000	152 000	297 000	96 000	4 089,0
2009		300 000	203 200	173 100	345 000	112 000	4 811,0
2008		370 000	294 000	250 000	500 000	162 000	6 182,3
2007		370 000	294 000	250 000	500 000	162 000	5 424,8
2006		331 900	280 650	218 240	436 500	155 810	4 708,8
2005	2 500	333 600	282 035	219 359	438 720	156 680	4 627,2
2004	2 000	322 596	270 799	210 622	421 244	150 444	4 335,0
2003	2 000	296 152	262 912	204 487	408 975	146 062	4 002,3
2002	2 000	193 620	262 912	204 487	408 975	146 062	3 182,9
2001	2 000	185 079	233 410	181 541	363 082	129 672	2 907,0
2000	2 000	175 680	155 250	120 750	241 500	86 250	2 096,4
1999	-	110 000	135 000	105 000	210 000	75 000	1 500,0
1998	-	70 000	90 000	70 000	140 000	50 000	1 000,0
1997	-	45 000	65 000	40 000	90 000	30 000	600,0
1996	35 000 Ft/hó						205,8 **
1995	35 000 Ft/hó						204,9 **
1994	30 000 Ft/hó						176,3 **
1993	30 000 Ft/hó						176,2 **
1992	21 000 Ft/hó						178,9 **
1991	*						177,8 **

* Minden körjegyzőség igényelhette a Belügyminisztériumtól az államtitkári fizetés 30%-ig terjedő mértékben + TB járulék.

Megjegyzés: Az ösztönző támogatás megilleti

1. A két községből álló körjegyzőséget, ha a körjegyzőséghez tartozó községek együttes lakosság száma eléri, vagy meghaladja az 1000 főt.
2. A három vagy négy községből álló körjegyzőséget, ha a körjegyzőséghez tartozó községek együttes lakosság száma nem éri el az 1000 főt.
3. A három vagy több községből álló körjegyzőséget, ha a körjegyzőséghez tartozó községek együttes lakosság száma eléri vagy meghaladja az 1000 főt, illetve az öt vagy több községből álló körjegyzőséget, ha a körjegyzőséghez tartozó községek együttes lakosság száma nem éri el az 1000 főt.
4. A nagyközségi, városi székhelyű körjegyzőséget a székhelyhez kapcsolódó második és minden további, de legfeljebb nyolc község után

6. ábra: A körjegyző illetményének, a körjegyzőségek működésének állami támogatása 2012–1991

Forrás: A szerző összeállítása

Az alábbiakban a hivatali struktúra változása kerül bemutatásra. Az Ötv. hatálybalépését követően az új hivatali rendszer az 1991. év elejére alakult ki. Az ország 3074 települése, illetve önkormányzata (a fővárosi kerületek és a megyék önkormányzatai nélkül) közül 1539 önálló polgármesteri hivatalt alakított, míg 1535 önkormányzat 529 körjegyzőségbe tömörült.¹³ A hivatali struktúra azonban az ezt követő években is folyamatosan változott, körjegyzőségek szűntek meg és jöttek létre, részben a résztvevők köre is megváltozott. A fő szabályként körjegyzőségi együttműködésre kötelezett, 1000 fő lakosságszám alatti községek önkormányzatai a kezdetektől fogva igyekeztek megteremteni az önálló hivatal létrehozásának és fenntartásának feltételeit. Már 1992 elejére csökkent a körjegyzőségi együttműködésben részt vevő települések száma. Az önálló hivatalok létrejötte és körjegyzőségek megszűnése, illetve az azokból történő kiválás mellett jelentős volt a körjegyzőségek közötti „település-vándorlás”, és kisebb mértékben, de új körjegyzőségek is alakultak. A körjegyzőségekből történő kiválások és a körjegyzőségek megszűnése folyamatos volt a következő években is, egyrészt a már említett „önállósodási törekvés”, másrészt pedig az együttműködési nehézségek miatt. Mindezek hatására 1991–1997 között a körjegyzőségek száma folyamatosan csökkent, a mélypontnak számító 1997-es évben 1359 önkormányzat 492 körjegyzőségben működött együtt. A fentiekén túl a körjegyzőségek működési költségéhez történő állami hozzájárulás változása is befolyásolta a körjegyzőségi struktúra alakulását. A korábbi gyakorlat (1991–1996 között a körjegyző illetményének és társadalombiztosítási járulékának támogatása) nem hatott ösztönzőleg az együttműködés bővítésére. 1997-től került bevezetésre a körjegyzőségek új típusú támogatása, amely alap- és ösztönző elemeket tartalmazott. E támogatás bevezetését követően ismételten emelkedni kezdett a körjegyzőségek és egyben a körjegyzőségekben részt vevő települések száma is.

A következő jelentős változás a támogatási rendszerben 2000 és 2006 között következett be, ekkor az addigi pozitív ösztönzés mellett új elemként az úgynevezett negatív ösztönzés is megjelent: az ötszáz fő alatti település csak abban az esetben igényelhetette a forráshiányos önkormányzatok kiegészítő támogatását, ha körjegyzőséghez tartozott. Tekintettel arra, hogy e települések jelentős része már eddig is körjegyzőséghez tartozott, igazán jelentős növekedést nem eredményezett a körjegyzőségek számában. A negatív ösztönzési feltételek szigorítását követően azonban jelentősen megemelkedett a körjegyzőséghez csatlakozó települések száma, és a növekedés folytatódott 2012-ig. A körjegyzőségek belső összetételének (tagok száma, együttes lakosságszám) részletes elemzésére a területi korlátokra tekintettel nincs mód, de utalni kell arra, hogy legnagyobb számban a kéttagú körjegyzőségek voltak jelen a rendszerben. Az is figyelemre méltó, hogy még 2008-ban is a körjegyzőségek közel 15%-ában a körjegyzőséget alkotó települések együttes lakosságszáma nem érte el az ezer főt, holott 1990-től ez az arány jelentősen javult. E körjegyzőségek működése nem volt optimálisnak tekinthető. Sajnos az „alkörjegyzőségek” problémája is végigkísérte a teljes vizsgált időszakot (sőt még ma is tapasztalható ilyen jelenség). A szakzsargonban alakult ki ez a kifejezés, amely azt jelentette, hogy a körjegyzőséget alakító települések lényegében megtartották és külön működtették önálló hivatalukat (csak a jegyző személye volt közös), tehát a szakosodásban rejlő előnyöket nem használták ki, az együttműködést kizárólag a külön támogatás megszerzése motiválta.

13 A körjegyzőségekre vonatkozó részletes adatok csak az 1992. évtől állnak rendelkezésre.

2.4.3. A polgármesteri hivatalok és a körjegyzőségek

létszámmodelljéről, valamint a hivatali létszám alakulásáról

1990 után a helyi önkormányzatok kizárólag a tanácsrendszerben kialakított foglalkoztatotti adatokból indulhattak ki, és az állandó változások miatt a hivatalt folyamatos „átalakítás” jellemezte. A költségmegtakarítási törekvések, a létszámleépítések lényegében a teljes vizsgálati időszakban napirenden voltak, ezért a központi igazgatás segíteni kívánta a képviselő-testületeket a szakszerű döntéshozatalban. 1997-ig a Belügyminisztérium a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok (a mai fővárosi, megyei kormányhivatalok jogelődjei), a helyi önkormányzatok, valamint a szakmai szervezetek közreműködésével kidolgozta a körjegyzőségek és az önálló polgármesteri hivatalok modelljeit, melyeknek kötelező ereje nem volt, csak ajánlásként jelentek meg az Önkormányzati Hírlevélben. A modellezésről, annak eredményeiről könyv is készült, e kiadványra támaszkodva mutatjuk be a munka legfontosabb mozzanatait, illetve a modellek lényegét.¹⁴

A két modellezés közös alapja az empirikus tapasztalatokra való támaszkodás volt. Felállításra került egy kiinduló hipotézis, mely szerint igazgatásszervezési szempontból egy önálló hivatal működéséhez legalább öt-hat fő foglalkoztatása szükséges, mert ez már lehetővé teszi a nagy feladatcsoportoknak megfelelő minimális szakosodást. Másik oldalról egy ezer lélekszámú településen a hivatali munka nagyságrendje akkora, hogy az kitölti a fentiekben megjelölt 5-6 fő munkaidejét, tehát van létjogosultsága az önálló hivatal fenntartásának. A magyar településszerkezetet figyelembe véve a Belügyminisztérium szakértői a lakosság szám alapján több kategóriát állítottak fel, és a közigazgatási hivatalok, valamint a szakmai szervezetek javaslatára minden kategóriában kifejezetten jól működő hivatalokat vizsgáltak. A munka következő fázisában a hivatali létszámra vonatkozó adatokat elemezték, „kijelölve” az átlagtól jelentős mértékben eltérő hivatalokat. Az elvégzett elemzések teljes mértékben alátámasztották, hogy az Ötv. szabályozása helyesen jelölte meg a körjegyzőségek alakításának szükségességét az ezer lélekszám alatti települések számára, valamint az 5-6 fős hivatalok működőképeseit. Megjegyezzük, hogy e hipotézisre a későbbi munkák során is támaszkodtunk.

A modellezés következő fázisában a szűkített hivatali körben már mélyebb elemzés történt annak érdekében, hogy megállapíthatók legyenek a hivatali létszámot meghatározó fontosabb tényezők. A hivatali modelleknél a következő nagy feladatcsoportok voltak azonosíthatók: jegyzői (vezetői) feladatok, igazgatási tevékenység (jellemzően hatósági munka), gazdálkodás (pénzügy, adó, településüzemeltetés), a testülethez (tisztségviselőkhöz) kötődő feladatok. Ezek mellett a körjegyzőség hivatali létszámát elsődlegesen a körjegyzőséget alkotó települések lakosság száma (összlakosság szám), valamint a körjegyzőségben részt vevő települések száma határozza meg. Megállapítható volt, hogy a 3-4 tagú körjegyzőségek működtethetők optimálisan, az e feletti taglétszám már nehézkessé teszi a működést (túl sok testület, eltérő érdekek). Azoknál a feladatcsoportoknál, ahol mérhető volt a munkateher, annak összehasonlító elemzését is megtörtént. A testülettel kapcsolatos feladatcsoportnál

14 Dr. SEVER Lászlóné szerk. (1997): *Racionális létszámmodell és működés az önkormányzati hivatalokban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

a testületi ülésszámot és az előterjesztések számát, terjedelmét vizsgálták a szakemberek. A gazdálkodással összefüggő teendőknél a költségvetés nagyságát, a könyvelendő költségvetési tételeket, az esetleges beruházásokat, az intézmények, valamint a helyi adózók számát tekintették át. Az igazgatási feladatcsoportnál az ügyszám és az ügyfélfogadás nagyságrendje volt a meghatározó. Ezen túl igyekeztek számba venni az egyéb hivatali feladatellátást generáló tényezőket (lakossági tájékoztatás, önként vállalt feladatok, külterületek, üdülőhelyi feladatok). A modellezés a körjegyzőségeknél hat kategóriát állított fel (az első a 700 lakos alatti, az utolsó az 5000-7000 lakosság szám közötti volt). Az ajánlott létszám ennek megfelelően 6 főről indult, és az utolsó kategóriában 22 fővel zárult, hangsúlyozva, hogy az egyediesítés sehol sem kerülhető meg, az ajánlás az egyes feladatköröknek megfelelően javasolt létszámot az adott kategórián belül. A munka során költségelemzésre is sor került, melynek során a modellezésben résztvevők kimunkálták, hogy a vizsgált évben (1994) nagyjából 600 000 forintot „spórolt” egy ezer fő alatti település, ha nem önálló hivatalt alakított, hanem körjegyzőséghez csatlakozott.

Az önálló hivatalok modellezése a körjegyzőségi elemzésekre támaszkodott, ezért az ott leírtakat megismételni nem kívánjuk, csak az eltéréseket jelöljük meg. A kategóriák értelemszerűen 1000 fő lakosság szám felett indultak. Az empirikus vizsgálat szintén a jól működő hivatalok vizsgálatából indult ki, de kiegészült matematikai módszerrel is, a számítógépes függvénymodellezést felhasználva, melynek kiindulópontja a már ismertetett és igazolt hipotézis volt, hogy a működőképes hivatalhoz legalább 5-6 fő a szükséges létszám. A függvény alkalmazhatóságát a vizsgálatban résztvevők ellenőrizték és visszaigazolták. A hivatal létszámát meghatározó feladatcsoportok és azok mérhető elemeinek vizsgálatán túl egyéb, szervezetalkító tényezőket is vizsgáltak. Ilyenek voltak a lakosság összetétele (idősek, munkanélküliek, kiskorúak aránya); a település jellege, esetleges vonzáskörzeti funkciói; a település infrastruktúrája, vagyona. Itt is ajánlások készültek külön a községek számára (öt kategóriát felállítva), valamint a városok részére (négy kategóriában és ezen túl a megyei jogú városoknak, a fővárosi kerületeknek, a megyei hivataloknak). Itt már minden kategóriában megjelent a javasolt minimális létszám és a felső határ is. Itt kell megjegyezni, hogy ha az ajánlások középpértékeit vesszük figyelembe, megállapítható volt, hogy a modellezés időszakában összességében az önkormányzatok ennél nem foglalkoztattak több hivatali dolgozót. Az alábbiakban bemutatásra kerülnek a hivatali létszámokra vonatkozó adatok azzal, hogy hivatalos adatok 1994-től állnak rendelkezésre, a hiányzó évekről pedig különböző okokból (jellemzően átszervezés) nincsenek adatok. A különböző időszakok „adatmélysége”, adatszerkezete sem azonos, ezt utólag nem lehet korrigálni, továbbá az „adattisztítások” is jelentősen különböztek (több időszakban a nem klasszikus hivatali munkát végzők is benne voltak a hivatali létszámban).

Év	Helyi önkormányzatok igazgatási szervei				
	I. Besor. osztály	II. Besor. osztály	III. Besor. osztály	IV. Besor. osztály	Összesen
1994	10 090	18 865	4 185	7 359	40 499
1995	10 417	19 884	4 157	7 358	41 816
1996	10 317	20 939	4 350	7 126	42 732
1997	10 407	20 580	3 896	6 226	41 109
1998	10 373	18 393	3 625	5 029	37 420
1999	11 396	20 742	3 856	5 371	41 365
2000	12 310	21 603	3 849	5 226	42 988
2001	13 428	23 068	3 937	5 161	45 594
2002	15 007	23 922	-	-	38 929
2003	16 332	24 279	3 619*	-	44 230*
2004	17 462	24 046	3 474	-	44 982
2005	18 504	23 512	3 356	-	45 372**
2006	19 616	22 804	3 243	-	45 663**

- Nincs adat

*A 2003. július 1-jei állapot szerinti ügykezelői adatokkal együtt.

Év	Helyi önkormányzatok igazgatási szervei				
	Vezető	I. Besor. osztály	II. Besor. osztály	III. Besor. osztály	Összesen
2008	4 691	13 523	19 032	2 550	39 796
2009	4 104	15 733	18 944	2 568	41 349
2010	4 935	16 580	18 381	2 496	42 392
2011	4 900	16 909	17 763	2 384	41 956
2012	4 356	16 016	15 193	1 969	37 534

*7. ábra: Közszolgálati jogviszonyban állók¹⁵ számának alakulása az önkormányzati igazgatási szervezetekben 1994–2012 között
Forrás: A szerző összeállítása a KÖZIGTAD adatai alapján*

A fenti adatokból is kitűnik, hogy igazán kiugró létszámváltozásokat csak elvétve tapasztalhatunk, ezek is inkább létszámcsökkentési akciók eredményeképpen (például 1998, 2002), vagy az adatszolgáltatásban bekövetkezett változások (adattisztítás) miatt következtek be. A feladatváltozásból fakadó emelkedés, mint jeleztük, az okmányirodai feladatok önkormányzati szférában történő megjelenése után következett be 2001-től, nagyjából 10%-os növekedést eredményezve. 2008 után viszont egy hozzávetőlegesen ugyanilyen mértékű csökkenés következett be. Ennek egyik oka, hogy a gazdasági válság következtében az önkormányzatok is takarékosági intézkedésekre kényszerültek, amely érintette a hivatalo-

15 Ide nem értve a prémiumévek programban részt vevő és a különleges foglalkoztatási állományba helyezett köztisztviselőket.

kat is. Másrészt a körjegyzőségek ösztönző támogatási rendszerének hatását jól mutatja a körjegyzőségek, illetve a körjegyzőséghez tartozó települések számának nagyobb arányú emelkedése, éppen 2008-tól.

Korábban már taglaltuk, hogy a feladatrendszer folyamatos változása, új feladatok megjelenése, a struktúra változása a létszám növekedését indukálta volna, ezzel szemben számos tényező ezzel ellentétes hatású volt, ezért nem volt érzékelhető a létszám jelentős emelkedése. E tényezőkre a teljesség igénye nélkül indokolt jelzésértékkel rámutatni. Elsőként a költségvetési lehetőségeket szükséges megemlíteni. Az első néhány évet leszámítva, a helyi önkormányzatok forrásai folyamatosan szűkültek, a helyhatóságok döntő többsége takarékos gazdálkodásra kényszerült minden területen. Másrészt a vizsgált időszakban óriási technikai fejlődésnek lehettünk tanúi, és ez a hallatlan sebességű fejlődés a hivatali munkát rendkívüli mértékben megkönnyítette, felgyorsította, jelentős emberi munkát kiváltott. Ez átalakította a hivatalok apparátusának belső összetételét is, mert nagymértékben csökkent az ügyviteli feladatot ellátók aránya. Szintén a létszámnövekedés ellen ható tényezők közé sorolhatjuk, hogy az apparátus is egyre felkészültebb, képzettebb lett, a hivatalokban emelkedett a felsőfokú végzettségűek aránya. A versenyszférában is számos vállalkozás kínált olyan szolgáltatásokat, szakértelmet (például projektek lebonyolítása, számítógépes rendszerek működtetése, könyvelés), melyek megvásárlásával mentesíteni lehetett a hivatalt meghatározott feladatok ellátásától. Az államigazgatási feladatok körzetközpontokhoz történő telepítése is észszerűbb humán erőforrás-gazdálkodást eredményezett, de ide sorolhatjuk a társulások jogintézményét is.

3. A 2013-tól napjainkig terjedő időszak

Előljáróban leszögezzük, hogy a címben jelzett időszak bemutatása során kizárólag a változásokra, az Ötv.-től való eltérésekre koncentráltunk, mert az elemzésben szereplő jogintézmények lényegét az előző fejezetben bemutattuk.

3.1. Az *Mötv.* általános jellemzői

2011-re világossá vált, hogy a feladatellátásban és a finanszírozásban jelentkező problémák miatt az átfogó önkormányzati reform megkerülhetetlen. Abban egyetértés volt, hogy a helyi önkormányzás alapértékeit meg kell őrizni, de az új társadalmi, illetve nemzetközi kihívások új megoldásokat igényelnek. Az elmúlt negyedszázad tapasztalatai arra is rámutattak, hogy az önkormányzati reform csak az államszerkezet átalakításának részeként, az ágazati reformokkal kiegészülve eredményezhet áttörést. Az *Mötv.* szabályrendszere három lépcsőben lépett hatályba. Ezzel az új szabályozás teljes egészében felváltotta a rendszerváltáskor elfogadott, akkor korszakos jelentőséggel bíró Ötv.-t. Az új törvény értelmében települési önkormányzatok a községekben (ideértve a korábbi elnevezéssel megkülönböztetett nagyközségeket is), a városokban, a járásszékhely városokban, a megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek. A fővárosi önkormányzatot sajátos kettősség jellemzi, mivel egyben települési és területi önkormányzatnak is minősül. A megyei önkormányzat pedig területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. Továbbra is minden településen működik képviselő-testület, és választanak polgármestert. A törvény megváltoztatta ugyanakkor az önkormányzati

hivatalok struktúráját. A 2000 fő lakosságot meg nem haladó községekben főszabályként a közös önkormányzati hivatalok biztosítják a helyi ügyintézacst. A finanszírozás is feladatalapú lett, továbbá a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeleti rendszere erős jogosítványokkal biztosítja a törvénysértő működés orvoslását.

3.2. A helyi önkormányzatok által ellátott feladatok és azok változásai

3.2.1. Az Möt. feladatellátásra vonatkozó szabályai

Az Möt. alapjaiban nem változtatta meg a helyi közügy törvényben rögzített fogalmi elemeit. Megmaradt az önkormányzati feladat- és hatáskörök két alaptípusa is (kötelező és az önként vállalt), a feladattelepítés törvényi kötelezettsége, amelyhez párosul a megoldáshoz szükséges arányos költségvetési, illetve más vagyoni támogatás. A differenciálás nem lehetőségként, hanem kötelezettségként került megjelölésre, és az új szabályozás szerint a szakmai minimumkövetelményeket a hatáskör telepítésével egyidejűleg kell meghatározni. Uralni kell arra is, hogy a differenciált ágazati hatáskör-telepítéshez a fentiekben túl támpontot ad az is, hogy az Möt. a helyi önkormányzatok típusainak alaprendelitetését is rögzíti. A nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását a jövőben is vállalhatja az ellátásra nem kötelezett önkormányzat vagy társulása. Az új szabályozásba azonban már beépültek azok az elemek, amelyek kizárják, hogy a feladatvállalás a differenciálásból fakadó pozitív hatások érvényesülését megakadályozza. A gyakorlatban azonban az egyes ágazati szabályozásoknál csak mérsékelt eredményt hozott a differenciálási kötelezettség, a tárcák gyakorlata továbbra is igen eltérő, valamint a szakmai szabályok is elnagyoltak helyenként. Változtak a fakultatív feladatvállalásra vonatkozó szabályok is. Továbbra is önkormányzati jogosultság a feladatok önkéntes vállalása, amelyre kizárólag a saját források terhére kerülhet sor (vagy ha a központi költségvetés külön biztosít forrást), a kötelező feladatok ellátásának veszélyeztetése nélkül.

3.2.2. A helyi önkormányzatok által ellátott feladatok változásának

legfontosabb elemei

1990 után a lakossági közszolgáltatások jelentős részét a helyi önkormányzatok biztosították. 2010 után jelentősen változott a központi állam és a helyi önkormányzatok közötti munkamegosztás, melynek eredményeként ma számos közszolgáltatást a központi állam biztosít. Ez az átalakulás, hasonlóan a rendszerváltoztatást követő időszakhoz, több évre elhúzódott, így az önkormányzatok ismét azzal szembesültek, hogy hosszabb „átmenetre” kell felkészülniük, így a hivatali feladatellátást is folyamatosan az átalakuláshoz szükséges igazítaniuk. Különösen jelentős volt a változás az államigazgatási hatósági ügyek intézése tekintetében, melyek egy jelentős része az okmányirodákkal együtt a járási hivatalokhoz került. Az átalakulást követően a helyi önkormányzatok által ellátott államigazgatási hatáskörök mintegy 40%-kal csökkentek (az elsődleges elképzelések szerint valamennyi államigazgatási hatósági ügy átkerült volna). Uralni szükséges arra, hogy a változás a települések nagy hányadát (különösen a kisebb településeket) jóval kisebb mértékben érintette, mert okmányirodák csak a kijelölt településeken működtek.

A korábban tisztán önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások közül a központi állam szerepvállalása egyes területeken jelentősen erősödött. Az önkormányzati rendszert 1990-től jellemző megyei intézményfenntartói funkció alapvetően központi állami feladat lett, így a központi állam biztosít olyan szakosított egészségügyi és szociális ellátásokat, amelyek korábban alapvetően a nagyobb teljesítőképességű városok, vagy a megyék feladata volt. Az egészségügyi alapellátás fontosabb intézményei: a háziiorvosi, házi gyermekorvosi ellátás, a fogorvosi alapellátás, az alapellátáshoz kapcsolódó ügyeleti ellátás, a védőnői ellátás, az iskola-egészségügyi ellátás továbbra is önkormányzati feladat maradt. 2012. május 1-jétől a központi állami szerepvállalás felerősödött: 54 kórház került állami fenntartásba, illetve tulajdonba.

A szociális igazgatás területén az alapfokú szolgáltatások (egyes segélyek, szociális alapszolgáltatások és gyermekjóléti alapellátások) biztosítása az önkormányzatok feladata maradt. Változott azonban a szociális és a gyermekvédelem területén az intézményrendszer. Az intézmények zöme (a feladattal együtt) az állami intézményfenntartókhoz került. A jegyző pénzbeli ellátások biztosításával, az intézmények működésének engedélyezésével kapcsolatos feladatai a járásokhoz kerültek. A gyámügyi igazgatás is gyökeresen átalakult, a jegyző korábbi feladatai jelentősen csökkentek. A szociális területen a fentiekben bemutatott átalakulási folyamat 2015-ben is folytatódott. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 2015. március 1-jétől hatályos szabályai szerint a segélyezés tekintetében élesen elváltak a központi állam által biztosított, alanyi jogon járó segélyek a helyi önkormányzatok által nyújtható, mérlegelésen alapuló települési támogatástól, amelyekhez központi költségvetésből közvetlenül visszaigényelhető forrás nem biztosított. Azon önkormányzatok azonban, amelyek a helyi bevételből nem tudnak minden rászorult részére segítséget nyújtani, a Belügyminisztériumtól igényelhetnek támogatást. Ki kell emelni, hogy egyes jegyzői hatáskörök járási hivatalhoz történő telepítése nem eredményezett olyan mértékű feladatcsökkenést, mint amire számítani lehetett. Ugyanis a közigazgatási hatósági eljárás szabályai alapján számos, munkaigényes eljárási cselekményt (például környezet-tanulmány) továbbra is az önkormányzati hivatalok biztosítanak.

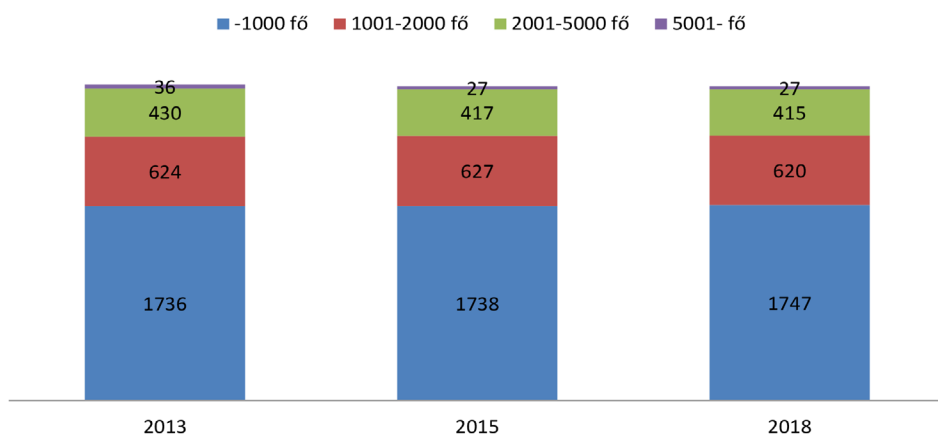
Az Möt. elfogadásával egy időben döntött az országgyűlés a nemzeti köznevelésről szóló törvényről. A szabályozás átfogó megújítása a korábbinál nagyobb központi állami szerepvállalást jelent a területen, ezért az Möt. a helyi önkormányzati feladatok közneveléssel kapcsolatos feladatai között már csak az óvodai ellátást tartalmazza. Az új köznevelési rendszerben az önkormányzatok korábbi önállósága megszűnt, az iskolák tekintetében kizárólag működtetői feladatok jelentkeztek, a fenntartói feladatok ellátására az oktatási miniszter irányítása alatt működő központi hivatalként a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ jött létre. Az elmúlt időszak tapasztalatainak értékelését követően a Kormány úgy ítélte meg, hogy a felmerült problémák nagy része a fenntartás és működtetés kettéválasztásából fakad. Így mára a legutóbbi jogszabály-módosítások eredményeképpen a központi állam ezentúl nemcsak a fenntartást, hanem az iskolák működtetését is ellátja.

Külön területként megjelölhetők az ún. közüzemi szolgáltatások (hulladékgyűjtés, hulladékgyűjtés, kéményseprés, ivóvízellátás, szennyvízkezelés, távhőszolgáltatás), amelyekben jelentősen nőtt a központi állam szerepe.

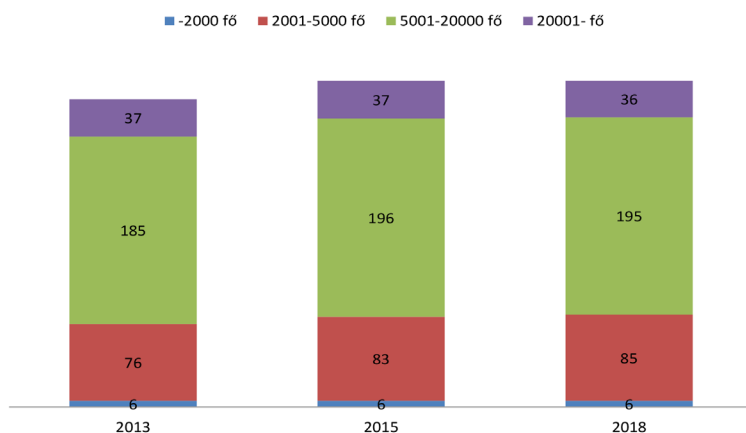
3.3. A helyi önkormányzatok szervezetrendszerének változásai

Főváros, megye	Főváros	Megyei jogú város	Város	Nagy- község	Község	Települések száma	Települési	Megyei	Összesen
						összesen	önkormányzatok		
2013	1	23	304	118	2708	3154	3177	19	3196
2015	1	23	322	104	2705	3155	3178	19	3197
2018	1	23	322	104	2705	3155	3178	19	3197

8. ábra: Települési és önkormányzati alapadatok
A települések és helyi önkormányzatok száma 2013–2018
Forrás: A szerző összeállítása a KEKKH adatai alapján



9. ábra: A községek (nagyközségek) számának alakulása a lakosságszám függvényében 2013–2018; Forrás: A szerző összeállítása a KEKKH adatai alapján.



10. ábra: A városok számának alakulása a lakosságszám függvényében 2013–2018
Forrás: A szerző összeállítása a KEKKH adatai alapján.



11. ábra: A megyei jogú városok számának alakulása a lakosságszám függvényében 2013–2018 Forrás: A szerző összeállítása a KEKKH adatai alapján

A fentiekben jelzett adatokból kitűnik, hogy az önkormányzati szervezeti struktúrában jelentős érdemi változás már nem következett be. Balatonakarattya községgé nyilvánításával eggyel nőtt az önkormányzatok száma, valamint 2014-ben tizennégy nagyközséget, valamint négy községet nyilvánított várossá a köztársasági elnök.

3.3.1. A polgármesteri hivatal, valamint a közös önkormányzati

hivatal jogintézménye

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének d) pontja rögzíti, hogy a képviselő-testület törvény keretei között meghatározza szervezeti és működési rendjét, 33. cikkének (3) bekezdése pedig kimondja, hogy a testület sarkalatos törvényben meghatározottak szerint hivatalt hozhat létre. A szervezetalakítás szabadsága továbbra is törvény keretei között illeti meg a helyi önkormányzatot. A hivatali feladatok ellátása két módon lehetséges: önálló polgármesteri hivatal (megyei önkormányzati hivatal, főpolgármesteri hivatal) működtetésével, illetve több önkormányzat által létrehozott közös önkormányzati hivatal útján. Azon községek, amelyeknek lakosságszáma nem éri el a kétezer főt, közös önkormányzati hivatalt hoznak létre, tehát nem tarthatnak fenn önálló polgármesteri hivatalt. Ez radikális változás a korábbi szabályozáshoz képest, hiszen a törvényben meghatározott feltételek esetén kötelező a hivatal létrehozása. Az Möt.v. rögzíti azt is, hogy a kétezer fő lakosságszámot meghaladó település – akár község akár város – szintén tarthat közös hivatalhoz. A teljes választási szabadságot korlátozza azonban a kijelölés jogintézménye (a kormányhivatal jelöli ki a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatokat, ha hivatalalakítási kötelezettségüknek nem tesznek eleget, vagy nem teljesítik a közös hivatalra vonatkozó feltételeket), illetve az, hogy az Möt.v.-ben meghatározott települések adott esetben nem tagadhatják meg a közös hivatal alakítását. A közös hivatal alakításának további feltételeként a jogalkotó előírta, hogy a járason belüli azon települések hozhatnak létre ilyen jogintézményt, amelyek közigazgatási

területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól. A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma is legalább kétezer fő kell hogy legyen, kivéve, ha a hivatalhoz legalább hét település tartozik. A hivatali struktúra stabilitását szolgálja, hogy a közös hivatal létrehozásáról, megszüntetéséről (lényegében a hivatalhoz tartozó települések változásáról) az általános önkormányzati választásokat követő hatvan napon belül kell megállapodni, így öt évig a szervezetrendszer nem változhat.

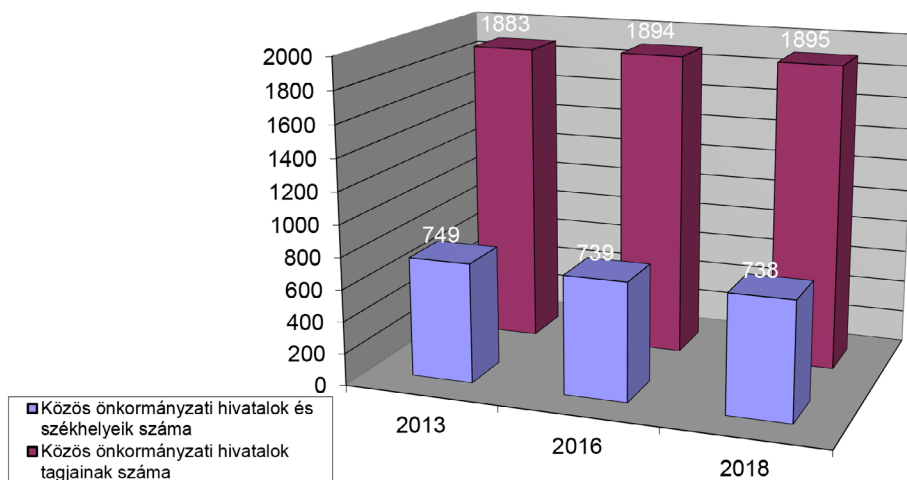
A hivatal önkormányzati szervezetrendszerben elfoglalt helyét az Möt. 41. § (2) bekezdése határozza meg, mely szerint a polgármesteri hivatal (a megyei önkormányzati hivatal, főpolgármesteri hivatal), a közös önkormányzati hivatal a képviselő-testület szerve. Ennek megfelelően a hivattal kapcsolatos döntések alapvetően a képviselő-testület hatáskörébe tartoznak. A törvényi keretek között a testület dönt a hivatal létrehozásáról, közös önkormányzati hivatal esetén megállapodásba kell foglalni a döntést. A közös önkormányzati hivatal szervezeti felépítését is az érintett képviselő-testületek határozzák meg a megállapodásban. A közös hivatal létszámának meghatározására vonatkozó rendelkezések szerint, ha községi önkormányzatok hozzák létre a közös hivatalt, annak létszámáról a hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban kell rendelkezni a törvényi követelményekre figyelemmel. A város által működtetett közös hivatal esetén is fő szabály a közös döntés. Megállapodás hiányában azonban a városi önkormányzat képviselő-testülete határozza meg a létszámot.

A hivatal (mind az önálló, mind a közös hivatal) elsődleges rendeltetése a döntéselőkészítés, illetve a döntések végrehajtásának szervezése. Mindkét funkció kiterjed mind az önkormányzati, mind pedig az államigazgatási döntésekre, függetlenül attól, hogy azok a képviselő-testület, a polgármester vagy a jegyző hatáskörébe tartoznak. A korábbi szabályozással megegyezően a hivatalnak továbbra sincs önálló döntési jogköre. A közös hivatal sajátossága, hogy több települési önkormányzat döntéseit készíti elő, ezért az egyes települések sajátosságainak figyelembevétele elengedhetetlen. A hivatal tevékenysége meghatározó az államigazgatási döntések előkészítésében is. A járási hivatalok létrehozásával számos – korábban a jegyző hatáskörébe tartozó – államigazgatási ügy járási szintre került, de továbbra is maradt államigazgatási hatáskör a jegyzőnél, a polgármesternél, illetve kivételesen a hivatal ügyintézőjénél. Továbbra is megmaradt az a szabály, hogy a hivatalt a polgármester irányítja, és a jegyző vezeti.¹⁶ Közös hivatal fenntartásakor fontos, hogy minden településen folyamatosan biztosított legyen az ügyintézés kirendeltség létrehozásával, kihelyezett ügyfélfogadással vagy más módon.

Az Möt. hivatalra vonatkozó rendelkezései 2013. január elsejével léptek életbe. Ez azt jelentette, hogy ciklus közben alakult át a hivatali feladatellátás, a körjegyzőségeket a közös önkormányzati hivatalok váltották fel. Az átmenet zökkenőmentes lebonyolítása érdekében külön szabályokkal egészült ki az Möt., és a Belügyminisztérium a Magyar Államkincstárral közösen részletes módszertani anyagot készített, felkészítőket szervezett. Ennek is köszönhető, hogy különösebb problémák nélkül sikerült az új szabályozás bevezetése. Az átalakulás nagyságrendjét, valamint a hivatali struktúra átalakításának hatását jól mutatja, hogy míg 2011-ben 770 körjegyzőség működött, és összesen 2077 település tartozott ezekhez, addig 2013-ban 749 közös önkormányzati hivatal kezdte meg működését, amely viszont 2632 települést szolgál. Ennek alapján megállapíthatjuk, hogy míg a 2011-ben az

16 Közös önkormányzati hivatalok esetén a polgármesterek állapodnak meg az irányítás rendjéről.

önkormányzati szféra összesen 1870 hivatalt tartott fenn, addig 2013-ban már csak 1294 hivatalt. A hivatalok száma tehát 576-tal lett kevesebb, ami 30%-os csökkenést jelent. A lenti adatsor azt is jól szemlélteti, hogy a struktúra nagyságrendileg lényegében nem változott, a 2014. évi önkormányzati választásokat követően legfeljebb belső mozgások zajlottak.



12. ábra: A közös önkormányzati hivatalok számának alakulása 2013–2018

Forrás: A szerző összeállítása

3.3.2. A polgármesteri hivatal, valamint a közös önkormányzati hivatal létszámmodellje, a hivatali létszám alakulása

Az önkormányzati rendszer 2011-ben lezajlott reformja a finanszírozási rendszert is új alapokra helyezte. A feladatfinanszírozás a hivatali feladatok ellátására is kiterjedt, de ehhez a megváltozott helyzethez igazodó igazgatási modellre volt szükség. A kidolgozás során 2012-ben több tekintetben csak becslésekre lehetett támaszkodni. Egyrészt azért, mert az Möt. rendelkezései szerint a helyi önkormányzatok 2013. január 1-jét követő hatvan napon belül állapodhattak meg a közös hivatalok létrehozásáról, ezért a tervezéskor még nem volt ismert a hivatali struktúra és annak belső összetétele. Másrészt azért, mert az önkormányzati és az államigazgatási feladatok átrendezésének folyamata a költségvetés tervezésekor még nem zárult le véglegesen, de a feladatcsökkentést feltétlenül figyelembe kellett venni a modellezésnél.

A tervezéshez a Belügyminisztériumban készült egy modell¹⁷ arról, hogy a törvényi feltételek alapján milyen hivatali struktúra kialakítása valószínűsíthető. A lakosságszámot figyelembe véve, több kategóriát került felállításra mind az önálló, mind a közös hivatalok tekintetében. Az egyes kategóriákhoz rendelhető elismert, finanszírozott létszám meghatározásakor a 2011. évi éves statisztikai létszámból lehetett kiindulni (ez 39 021 fő teljes és

17 A Belügyminisztérium nem nyilvános munkaanyagai alapján a szerző kiemelése.

részmunkaidőben foglalkoztatott köztisztviselőt jelentett a megyei önkormányzatok nélkül). A feladatcsökkenésnél alapul lehetett venni, hogy a tapasztalati adatok alapján országos átlagban a foglalkoztatottak fele önkormányzati, másik fele pedig az államigazgatási feladatok előkészítését végzi. Az elismert hivatali létszám meghatározásakor közel 40%-os feladatcsökkenéssel számoltak a szakemberek, a racionalizálási megtakarítással együtt. Kontrollként a várható feladatokhoz rendelődött létszám, így a két módszer kiegészítette egymást.

A 2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről 2. mellékletében az elismert hivatali létszámot 25 000 főben határozta meg a fentiekben ismertetett becslések alapján. A hivatali struktúrára vonatkozó elsődleges adatok alapján a finanszírozásban elismert hivatali létszám 24 724 fő volt. Ez a feltételezett közös hivatali rendszeren alapuló modellszámítás szerinti 25 000 főhöz képest minimális eltérést jelentett, ami alátámasztja a korábbi becslés helytállóságát. A támogatás meghatározása az elismert hivatali létszám alapján a személyi és dologi kiadások elismert átlagos költségei figyelembevételével történik. Az egy hivatali létszámra számított 4,5 millió forint fajlagos összeg magában foglalja a finanszírozott személyi és dologi kiadásokat. E feladat finanszírozásánál is érvényesül a beszámítási szabályok alkalmazása, mely szerint a hivatal működési támogatása a helyi adóerő-képesség függvényében illeti meg az adott önkormányzatot.

A hivatali feladatok finanszírozásának kialakítása egységes elvek mentén, több, a hivatalok működését meghatározó tényező figyelembevételével történt. A közös hivatalt működtető önkormányzatok esetében korrekciós tényezőként szerepel a közös hivatalt fenntartó önkormányzatok száma és együttes lakosság száma, a közös hivatalt alkotó településeken működő nemzetiségi önkormányzatok száma, továbbá ha a közös hivatal székhelye járási székhely. Az egyes hivatali kategóriákhoz hozzárendelt képlet alapján valamennyi önkormányzat kiszámolhatja, hogy hány fő elismert létszámot finanszíroz a költségvetés. Az új finanszírozás csak a kötelező önkormányzati feladatok ellátásához nyújt támogatást (a hivatali feladatok esetén is), többek között ezért az önkormányzatok által foglalkoztatott tényleges létszám mindig magasabb volt, mint a fentiekben jelzett elismert létszám.

A hivatali feladatok csökkenését jelentő folyamatok lezárása után több önkormányzat, illetve országos önkormányzati érdekszövetség jelezte, hogy különösen a kisebb településeken a feladatok nem a tervezett mértékben csökkentek, így a finanszírozott létszámmal zavartalanul nem láthatók el a hivatali feladatok, saját forrásból pedig az érintett önkormányzatok jó része nem tudja biztosítani a munkavégzéshez szükséges létszámot. A Belügyminisztérium szakembereinek elsődleges elemzése¹⁸ is azt mutatták, hogy a felvételeknek van alapja. A járási hivatalhoz az önkormányzati szférában (jegyző, polgármester, hivatali ügyintéző) ellátott államigazgatási feladatok alig több mint 40%-a került át, közel 10 000 (9853,5) státusszal. Ebből következik, hogy az önkormányzatoknál maradó államigazgatási feladatok ellátására szintén legalább 10 000 fővel indokolt számolni. Az önkormányzati feladatok csökkenésével összefüggésben a két meghatározó területről, az oktatásról és az egészségügyről álltak rendelkezésünkre adatok. Ezek azt mutatták, hogy a jelzett területeken megalakított két új állami szervezet összlétszáma nem éri el a 2000 főt, és az itt foglalkoztatottak többsége nem az önkormányzatoktól átvett létszám. Amennyiben

18 A Belügyminisztérium nem nyilvános munkaanyagai alapján a szerző kiemelése.

tehát ezen nagyságrendet vesszük figyelembe a feladatcsökkenésnél, abba beletudhatjuk az egyéb (közel nem hasonló nagyságrendű) önkormányzati feladatok csökkenését is.

A feladatcsökkentéshez kapcsolható létszámmozgás (járási hivatal, GYEMSZI, KLIK) közel 12 000 fő, amely 30%-a a kiindulópontként figyelembe vett 40 000 főnek, így mintegy 10%-kal kisebb annál, amennyivel az elismert hivatali létszám megállapításánál számoltak (több mint 3000 fő hiányzik a rendszerből). Az áttekintett adatokból megállapítható, hogy a járási hivatalokhoz átkerült államigazgatási feladatok csekély mértékben érintették a közseégeket. A járási hivatalhoz kerülő 4 482 081 hatósági ügyből az okmányirodai (2 792 409 ügy), illetve a gyámügyi (546 464 ügy) feladatok tették ki az összes ügyteher mintegy $\frac{3}{4}$ -ét, és ezek jellemzően a városi önkormányzatokhoz kapcsolódtak.¹⁹ A vizsgálat rámutatott arra is, hogy a járási hivatalok felállítására, az oktatás és egészségügy átalakítására az átállás idején jelentős többletfeladattal járt, jár, illetve ezzel kapcsolatosan számottevően megnövekedett egyes állami szervek adatigénye. Időközben az önkormányzati gazdálkodással, számvitellel kapcsolatos feladatok bonyolultabbak lettek, nőtt az állam adatigénye.

Meg kell említeni, hogy egyes közös hivatalok nem éltek megfelelően a nagyobb létszámú hivatal „szakosodásban rejlő” előnyével, lényegében több összevont körjegyzőséget működtetnek közös hivatalként. A beszámítás nem megfelelően kimunkált rendszere is okoz gondokat. A vizsgálat megerősítette azt a tényt is, hogy az önkormányzati feladatok ellátásának szabadságából, a települések eltérő helyzetéből, adottságaiból, egyéb szubjektív tényezőkből következően nem lehet és nem is célszerű uniformizálni a hivatalokat. A tipikus megoldási módok, minták megragadhatók, a finanszírozási szabályokat is ezekhez célszerű alakítani. A vizsgálat rámutatott arra, hogy a 25 000 fő elismert létszámon felül indokolt lenne még 3000 fővel bővíteni a keretet. Ennek tükrében a lentebb ismertetett létszámadatak azt támasztják alá, hogy a helyi önkormányzatok a feladatokhoz igazodó létszámmal működtetik hivatalaikat, hiszen az elismert létszám a fakultatív feladatokhoz nem biztosít forrásokat, de különösen a nagyobb létszámú önkormányzatok vállalnak önként számos feladatot, így a „túlfoglalkoztatás” is itt jellemző.

Év	Helyi önkormányzatok igazgatási szervei				
	Vezető	I. Besor. osztály	II. Besor. osztály	III. Besor. osztály	Összesen
2013	3 878	12 664	12 336	1 527	30 405
2014	3 924	12 990	12 208	1 515	30 637
2016	3 770	13 153	11 434	1 299	29 656
2017	3 865	13 564	11 662	1 286	30 377

13. ábra: Közszolgálati jogviszonyban állók számának alakulása az önkormányzati igazgatási szervezetekben 2013–2017 között
Forrás: A szerző összeállítása a KÖZIGTAD adatai alapján.

19 A Belügyminisztérium nem nyilvános munkaanyagai alapján a szerző kiemelése.

Felhasznált irodalom

- Állami Számvevőszék (1994. február): *Jelentés a helyi és területi államigazgatási*
- HAZAFI Zoltán, dr. (2018): *Közzolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)* Phd-értekezés.
- SEVER Lászlóné, dr. szerk. (1997): *Racionális létszámmodell és működés az önkormányzati hivatalokban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- VEREBÉLYI Imre (1993): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

II. LÓCZY PÉTER: A TÖRVÉNYESSÉGI SZEMPONTÚ KÖZSZOLGÁLATI ELLENŐRZÉSEK TAPASZTALATAI, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TEVÉKENY- SÉGÉRE, EMBERIERŐFORRÁS- GAZDÁLKODÁSÁRA

Tartalomjegyzék

1. A kutatás célja, kutatási felhatalmazás, a kutatási alapadatok	36
2. A közzolgálati ellenőrzés szabályozási rendszere	36
3. A közzolgálati ellenőrzésekre vonatkozó kormányzati döntések, az ellenőrzések önkormányzati szférát érintő megállapításai	42
4. Az ellenőrzések tartalmi és módszertani tapasztalatai	50
5. Javaslatok a közzolgálati ellenőrzési rendszer továbbfejlesztéséhez	51
6. A közzolgálati életpályaprogramok és az önkormányzati HR-rendszer kapcsolatai	52
Felhasznált irodalom	58

1. A kutatás célja, kutatási felhatalmazás, kutatási alapadatok

A Nemzeti Közszeológálati Egyetem KÖFOP-2.1.2-VEKOP-16-2016-00001 számú, a „Jó kormányzást megalapozó közszzeológálat-fejlesztés” című projekt keretén belül kidolgozásra került a helyi önkormányzati közszzeológálati stratégia-fejlesztési képességek erősítése tárgyú alprogram (Önkormányzati Kutatóintézet 2017/18, Operatív Kutatási Terv „Erőforrás-gazdálkodás” alprogram). A program keretében megvalósult kutatások célja annak vizsgálata, hogy a helyi önkormányzatok (önkormányzati hivatalok) személyi állománya tekintetében az elmúlt évtizedekben milyen színvonalon valósult meg az emberierőforrás-gazdálkodás, érvényesíthetők-e a kormányzati szintű közszzeológálati életpályamodell(ek) elemei, illetve melyek e területen a HR-tevékenységet érintő fejlesztési javaslatok.

E komplex kutatási programba szükséges illeszteni a helyi önkormányzati hivatalokat érintő közszzeológálati ellenőrzések tapasztalatainak bemutatását, különös tekintettel az önkormányzatok humánpolitikai tevékenységére. Az előzetes kutatási hipotézis szerint a tágran értelmezett költségvetési/közszzeológálati rendszerben érvényesített kormányzati szintű életpályaprogramok elvei, szabályozási modelljei, az életpályaprogramokhoz rendelt egyes közszzeológálati jogintézmények nem érvényesíthetők maradéktalanul a közjogi szerepkörétől és funkciójától fogva szétaprózott önkormányzati struktúrában. Az a szabályozási alapmodell, amely a centralizált közszzeológálati alrendszerekben (államigazgatás, rendvédelem, honvédelem, közoktatás stb.) a különböző életpályaprogramok keretében érvényesíthetők, a decentralizált rendszerekben (önkormányzatok, különböző autonóm szervezetek, alkotmányos szervek hivatalai stb.) már kevésbé vezethetők be.

A kutatási alapadatok tekintetében a BM 2018. év januári KÖZSTAT adatai alapján az önkormányzatoknál a közszzeológálati jogviszonyban állók létszáma 32 374 fő, a vezetői besorolásúak száma 4926 fő, jegyző 1792 fő, önkormányzati főtanácsadó/tanácsadó 181 fő, ügykezelő 1226 fő, tartósan távollévő 1449 fő volt.

2. A közszzeológálati ellenőrzés szabályozási rendszere

A közszzeológálati ellenőrzés rendszerének normatív alapjait részben a közszzeológálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.), részben a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) rögzíti, amelyek törvényi szintű keretet biztosítanak a költségvetési szféra egy sajátos ellenőrzési formájának. Ezen új típusú ellenőrzési formát, a korábbi, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényt (továbbiakban: Ktv.) módosító 1997. évi CI. törvény emelte jogszabályi szintre, s alkalmazására 1998. január elsejét követően, közel egyéves előkészítő munka után került sor. Az 1997-es bevezetést követő mintegy húszéves jogszabály-előkészítői és jogalkalmazói tapasztalatok alapján megállapítható, hogy e közszzeológálati jogintézmény szilárd elvi szabályozási alapokon áll, speciális ellenőrzési módszertana hozzájárult a hazai közszzeológálati rendszerünk stabilitásához, a közigazgatási

– ebben az önkormányzati hivatali – szervezetek jogalkalmazói színvonalának erősítéséhez, a jogszerű munkáltatói intézkedések meghozatalához.

A műfaji és rendszertani elhatárolást érintően megjegyzendő, hogy a hazai költségvetési szférát érintő ellenőrzési rendszerek között a szakmai közvélemény elsősorban a pénzügyi, számviteli, financial/audit típusú ellenőrzéseket, a felügyeleti típusú ellenőrzési rendszereket, a különböző szervezeten kívül ható (számvevőszéki, törvényességi felügyeleti, kincstári, munkaügyi/munkabiztonsági, könyvvizsgálói stb.) ellenőrzési mechanizmusokat, illetve a belső kontrollrendszereket (FEUVE, önkormányzati pénzügyi bizottságok stb.) tartja számon. A széles körű szakmai (és társadalmi) kommunikáció hiánya miatt ennek megfelelően a hagyományos ellenőrzési módszereken belül a *közigazgatási (s ezen belül az önkormányzati) szféra kifejezetten közszolgálati-jogi előírásait, a munkáltatói szintű döntéseinek jogszerűségét ellenőrző közszolgálati ellenőrzés* méltatlanul háttérbe szorult. Egyes szakmai álláspontok szerint a külső kommunikáció hiánya mellett ennek egyik indoka magában a rendszertani különbözőségben keresendő, nevezetesen, hogy ezen ellenőrzési rendszer nem horizontális, így nem valamennyi költségvetési szervezetre, és az ott alkalmazottak foglalkoztatási jogviszonyára irányadó, hanem kizárólag a Kit./Kttv. hatálya alá tartozó alanyi körre. Miközben a sajátos jogfejlődés eredményeképpen a közszféra jelenleg is érvényes foglalkoztatásjogi rendszerére az ún. többszörösen osztott jogviszonyszerkezet a jellemző, nevezetesen e szféra 824 ezres²⁰ személyi állományának jogviszonyát, az ott foglalkoztatottak jogállását 10-12 önálló jogállási törvény²¹ (Kit., Kttv., Kjt., Ksztv., Hszt., Hjt., Üsztv., lasztv., Haj., Mt. stb.) s eltérő kormányrendeleti és miniszteri rendeleti tárgykörök rendezik, s az előzőekben példálózó felsorolással érintett ellenőrzési rendszerek döntően valamennyi alkalmazottat érintenek. E témakör is egyébként évtizedek óta napirenden tartja a közszolgálat jogi szabályozásának egységesítését²². Ennek megfelelően a közszolgálati ellenőrzés értelemszerűen az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás szűkebb területét, kifejezetten a közhatalmi feladatokat ellátó szervezetek sajátos ellenőrzési rendszerét jelenti, e körön kívül hagyva többek között a rendkívül széles költségvetési intézményi közalkalmazotti (egészségügyi, kulturális, szociális, közgyűjteményi stb.) kört, s a rendvédelmi-honvédelmi, valamint az igazságügyi területeket is. További szakmai érvként megjegyzendő, hogy a szabályozás szintjét érintően a *közszolgálati ellenőrzés külön önálló törvényi szabályozására* egyébként azért került sor, mert szemben a kifejezetten munkaügyi típusú ellenőrzésekkel, e területen a jogviszony alanya (a munkáltató) kizárólag az állam/önkormányzat lehet, és az államigazgatási/önkormányzati hivatali hierarchiából következően sajátos felelősségérvényesítő eszközök is rendelkezésre állnak (egyedi és normatív utasítási

20 Forrás: KSH STADAT 2018.

21 E körbe tartozik a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény, a rendvédelmi állományú szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény, a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény, a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény, az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény, valamint kapcsolódva a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény. Újabbban a különleges jogállású szervekről szóló 2019. évi CVII. törvény, a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény is a rendszer része.

22 HAZAFI Zoltán (2010): Egységes és stabil közszolgálat. *Új Magyar Közigazgatás*, 3.(3). 17–27.

jogosítványok, fegyelmi és kártérítési felelősségi rendszer, felügyeleti jogkörben elrendelt vizsgálat stb.). A szabályozásban időközben bekövetkezett jelentős változásként említendő a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) megalkotása, illetve az állami tisztviselői törvény hatályon kívül helyezése.

Ha a nemzetközi joggyakorlatból kívánunk e jogintézményre példát találni, általánosságban azt állapíthatjuk meg, hogy a nemzetközi trendek között (OECD és EU tagállami gyakorlat) nem szerepel a közzféra foglalkoztatási/közszolgálati-jogi rendszereiben kifejezetten ellenőrzési mechanizmusok kialakítása.²³ Mivel a tagállami közszolgálati rendszerek közjogi és intézményi kialakítása nemzeti hatáskörben van, és feltehetőleg abban is marad, ezért az egyes jogintézmények bevezetése (vagy elhagyása) és működtetése is az állami szuverenitás egyik legkifejezőbb eleme. Tény, hogy egy tételes jogintézményi összehasonlító elemzés több azonosságot találna az egyes közszolgálati alapintézmények tagállami gyakorlata között (kötött illetményelemek, időmúláson alapuló zártabb előmenetel stb.), de kétségtől eltérő sajátos elemek is vannak.²⁴ A közösségi szférára vonatkozó és kifejezetten a foglalkoztatás szabályainak ellenőrzését elsősorban a komplex állami ellenőrzési, illetve a speciális, ágazati szemléletű munkaügyi-munkabiztonsági típusú mechanizmusokon keresztül oldják meg. Az eltérő tagállami gyakorlat eltérő (rész)ellenőrzési módszereket is jelent, így az Egyesült Királyságban a Korona szolgálati viszonyainak kialakításakor az egyes jogintézmények működtetése (kiválasztás, pályázat, kvalifikációs szintek elérése stb.) során érzékelhető fokozottabb ellenőrzés, a francia rendszerben a prefektusok munkajogi szerepe és a belső ellenőrzés a meghatározó. Más rendszerekben elsősorban az érdekkonfliktusos, az integritással összefüggő helyzeteket (összeférhetetlenség, vagyonynyilatkozat, etikai magatartásformák stb.) ellenőrzik, további változatban belső auditáló rendszerek, illetve konzultatív testületek (bizottságok) játszanak ellenőrzési szerepet.²⁵

Ahogy már jeleztük, a közszolgálati ellenőrzés rendszerének jelenlegi normatív alapjait a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) 189. §-a, illetve a kormányzati igazgatást érintően a Kit. 180. §-a rögzíti. A Kttv. 26. § (4) bekezdése alapján korábban a belügyminiszter, a jelenlegi kormányzati munkamegosztás szerint a Miniszterelnökséget vezető miniszter mint a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős tárcavezető ellenőrzi – a fővárosi és megyei kormányhivatalok (a továbbiakban: kormányhivatalok) közreműködésével – a kormányzati szolgálati és a közszolgálati jogviszonyra vonatkozó jogszabályok végrehajtását. A Kttv. és a Kit. – jelzés értékkel – a feladatot kormányzati hatáskörbe utalva önálló fejezetet szentel e jogintézménynek, s rögzíti, hogy a Kormány ellenőrzi – a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter és a kormányhivatalok közreműködésével – a kormányzati szolgálati/közszolgálati

23 HAZAFI Zoltán (2007): A közszolgálat szabályozási koncepcióinak változása: nemzetközi tendenciák I. *Közigazgatási Szemle*, 1:(1). 69–82.

24 Lásd LUDÁNYI Dávid (2017): Közszolgálati rendszerek a konvergencia és az empirikus adatok összefüggésében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/2. 98–119.

25 Vö. az OECD-tagországok legfrissebb közszolgálati személyzeti igazgatásra vonatkozó tapasztalataival. LUDÁNYI Dávid (2017): Centralizáció (koncentráció-dekoncentráció) és decentralizáció a közszolgálati személyzeti rendszerekben. In FARKAS Ákos – PÁSZTORNÉ ERDŐS Éva – VARGA Zoltán (szerk.): *Etüdök jogtudományra*. Miskolc, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, illetve Government at a Glance Kormányzati Kөрkép 2017 (Bojtor-Mészáros) NKE Államtudományi Műhelytanulmányok.

jogviszonyra vonatkozó jogszabályok végrehajtását. Ennek keretében a Kormány a miniszter javaslatára évente meghatározhatja a vizsgálati tárgyköröket, valamint a vizsgálat alá vont szerveket. A Kt. 180. §-a és a Kttv. 189. §-a alapján a foglalkoztatási jogviszonyra vonatkozó jogszabályok végrehajtásának ellenőrzéséhez kormányhatározat formájában szükséges kijelölni a vizsgálati tárgyköröket és a vizsgálat alá vont szervek körét.

Módszertani szempontból a Kormány ellenőrzi – a miniszter és a fővárosi, megyei kormányhivatalok vezetőinek közreműködésével – többek között az önkormányzati hivatalokban, közös hivatalokban foglalkoztatott köztisztviselőkre vonatkozó közszolgálati szabályok végrehajtását, az egyes hivatali szervek élén álló munkáltatói jogkört gyakorlók (például polgármesterek, képviselőtestületek, jegyzők) munkáltatói intézkedéseinek törvényességét, jogszerűségét. Itt jegyzendő meg, hogy ezen ellenőrzési forma nem célszerűségi, eredményességi és hatékonysági, és nem költségvetési szempontú, hanem kizárólag a munkáltatói intézkedések törvényességi és jogszerűségi vizsgálatára koncentrál.

Az ellenőrzés a szabályozási rendszerét tekintve normatív alapú és többszintű, a közszolgálati ellenőrzés keretében a Kt./Kttv. felhatalmazása alapján a miniszter előterjesztésére a Kormány (kormányhatározati formában) évente meghatározza az ellenőrzés vizsgálati tárgyköreit, valamint a *vizsgálat alá vont közigazgatási szerveket*. Így a közszolgálati ellenőrzés jelenleg alkalmazott típusa szerint kifejezetten célvizsgálat, amelynek során a közszolgálati jogterület egyes jogintézményeihez, illetve a jogszerű munkáltatói intézkedések ellenőrzéséhez kapcsolódó eljárási cselekményeket szükséges ellenőrizni.

A közszolgálati ellenőrzés önkormányzatokat érintő Kttv. 189. § (2) bekezdés szerinti eljárási rendszere alapján a miniszter jogosult – a cél- és témavizsgálatok keretében – a vizsgált önkormányzati szerveknél:

- a munkáltatói intézkedést tartalmazó iratokba betekinteni,
- jogszabálysértés vagy célszerűtlen intézkedés esetén intézkedést kezdeményezni a szerv vezetőjénél vagy – vita esetén – annak felettes szervénél,
- fegyelmi vagy kártérítési eljárást kezdeményezni.

A Kttv. 189. § (3) bekezdése alapján a jogszabálysértés esetén kezdeményezett intézkedések, illetve a fegyelmi vagy kártérítési eljárás megkezdése esetén a vizsgálat alá vont önkormányzati szerv vezetője köteles a miniszter megkeresését érdemben megvizsgálni, és az ellenőrzéshez kötődő saját intézkedéséről vagy annak mellőzése okáról a minisztert tájékoztatni. E tájékoztatási kötelezettség 30 napon belül áll fenn, tehát a vizsgálat alá vont önkormányzati szerv vezetője a kifogásolt munkáltatói intézkedésekre tett észrevételekre vagy ezeknek mellőzésére kap haladékat.

Értelemszerűen a hierarchia alacsonyabb szintjén álló területi és helyi önkormányzati szervezeti rendszert érintően a törvényi szintű szabályok a vizsgált szervekkel kapcsolatos ellenőrzési jogkört a miniszter koordinálásával a megyei (fővárosi) kormányhivatalokra, a kormány megbízottakra telepítette. Fontos hangsúlyozni, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény szerinti integrációból kimaradt területi és helyi szintű dekoncentrált közigazgatási szervek tekintetében is széles körű felhatalmazást adnak a jogalkotók a fővárosi, illetve a megyei

kormányhivatalok vezetői számára a kormányzati szolgálati jogviszonnal összefüggő munkáltatói intézkedések ellenőrzésére.

Módszertani szempontból az ellenőrzések közigazgatási szervek szerinti ütemezett végrehajtására minden évben a vonatkozó kormányhatározati előírások alapján kiadott *Intézkedési Tervek* és *Ellenőrzési Programok* szerint kerül sor. Az éves közszolgálati ellenőrzések megfelelő színvonalú, egységes szempontrendszeren alapuló teljesítését *Módszertani Útmutatók* segítik,²⁶ ezzel biztosítva azt, hogy az ellenőrzést végző szakemberek az egyes jogintézményekhez kötődő, sokszor bizonytalan jogértelmezéseket, értelmzésbeli különbségeket áthidalhassák és egységesen kezeljék. Az egységes jogértelmezést a bírói esetjog és az AB vonatkozó döntései, és az ÁSZ vizsgálatai is segítik.²⁷ Az ellenőrzésben érintett önkormányzati szerveknél elvégzett vizsgálatok elsősorban adatbekéréseken és helyszíni ellenőrzéseken alapultak, de jellemzőnek tekinthető az egyes vizsgálati adatoknak és megállapításoknak az érintett hivatali szervek vezetőivel, munkáltatói jogkör gyakorlóival (képviselő-testületekkel, polgármesterekkel, jegyzőkkel) történő többszöri egyeztetése is. A Kttv., valamint a vonatkozó kormányhatározatok alapján a Kormány minden évben felkérte/felkéri az ellenőrzést végző minisztert, hogy az egyes jogintézmények ellenőrzési tapasztalatai alapján a Kormány számára összefoglaló tájékoztatót állítson össze, és egyben – ugyanezen kormányhatározat részeként – tegyen javaslatot a tárgyévét követő évben végrehajtásra kerülő közszolgálati ellenőrzések vizsgálati tárgyköreire és az ellenőrzés alá vont közigazgatási szervek körére.

Az elmúlt évtizedekben kétségtelenül heves szakmai viták kísérték a konkrét tárgyévi ellenőrzési tárgykörök kiválasztását, részben a tárcaközi koordinációban, részben a munkavállalói érdekképviselletekkel, szakszervezetekkel országos önkormányzati szövetségekkel történt egyeztetések (OKÉT, KÉF, korábban KIÉT stb.) során. Ezek döntő többsége azon eltérő szemléletbeli különbségekből adódtak, amelyekben az egyik oldalon a teljes körű és horizontális (az adott szervezeti, például kistéleplülések, minisztériumok központi hivatalok vagy megyei jogú városok) szintre koncentrálva és minden jogintézményre kiterjedő, a másik oldalon a kifejezetten a kiemelt jogintézményekre koncentráló (illetménymegállapítás, általános és különös alkalmazási feltételek, besorolás, jogviszonyváltás, összeférhetetlenség stb.), de mélységi ellenőrzést preferáló álltak. Módszertani és célszerűségi szempontból mindkét megoldás racionális alapokon nyugszik, de a közigazgatási szervek közszolgálati ellenőrzésbe bevonható személyi állománya jelenleg is, s várhatóan a későbbiekben is kis létszámú, s ez behatárolja az évenkénti ellenőrzésekbe bevonhatók körét, illetve az ellenőrzésben résztvevők folyamatos felkészítése, továbbképzése napjainkban sem teljeskörűen megoldott.

Az éves ellenőrzési tárgykörök kiválasztásánál az alábbi szempontokat is érvényesíteni kellett folyamatosan:

- egy kormányzati ciklus alatt lehetőleg sor kerüljön valamennyi közigazgatási/ önkormányzati szerv közszolgálati-munkajogi ellenőrzésére;
- az önkormányzatok esetében hosszú ideig a megyei, a fővárosi, a fővárosi kerületi, a megyei jogú városi, valamint a városi önkormányzatokra volt célszerű a

26 Lásd bővebben az 1999–2012 között kiadott Módszertani Útmutatókat.

27 Lásd bővebben pl.: Jelentés az állami feladat (közfeladat) ellátás szervezeti és humánerőforrás rendszerének ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, 2010. szeptember.

vizsgálatot kiterjeszteni, majd 2004–2017 közötti időszakban már a kistélepülések jogalkalmazói gyakorlata is előtérbe került.

Az ellenőrzési kormányhatározatokban²⁸ megjelölt és ellenőrzés alá vont területi-helyi szintű önkormányzati szerveknél végzett közel két évtizedes közzszolgálati ellenőrzések tapasztalataiból megállapítható, hogy a végrehajtott ellenőrzések hozzájárultak a korábbi Ktv. és a jelenlegi Kttv. (s általában a közzszolgálati-foglalkoztatási jog) hatályosulásának szakmai szempontú, hosszú távra szóló elemzéséhez is. A közigazgatási/önkormányzati szerveknél felmerülő helytelen jogalkalmazói gyakorlat kialakulását az évenkénti közzszolgálati ellenőrzések rendszeressége jelentősen enyhítette, és a témakörök változtatása elősegítette a kormányzati- és a közzszolgálati jogviszonnal kapcsolatos gyakorlat közös, szakmai szempontú komplex áttekintését is. Az ellenőrzések nem elhanyagolható hozadéka szerint hozzájárultak a Jat.²⁹ szerinti, az egyes jogintézmények tekintetében a jogforrási szint esetenkénti felülrétékeléséből származó korrekciókhoz, vagy a deklaratív jellegű, normatív tartalom nélküli jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséhez is, a tartalmi és technikai deregulációkhoz.³⁰

Itt szükséges azonban egy gondolati kitérőt tenni abban a tekintetben, hogy a Kit./Kttv. szerinti vizsgálati tárgykörök hatókörét – mely szerint a vizsgálatok tárgya a kormányzati szolgálati és a közzszolgálati jogviszony – mennyiben lehet kiterjesztően értelmezni azokra a törvényi szinten szabályozott további jogintézmények alkalmazásának jogszerűségi vizsgálatára, amelyeket nem a közvetlenül a Kit./Kttv. szabályoz. Más megközelítésből, a Kttv. közzszolgálati ellenőrzésre vonatkozó felhatalmazása mennyiben értelmezhető kiterjesztően, például az Möt. vagy az Áht. közzszolgálati jogi tartalmú szabályainak ellenőrzésére. Emellett ugyanezen kérdés feltehető az ellenőrzés hatókörét érintő úgynevezett köztes jogviszonyokat, így például az általános munkajogi jogviszonyban álló fizikaiakat, a Kttv. 10. §-a alapján foglalkoztatottakat az Mt. alapján, az ugyancsak a Kttv. 10. §-a szerinti megbízási jogviszonyban foglalkoztatottakat a Pp. alapján, vagy a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget a Vnytv.-t érintően. Ugyanakkor a korábbi időszakban az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvényben szabályozott állami szolgálati jogviszonnal összefüggésben a közzszolgálati ellenőrzések rendszere továbbra is működött, mivel az Áttv. 3. § (6) bekezdése e jogintézményt nem zárta ki a Kttv. szabályainak alkalmazása alól.

A közzszolgálati ellenőrzési rendszer önkormányzati ágát érintően külön említést érdemel a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Möt.) az önkormányzatok törvényességi felügyeleti jogkörben történő ellenőrzésével kapcsolatos rendelkezéseinek rendszertani elhatárolása a Kttv. ellenőrzési mechanizmusától. Az Möt. 132. § (1) bekezdése rögzíti a kormányhivatal hatásköreit a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében. Az Möt. szerinti törvényességi felügyeleti eljárásnak a célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgár-

28 Lásd különösen az 1018/1999. (II. 12.) Korm. határozat, az 1009/2000. (I. 28) Korm. határozat, az 1136/2001 (XII. 21.) Korm. határozat, az 1006/2004 (II. 5.) Korm. határozat, az 1005/2005. (I. 26.) Korm. határozat, az 1001/2006. (I. 13.) Korm. határozat, az 1522/2015. (VII. 31.) Korm. határozat és a 1343/2016. (VII. 6.) Korm. határozat előírásait.

29 Lásd a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény rendelkezéseit.

30 Megjegyzendő, hogy a korábbi Ktv. szabályait több mint nyolcvanszor módosították (pl. előmenetel, vizsgakötelezettség, pótlékok területein).

mestere, főpolgármestere, a megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője működése jogszerűségének biztosítása. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja az érintett működésének, döntéshozatali eljárásának, illetve döntéseinek jogszerűségét. Azonban a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása néhány kivételtől eltekintve nem terjed ki az érintett által hozott azon döntésekre, amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának van helye, vagy amelyeket a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott, azzal a feltétellel, hogy a törvényességi felügyeleti eljárás kiterjed a mérlegelési jogkörben hozott döntésekre is a döntéshozatali eljárás jogszerűségének vizsgálata körében. Értelemszerűen az Möt. 130. § szerinti ágazati miniszter hatáskörében álló, a helyi önkormányzatok által fenntartott intézmények működése szakmai követelményeinek, az intézmények dolgozói képzési előírásainak ellenőrzése már a közszolgálati jogviszonyon túlmutat.

Emellett megjegyzendő, hogy az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 115/A. § (1) bekezdése alapján, az Áht. 68/B. §-a szerinti kincstári ellenőrzés során a Kincstár szabályszerűségi pénzügyi ellenőrzést végez, amely többek között az önkormányzati forrásfelhasználást – ezen belül a központi normatívaként elszámolt illetményeket – ellenőrzi.

3. A közszolgálati ellenőrzésekre vonatkozó kormányzati döntések, az ellenőrzések önkormányzati szférát érintő megállapításai

A teljes költségvetési szféra, a tágabb értelemben vett közszolgálati szféra munkavállalóival összefüggő jogállási törvények egyértelműen rögzítik a különböző foglalkoztatási jogviszonyban állókra vonatkozó egyes jogintézményeket, illetve az egyes rendszerek (előmenetel, vagyonyilatkozat-tétel, továbbképzés, teljesítményértékelés, összeférhetlenség, illetmény- és vizsgarendszer stb.) működtetésével összefüggő eljárási szabályokat. Korábban már jeleztük, hogy a hazai közszolgálati rendszerünkre vonatkozó közjogi szabályozásra a *foglalkoztatás eltérő tartalma* miatt a *többes foglalkoztatási jogviszony szerkezet* (a több, párhuzamosan funkcionáló törvényi szintű jogszabály) a jellemző. Eltérő dogmatikai értelmezések szerint³¹ a tágabb közszolgálati jogterület része a munkajogi jogviszonyról, a vagyonyilatkozat-tételről stb. szóló egyes törvényi szintű szabályok köre is, mivel a szabályozás tárgya vagy döntően a költségvetési szférában alkalmazottak speciális foglalkoztatási jogviszonyára irányul, vagy a működési kérdések mellett markáns foglalkoztatásjogi elemeket is tartalmaznak. Az egyes foglalkoztatási jogviszonyok eltérő törvényi szabályozása nemcsak a közigazgatásban vagy a rendvédelemben és honvédelemben, hanem az önkormányzati szférában is érezteti hatását. Az önkormányzatok által alkalmazottakra jellemző foglalkoztatási jogállási szerkezet rendkívül változatos, mivel a Kttv. mellett a Kjt, és az Mt.

31 Lásd erről bővebben: BALÁZS István, Dr. (2014): *Humánerőforrás és a közszolgálati menedzsment sajátos működése*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest; illetve BALÁZS István, Dr. (2009): Nemzetközi tendenciák a közszolgálat fejlődésében. Új Magyar Közigazgatás, 3. SZÁM.

alkalmazására is sor kerül (e körben a közfoglalkoztatási jogviszony, a megbízási jogviszony stb. nem a tanulmány tárgya).

A közszolgálati ellenőrzésre vonatkozó jogi szabályozás 1998. január elsejei hatálybalépése után hosszabb, közel egy éves előkészítő munka kezdődött, melyet elsősorban a szervezési és koordinációs feladatok elhúzódása, másrészt az ellenőrzési munkában résztvevő szakemberek módszertani felkészítése jellemezett.

A vonatkozó kormányzati döntések tekintetében megállapítható, hogy a kijelölt vizsgálati tárgykörök döntő része az önkormányzati köztisztviselői illetményrendszerekkel és juttatásokkal összefüggésben, az egyes illetményelemekkel kapcsolatos munkáltatói intézkedések jogszerűségi vizsgálatára irányult. Ez különösen érzékelhető volt az 1018/1999. (II. 12.) Korm. határozat, az 1009/2000. (I. 28.) Korm. határozat, az 1136/2001 (XII. 21.) Korm. határozat, az 1006/2004 (II. 5.) Korm. határozat, az 1005/2005. (I. 26.) Korm. határozat, az 1001/2006. (I. 13.) Korm. határozat, az 1522/2015. (VII. 31.) Korm. határozat és a 1343/2016. (VII. 6.) Korm. határozat vizsgálati tárgyköreinek kijelölésénél. Az illetményrendszer különböző összetevőinek célzott ellenőrzése, így különösen a Kttv. I. számú melléklet, a Kttv. 131. § és 234. §-ában foglalt előírások, a besorolásokhoz kötött illetménymegállapítások, a teljesítményértékelésekhez kötött alapilletmény-eltérítések, a személyi illetménymegállapítások, az illetménykiegészítések százalékos mértékének önkormányzati rendeleti szintű megállapítása, a pótlékok stb. állt a vizsgálatok előterében. Ugyanakkor módszertani szempontból az illetményrendszerrel közvetett kapcsolatban álló területek, így a közszolgálati jogviszony felmentéssel történő megszüntetését követő végkielégítések mértékének megállapítása, a címadományozással összefüggő illetménymegállapítások, az idegennyelvtudáshoz kötött pótlékok biztosításának jogszerűsége, a juttatási rendszerek önkormányzati hatáskörei, a jutalmazás gyakorlata stb. az 1004/2001. (I. 17.) Korm. határozat, az 1028/2008. (V. 14.) Korm. határozat, az 1371/2012. (IX. 17.) Korm. határozat, az 1605/2017. (IX. 5.) Korm. határozat, illetve az 1421/2018. (IX. 7.) Korm. határozat által kijelölt egyes vizsgálati tárgykörökben is megjelentek.

Más kiemelt területek, így az alap- és szakvizsgarendszerekkel összefüggő munkáltatói kötelezettségek, a képzési és továbbképzési kötelezettségek teljesítése, a jogviszony létesítésével összefüggő általános és különös alkalmazási feltételek, illetve a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség ellenőrzése különösen az 1009/2000. (I. 28) Korm. határozatban, az 1136/2001 (XII. 21.) Korm. határozatban és az 1006/2004 (II. 5.) Korm. határozatban került előtérbe.

Más szempontból olyan vizsgálati területek is kijelölésre kerültek, amelyek az adott időszakban az aktualitásuk miatt váltak közérdeklődésre érdemessé. Ilyennek tekinthető az EU-csatlakozási felkészülés és a tagállami működés közigazgatási HR-kapacitásainak ellenőrzése az 1004/2003. (I. 25.) Korm. határozat, illetve a járási rendszer kialakításával összefüggő intézkedések az 1371/2012. (IX. 17.) Korm. határozat szerint.

A közszolgálati ellenőrzések *időrendi és tematikus sorrendjét* tekintve az alábbiak állapíthatók meg.

Az első közszolgálati ellenőrzési program végrehajtására 1999. évben került sor az 1018/1999. (II. 12.) Korm. határozat elkészítésével. A *közszolgálati ellenőrzés 1999. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről* szóló 1018/1999. (II. 12.) Korm. határozat 1999. évben a közszolgálati ellenőrzést az alábbi tárgykörökben

jelölte ki: a pályázati eljárás, a közszolgálati jogviszony létesítése, az illetménymegállapítás, a jutalmazással és az egyéb juttatások biztosításával kapcsolatos gyakorlat ellenőrzése.

A kormányhatározat alapján az egyes jogintézmények tartalmi ellenőrzését – a minisztériumok mellett – a megyei és fővárosi közigazgatási hivatalvezetőknek a *megyei közgyűlés hivatalánál, illetőleg a főpolgármesteri hivatalnál, továbbá a fővárosi kerületi, megyei jogú városi, városi önkormányzatok képviselő-testülete hivatalánál* kellett végrehajtaniuk. A vizsgálatok során különösen az illetményrendszerrel, illetve a jutalmazással és a juttatásokkal összefüggő jogi szabályozás betartásának szakmai szempontú felülvizsgálata került előtérbe, mivel különösen a jutalmazás tekintetében a munkáltatók viszonylag széles körű diszkrecionális jogkörrel rendelkeznek.

A közszolgálati ellenőrzés 2000. évi vizsgálati tárgyköréről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1009/2000. (I. 28.) Korm. határozat összeállításánál építeni kellett az előző évi ellenőrzési tapasztalatokra. Ennek megfelelően a miniszter a 2000. évben a közszolgálati ellenőrzést az alábbi tárgykörökben hajtotta végre: a közszolgálati jogviszony létesítése, az illetménymegállapítás, a jutalmazással és az egyéb juttatások biztosításával kapcsolatos gyakorlat.

A kormányhatározatban meghatározott tárgykörök ellenőrzése a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalvezetők bevonásával a hivatkozott minisztériumok irányítása és felügyelete alá tartozó területi, helyi államigazgatási szerveknél, illetve azon *községi önkormányzatoknál, ahol a hivatal létszáma a 15 főt meghaladja*, történt meg.

A vizsgálat alá vont szervezeti kör több szempontból is figyelemre méltónak tekinthető. Egyrészt – a 2000-es évek elején – az önkormányzati rendszerünk szerkezetileg túlságosan szétaprózódott volt, ezért jelentős számúnak tekinthető az ellenőrzés alá vont polgármesteri hivatalok száma is, másrészt ebben a körben jelentkeztek a területileg szétszórt hivatalok ellenőrzésében koordinációs, szervezési és humán jellegű problémák, ezeket azonban az ellenőrzést végzők többletmunkájával a munkáltatók áthidalták. Ebben az évben egy esetben utóellenőrzésre is sor került.

A közszolgálati ellenőrzés 2001. évi vizsgálati tárgyköréről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1004/2001. (I. 17.) Korm. határozat a tárgyévi ellenőrzést egyetlen – azonban rendkívül érzékeny - témakörben rendelte el. A kormányhatározat az illetékes tárcát a közszolgálati jogviszony megszüntetése tárgykörben végrehajtott ellenőrzésre kötelezte. Az ellenőrzések a *megyei közgyűlések hivatalainál, illetőleg a főpolgármesteri hivataloknál, a fővárosi kerületi, megyei jogú városi, városi önkormányzatok képviselő-testületek hivatalainál* kerültek végrehajtásra. A vizsgálat alá vont szervezeti kört érintően megjegyzendő, a 2001.évre meghatározott egyetlen vizsgálati tárgykör csak látszólag jelentett szakmai-módszertani szempontból szűkebb területet. A korábban hatályos, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (illetve a jelenlegi Kttv.) *jogviszony megszüntetésre vonatkozó szabályozási területe rendkívül összetett*, s az egyes önálló jogintézmények, valamint a kapcsolódó eljárási szabályok egymásra épültsége bonyolult munkáltatói intézkedések sorozatát igényelte. A megszüntetési jogcímek tagoltsága, a megszüntetéssel összefüggő konkrét munkáltatói intézkedések a megelőző évek során számtalan jogalkalmazási problémát hoztak a felszínre. Különösen érzékelhető volt ez a felmentési jogcímek, így különösen az egyoldalú állami akaratervényesítésre alapozott jogviszony megszüntetési esetekben (az Országgyűlés, a Kormány, illetve az önkormányzati képviselőtestület döntése alapján az adott hivatali szervezetben létszámcsökkentést kell végrehajtani, megszűnt az adott konk-

rét tevékenység, átszervezés következtében munkaköre feleslegessé vált, illetve a jogutód nélküli megszűnés esetében követendő munkáltatói magatartás). Folyamatosan markáns jogalkalmazói problémát jelentett a felmentések indokolási kötelezettsége és azoknak ok-szerűsége, a felmentések utáni feljárnási kötelezettség értelmezése. A tárgyévi ellenőrzés vizsgálati tárgyköre ugyan kizárólag a megszüntetési szabályok alkalmazásáról, érvényesítéséről rendelkezett, azonban a kapcsolódó jogintézményi háttér vizsgálatát, nevezetesen a csoportos létszámleépítést, a felmentési tilalmakat, a köztisztviselői tartalékállomány stb. sem lehetett megkerülni. Ez utóbbi tárgykörökben végzett ellenőrzések is hozzájárultak a soron következő Ktv.-módosításokhoz.

A közszolgálati ellenőrzési rendszer kialakult gyakorlatában a 2002. évi ellenőrzések szakmai-módszertani szempontból, illetve a vizsgálati tárgyköröket érintően is sajátosnak tekinthetők. Az első közszolgálati életpályaprogram a közigazgatás személyi állományának minőségi fejlesztését két fő területen kívánta megvalósítani, egyrészt a köztisztviselői előmeneteli rendszer életpályává alakításával, másrészt a költségvetési szféra foglalkoztatási rendszerének közjogi harmonizációjával. Az előbbi területet érintően az illetményszorzók többbűtemű, kormányzati cikluson átnyúló emelése, a meglévő karrierelemek pontosítása s új közszolgálati jogintézmények bevezetése, utóbbi területet az egyes jogintézmények más foglalkoztatási jogviszonyokra történő kiterjesztése jelentette. Ennek megfelelően a *közszolgálati ellenőrzések 2002. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről* szóló 1136/2001. (XII. 21.) Korm. határozat azokat a jogintézményeket kívánta előtérbe helyezni, amelyeket a közszolgálati életpályaprogram beemelt a rendszerbe.

A kormányhatározat a 2002. évi vizsgálati tárgyköröket a közszolgálati tárgyú önkormányzati rendeletek alapján kialakult gyakorlat vizsgálatára, különös tekintettel az illetménykiegészítések, a vezetői pótlékok megállapítására, az egységes közszolgálati szabályzatok elkészítésének vizsgálatára, illetve a vagyonyilatkozatra kötelezettek körének meghatározására és a nyilatkozattételek megtörténtének ellenőrzésére határozta meg. Az ellenőrzéseket a *megyei közgyűlés hivatalánál, illetőleg a főpolgármesteri hivatalnál, a fővárosi kerületi, megyei jogú városi, városi önkormányzatok képviselő-testülete hivatalánál* hajtották végre. Az ellenőrzések a Ktv. és egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXVI. tv. (közszolgálati életpálya törvény) hatálybalépését követő időszakban hozott munkáltatói intézkedések jogszerűségét vizsgálták. Az életpályaprogramot rögzítő törvénymódosítás(ok) közül jellegét és hatását tekintve a vagyonyilatkozat-tételi rendszer általános érvényű bevezetése jelentette a közszolgálati jogterületen talán a legnagyobb kihívást. Szakmapolitikai és kodifikációs szempontból kevésbé, azonban hatását és elsősorban a hatékonyságát érintően heves tudományos-szakmai vitákat kiváltó (viszonylag) új jogintézmény³² bonyolultsága rendkívüli módon megnehezítette annak ellenőrzését is. Az OECD és az Európai Unió tagállamaiban széleskörűen, de eltérő személyi kört és vagyoni elemeket érintő eljárási szabályok hatását az adott ellenőrzési időszakban azonban még nem volt lehetséges ellenőrizni, hanem kizárólagosan csak az érintett alanyi kört, valamint a nyilatkozattétel tényének megtörténtét. E terület fontosságát az is bizonyítja, hogy a vagyonyilatkozat-tétel elmulasztása a jogviszony megszüntetését vonja maga után, s ezért a törvényben meghatározott kötelezetti személyi

32 Lásd bővebben a GPAC (Globális Korrupció-ellenes Programot), az ENSZ, az OECD, az ET programjait, a Nemzeti Korrupcióellenes Programot stb.).

körnek a munkáltatóknál történő egyértelműsítése s ennek ellenőrzése is jelentős szakmai feladatként jelentkezett. Ezzel összefüggésben vált szükségessé a törvényben rögzített kötelezettség betartásának, a nyilatkozattételre kötelezett köztisztviselővel közös háztartásban élő házas-, illetve élettársára és gyermekére vonatkozóan fennálló külön-külön leteendő kötelezettség meglétének ellenőrzése is. Az ellenőrzés értelemszerűen érintette a vagyonyilatkozat-tétellel kapcsolatos rendkívül szigorú eljárási szabályok (őrzés, munkáltatók által követendő jogszabályszerű eljárási mód) alkalmazását is. Az egységes közszolgálati szabályzatok közigazgatási szervekenti ellenőrzése azért tekinthető jelentősnek, mert az egységesen szabályozza a hivatali szerv vezetőjének munkáltatói jogosítványait. Ezért a szabályzatokban meghatározott jogosítványok tételes felülvizsgálata (így különösen a munkáltatói jogkör átruházásával, a munkavállaló helyettesítésével, a munkaidőkerettel, a jutalmazással és elismerésekkel, a költségtérítéssel, a szociális, jóléti, kulturális és egészségügyi szolgáltatással, a munkakör átadás-átvétellel, a rendkívüli munkavégzéssel, továbbá a különböző szabályzatok adatvédelmi stb.) előírások ellenőrzése is szükségessé vált. Az önkormányzati rendeletek szabályozási tárgyköreit érintően többek között az illetményki-egészítéseket, a SZMSZ meglétét, a vezetői pótlék rendszerét, a vagyonyilatkozat-tételre kötelezett munkakörök SZMSZ-ben történő rögzítését, a képzettségi pótlék szabályozási rendszerét kellett előtérbe helyezni.

A 2003-as év tematikus javaslatai elsősorban a munkahelyi részvételi/participációs jogok érvényesülését, illetve az Európai Unió integrációs felkészülés helyzetének ellenőrzését állították középpontba. A *Közszolgálati ellenőrzések 2003. évi vizsgálati tárgyköreiből és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1004/2003. (I. 25.) Korm. határozat* a munkahelyi szintű érdekegyeztetés közigazgatási szerveknél történő érvényesülésének ellenőrzését rögzítette. A 2003. évben a közszolgálati ellenőrzések az alábbi tárgykörökben kerültek végrehajtásra: a munkahelyi köztisztviselői érdekegyeztetésben részt vevő munkavállalói érdekképviseleti szervek törvényben rögzített véleményezési, tájékoztatói és javaslattevési jogosítványainak érvényesülése; a munkahelyi szintű érdekegyeztetéssel kapcsolatos helyi megállapodások tartalmi kérdéseinek a vizsgálata; a munkahelyi szintű érdekegyeztetés során felmerült vitás kérdések rendezése, az egyeztetési folyamat alakulása; a szakszervezeti tisztségviselő munkajogi védelmére vonatkozó szabályok betartása; az Európai Unió felkészülés (TMP, oktatás, továbbképzés) ellenőrzése; a közigazgatás szerveknél a nyugdíjas bizottságok helyzetének, valamint a nyugdíjasok szociális helyzetének vizsgálata. A kormányhatározat alapján a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalvezetők bevonásával a megyei közgyűlések hivatalainál, illetőleg a főpolgármesteri hivatalnál, a fővárosi kerületi, megyei jogú városi, városi önkormányzatok képviselő testületei hivatalánál hajtották végre a tárgyévi közszolgálati ellenőrzést.

A 2003. évi közszolgálati ellenőrzések – s a korábbi jogalkalmazói visszajelzések – alapján általánosan megállapítható volt, hogy a közigazgatási szervek részben a köztisztviselők jogállásáról szóló törvényben, részben a részvételi jogokat és a szakszervezeti tisztségviselők jogvédelmét rögzítő akkori általános munkajogi előírásokban (a korábbi Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. tv.) foglaltaknak eleget tettek, a helyi szintű érdekegyeztetésre vonatkozó általános előírásokat betartották. Az európai uniós integrációs felkészülés (TMP, oktatás, továbbképzés) 2003. évi ellenőrzése abból a szempontból kapott hangsúlyos figyelmet, hogy a bizottsági *Országjelentések* évről évre pozitívan értékelték az e területen tett korábbi (1999–2002) kormányzati kezdeményezéseket, azonban az önkormány-

zati szférát maga a felkészülési és a screening időszak csak közvetetten érintette. Külön vizsgálati területet jelentett a tagállamként működés szervezeti-személyzeti feltételeinek megteremtését célzó kormányzati program (TMP) tárcaszintű végrehajtása. A 2090/2002. (III. 29.) Korm. határozat, továbbá a 2329/2002. (XI. 7.) Korm. határozat a költségvetési szféra integrációs célú felkészülését, felkészítését segítette elő. Az uniós intézmények munkájában való részvétel fejlesztési szükségleteinek meghatározásával, a TMP-ből eredő fejlesztési igények tervezésével, illetve többek között az önkormányzati köztisztviselők integrációs felkészülésével összefüggésben került sor vizsgálat lefolytatására.

A közszolgálati ellenőrzések 2004. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1006/2004 (II. 5.) Korm. határozat ugyancsak egy heves szakmai-tudományos vitákat felszínre hozó témakört érintett, nevezetesen az ügykezelői személyi állomány jogviszonyváltásával összefüggő munkáltatói intézkedések jogszerűségének ellenőrzését. A 2003. évi XLV. tv. alapján a foglalkoztatási jogviszonyukat (közszolgálati jogviszonyból általános munkajogi jogviszonyra) változtató ügykezelői és fizikai alkalmazotti személyi állományból az előbbi foglalkoztatotti kör újból a szorosan vett közszféra részévé vált. E területen szükségessé vált az érintett személyi kör besorolásának, az alapvizsgakötelezettség, a besoroláshoz kapcsolódó illetménymegállapítás, az alkalmazási feltételek meglétének, egyes esetekben a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség alkalmazásának stb. ellenőrzése. Kiemelt ellenőrzési témakörnek volt tekinthető az önkormányzati illetménymegállapítás szabályszerűségének vizsgálata is. Az ezt megelőző években ellenőrzési szempontból kevés figyelmet fordítottunk azon önkormányzati szervekre, ahol a hivatal személyi állományának létszáma nem érte el a 10 főt. E szervezeti kör esetében vált szükségessé a közszolgálati jogviszony létesítésével és az illetmény megállapításával összefüggő tárgykörök ellenőrzése.

A közszolgálati ellenőrzések 2005. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1005/2005. (I. 26.) Korm. határozat alapján az ellenőrzéseket – többek között – azoknál az önkormányzatoknál kellett végrehajtani, ahol a közszolgálati jogviszonyban állók száma 11–15 fő között volt. Ez kifejezetten a kistéleplési hivatalok HR-gazdálkodásának ellenőrzését jelentette, a közszolgálati jogviszony létesítése, az illetmény megállapítása és a polgármesteri egyetértési jog gyakorlásának szabályozása; a jutalmazás és az egyéb juttatások gyakorlata az egységes közszolgálati szabályzatok alapján, valamint a szabadságolási terv készítése, a szabadságok kiadásának gyakorlata tárgykörökben végrehajtott munkáltatói intézkedések terén. Ezen ellenőrzések is rávilágítottak a kistélepléseken érzékelhető azon tapasztalatokra, amelyek szerint már az alanyi jogon járó illetményelemek finanszírozása is nehézségekbe ütközik. Ezzel összefüggésben a jutalmazásra fordítható önkormányzati saját források is elenyészők, e tendencia napjainkra is érvényes.

A közszolgálati ellenőrzések 2006. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1001/2006. (I. 13.) Korm. határozatban meghatározott ellenőrzési tárgykörök ellenőrzését a megyei közigazgatási hivatalvezetők bevonásával azoknál az önkormányzatoknál kellett végrehajtani, ahol a közszolgálati jogviszonyban állók száma 16–50 fő között volt. Az ellenőrzési tárgykörök az önkormányzati humánerőforrás-gazdálkodás szempontjából bírtak jelentőséggel, így: a kiemelt ágazati és szervezeti célok meghatározásának folyamata, az egyéni teljesítménykövetelmények meghatározása, a teljesítményértékelések végrehajtásának munkáltatói gyakorlata; az alapilletmény eltérések végrehajtása; a közszolgálati jogviszony létesítése, az illetmény megállapítása és a

polgármesteri egyetértési jog gyakorlásának szabályozása, a szabályozás hatályosulásának tapasztalatai.

Az ellenőrzések tapasztalatai alapján megállapítható, hogy az alapilletmény-eltérítések finanszírozása minden önkormányzati hivatal esetében nehézségekbe ütközött, még olyan önkormányzati hivatalokban is, ahol az önerő jelentősen meghaladta az átlagos mértéket.

A közszolgálati ellenőrzések 2007. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről 1011/2007. (III. 13.) Korm. határozat alapján az ellenőrzéseket a megyei közgyűlések hivatalai a fővárosi kerületi és a megyei jogú városi önkormányzatok képviselő-testülete hivatalánál hajtották végre. A tárgykörök: a közszolgálati jogviszony megszüntetésének munkáltatói gyakorlata, a köztisztviselői tartalékállományba helyezés gyakorlata. A tapasztalatok szerint a jogviszony megszüntetések gyakorlata alapvetően törvényes volt, nehézséget a felmentésekhez kapcsolódó végkielégítések finanszírozása jelentett.

A közszolgálati ellenőrzések 2008. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1028/2008. (V. 14.) Korm. határozat szerinti tárgykörök ellenőrzését azoknál a helyi önkormányzatoknál kellett elvégezni, ahol a közszolgálati jogviszonyban állók létszáma 50 fő alatt van, így a teljesítményértékelés és jutalmazás munkáltatói gyakorlata; a célfeladat kitűzésének és a céljuttatás kifizetésének gyakorlata; a jogviszony megszűnésének, megszüntetésének gyakorlata témakörökben. Az ellenőrzések alapján levonható következtetések szerint a központosított elektronikus TÉR-rendszert nem minden önkormányzat vette igénybe, az alapilletmény-eltérítések és a jutalmazás tekintetében nagyfokú aránytalanságok voltak megfigyelhetők, amelyeket a helyi szintű finanszírozási képesség határolt be.

A közszolgálati ellenőrzések 2012. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1371/2012. (IX. 17.) Korm. határozat szerint az ellenőrzések a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek hivatalainál a fővárosi és megyei kormányhivatalok bevonásával az alábbi tárgykörökben kerültek végrehajtásra: a személyügyi nyilvántartások vezetése; a munkakör betöltéséhez előírt képesítési előírások; az illetmény megállapítása és az előmeneteli rendszernek megfelelő besorolás. Az általános tapasztalatok szerint a személyügyi nyilvántartások elektronikus alapokra helyezése, a kistelepléleknél a képesítési előírásoknak megfelelő személyek kinevezése, valamint a felsőfokú végzettségűek illetményének finanszírozása okozott munkáltatói szintű problémákat.

A közszolgálati ellenőrzések 2015. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont szervekről szóló 1522/2015. (VII. 31.) Korm. határozat szerint a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek polgármesteri hivatalainál és közös önkormányzati hivatalainál az alábbi tárgykörökben hajtották végre a közszolgálati ellenőrzéseket: a vezetői munkakört betöltő közszolgálati tisztviselői jogviszony létesítésének, megszüntetésének gyakorlata; a polgármester, az alpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, alelnöke, a főpolgármester, a főpolgármester-helyettes, valamint a főjegyző, a jegyző és az aljegyző illetményének megállapítása; a vezetői munkakört betöltő közszolgálati tisztviselő esetében az illetménymegállapítás gyakorlata, ideértve az alapilletmény-eltérítés, a személyi illetmény, a céljuttatás és a helyettesítési díj megállapítását. Az ellenőrzések tapasztalatai szerint a kisteleplélesek esetében okozott nehézséget a vezetői kinevezések és az ezzel járó vezetői bérek kigazdálkodása. A fenti tárgykörök ellenőrzési megállapításai jelentős problémákat nem hoztak felszínre.

A közszolgálati ellenőrzések 2016. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont szervekről szóló 1343/2016. (VII. 6.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm. határozat) a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek polgármesteri hivatalainál és közös önkormányzati hivatalainál az alábbi vizsgálati tárgykörökben rendelte el a közszolgálati ellenőrzés lefolytatását: az illetménymegállapítás gyakorlata, ideértve az alapilletmény-eltérítés és a személyi illetmény megállapítását; a rendkívüli munkaidő elrendelésének gyakorlata; az egyéb juttatások megállapításának gyakorlata, ideértve a jutalmazás és a céljuttatás megállapítását; a szabadság megállapításának és kiadásának gyakorlata.

E kiemelt komplex közszolgálati ellenőrzés keretében – az ellenőrzések nagyságrendjét érzékeltetve – összesen 1 303 polgármesteri hivatal, illetve közös önkormányzati hivatal vizsgálatára került sor, több száz ellenőr részvételével. Az ellenőrzések során több mint negyvenezer munkáltatói intézkedést vizsgáltak meg a kormányhivatalok. Az intézkedést igénylő megállapítások száma több mint 1700 db, utóellenőrzés keretében pedig 230 megállapítás alapján vizsgálták a megtett intézkedések teljesítését és azok hatását.

A közszolgálati ellenőrzések 2017. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont szervekről szóló 1605/2017. (IX. 5.) Korm. határozat szerint a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek polgármesteri hivatalainál és közös önkormányzati hivatalainál foglalkoztatottra vonatkozóan az alábbi tárgykörökben került végrehajtásra a közszolgálati ellenőrzés: a jogviszonymegszűnések és jogviszony-megszüntetések jogszerűségének vizsgálata, különös tekintettel a megszűnéssel és megszüntetéssel összefüggésben teljesített kifizetések jogszerűségére, a teljesítményértékelés gyakorlatának vizsgálata a személyi illetménnyel, az alapilletmény-eltérítéssel és a címadományozással érintett köztisztviselők esetében, a tartalékállományba (TARTINFO-ba) helyezés gyakorlatának vizsgálata. E tárgykörök esetében a jogviszony-megszüntetésekhez kapcsolódó munkáltatói intézkedések (felmentések okszerűsége, végkielégítés jogszerű idejének számítása) okoztak problémát.

A közszolgálati ellenőrzések 2018. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont szervekről szóló 1421/2018. (IX. 7.) Korm. határozat alapján a közszolgálati ellenőrzés tárgykörei: a személyi illetmény megállapításának gyakorlata, a köztisztviselők képzésének – tanulmányi szerződés keretében történő – támogatási gyakorlata voltak. A 2018. évi közszolgálati ellenőrzések során érzékelt általános tapasztalatok szerint a személyi illetmények teljesítményalapúsága, valamint a személyi illetmények időtávjának megállapítása okozott gondot a munkáltatóknak.

Végezetül megjegyzendő, hogy a közszolgálati ellenőrzések elmúlt húszéves időtávját tekintve nem minden évben döntött a Kormány az ellenőrzések végrehajtásáról, azonban a folyamatosságra törekvés – a vonatkozó kormányhatározati döntéseket figyelembe véve – egyértelműen érzékelhető.

4. Az ellenőrzések tartalmi és módszertani tapasztalatai

Összegezve az elmúlt húsz év ellenőrzési tapasztalatait, megállapítható, hogy az illetmények és javadalmazás tekintetében a feltárt hiányosságok egy részét a jogszabályismeret hiánya, a helytelen jogértelmezés (például hibás jogviszony-beszámítás, személyi illetmény, alapilletmény-eltérítés megállapítása, garantált bérminimum kiegészítése), más részét figyelmetlenségből eredő adminisztratív (garantált bérminimum kiegészítése, illetménykiegészítés vagy alapilletmény-eltérés hibás jogcímen történő feltüntetése) hiányosságok okozták.

Az egyes önkormányzati hivatalokban elérhető jövedelmek – az illetmények és az egyéb juttatások – mértéke között már hosszabb ideje nagy különbségek tapasztalhatók a teherbíró képesség függvényében. Ugyanakkor az elmúlt években az ellenőrzött önkormányzatok összlétszámának több mint 40%-a a Kttv. szerinti besorolási illetménynél magasabb illetményben részesült. Ebből 20%-ot a személyi illetmény, 80%-ot az alapilletmény-eltérítés tesz ki. A finanszírozási problémák jellemzően a kistélepüléseknél jelentkeztek.

Módszertani oldalról az ellenőrzések adatbekérésen és/vagy helyszíni ellenőrzésen alapultak, amelyet a kormányhatározatok írtak elő. Az ellenőrzés dokumentálása tekintetében a kormányhivatalok az ellenőrzés tapasztalatairól szerveként vizsgálati jelentést készítettek, a jelentésekre a jegyzők észrevételt tehettek. A kormányhivatalok az ellenőrzés tapasztalatait összegző jelentést megküldték a Belügyminisztérium, majd újabban a Miniszterelnökség részére. Az ellenőrzést végző munkatársak kiemelt hangsúlyt fektettek az ellenőrzési tárgykörök minél szélesebb körű vizsgálatára, az azokhoz kapcsolódó hibás gyakorlatok kiszűrésére, valamint a tapasztalatoknak a vizsgált szerv képviselőivel való megosztására, a hibák és hiányosságok mielőbbi megfelelő orvoslására és az ahhoz szükséges segítségnyújtásra is.

Az éves közszolgálati ellenőrzések arra is rávilágítottak, hogy létjogosultsága van a jogalkalmazói problémák feltárása és megoldása érdekében a *rendszeres köztisztviselői továbbképzéseknek, a közigazgatási vezetőképzéseknek*,³³ a szakmai fórumoknak, a helyes joggyakorlat elősegítésére rendezett, a jogszabályváltozásokhoz kapcsolódó módszertani felkészítőknél.

Kiemelendő azonban, hogy az elmúlt évtizedek során kisebb-nagyobb mértékű helytelen joggyakorlat, kisebb mértékű hibás munkáltatói intézkedés szinte valamennyi vizsgált önkormányzati szervnél előfordult, amelyeket azonban a közszolgálati ellenőrzés egyik alapfunkciójának megfelelően a szakmai egyeztetések, a folyamatos konzultációk megszüntettek.

A vizsgált szervezeteknél felvetett és feltárt hiányosságokkal kapcsolatban az ellenőrzésben résztvevők észrevétellel éltek/élhettek, a vizsgált szervek a hibák kijavítására közvetlenül intézkedtek, és a megtett intézkedésekről a tárcák, illetve a megyei-fővárosi közigazgatási/kormányhivatal számára visszajeleztek.

33 Lásd bővebben a korábbi 199/1998 (XII. 4.) Korm. rendelet, jelenleg a 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet előírásait.

A közzolgálati ellenőrzés jogintézménye működtetésének két évtizedes tapasztalatai alapján egyértelműsíthető, hogy beváltotta a bevezetéshez fűződő jogalkotói szándékot, nevezetesen – részben közvetlenül, részben közvetett módon – elősegítette a Kormány közigazgatási személyzetpolitikai elveinek, célkitűzéseinek és modernizációs igényeinek érvényre juttatását, hozzájárult a közzsféra kiemelt területén, a közigazgatási szerveknél alkalmazott foglalkoztatási-munkajogi szabályok érvényesítéséhez, a szervezeti szinten elvárt jogszerű munkáltatói intézkedések meghozatalához, illetve a korábbi Ktv. és a jelenlegi Kttv. aktuális felülvizsgálati munkálataihoz.

5. Javaslatok a közzolgálati ellenőrzési rendszer továbbfejlesztéséhez

Az a tény, hogy közvetlenül csak a Kit./Kttv. tartalmazza az állami (önkormányzati) szféra foglalkoztatásjogi és közzolgálati jogi típusú ellenőrzési tevékenységét, rámutat arra is, hogy a teljes költségvetési területre vonatkozó, a kifejezetten humánpolitikai jogalkalmazói típusú ellenőrzési rendszer nem teljes körű, csak a mintegy 110 ezer³⁴ fős kormányzati szolgálati-közzolgálatijogviszonyban álló foglalkoztatotti körre vonatkozik. A tanulmányban korábban utalás történt arra, hogy a költségvetési szféra személyi állományának foglalkoztatási jogviszonyaiban a felsorolt további foglalkoztatási joganyagban – önálló közzjogi szabályozás hiányában – nem érvényesülhet a kifejezetten a közzolgálati-munkajogi szabályok (jogviszony-létesítés, általános alkalmazási feltételek, besorolás-előmenetel, összeférhetetlenség, illetménymegállapítás stb.) munkáltatói szintű alkalmazásával összefüggő ellenőrzési mechanizmus.

Az elmúlt években több szakmai, tudományos és érdekképviselői fórumon vetődött fel annak igénye, hogy e jogterületen belül, a többi jogintézményhez (pl: vagyonyilatkozat, teljesítményértékelés, felmentési jogcímek, végkielégítésre jogosultság) hasonlóan itt is sor kerüljön *harmonizációs lépések megtételére*, amely alapvetően befolyásolja a közigazgatás teljesítőképességét.³⁵ Nevezetesen, a Kit./Kttv. mintájára – a párhuzamos ellenőrzési rendszerektől (ÁSZ, kincstári, munkaügy stb.) elhatároltan – a közzolgálati ellenőrzés eljárási rendszere önálló jogintézményekként épüljön be a többi foglalkoztatási törvény keretei közé. Ez történhetne közös felhatalmazás alapján, vagy azonos szabályok beépítésével, vagy közös eljárási mechanizmusok kiépítésével. Az önkormányzati szférát érintő harmonizációs lépésből számtalan előny származna, mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervek számára. A jogalkotás területén pozitív hatásként elsősorban a Kormány közigazgatási-költségvetési személyzetpolitikai feladat- és hatáskörének a jelenleginél magasabb szintű érvényesítését is jelentené, mivel a közzolgálati ellenőrzések tapasztalatainak megismerése a közalkalmazotti szférában, továbbá a hivatásos szolgálati jogviszonyban állók (rendészeti igazgatás, vám- és pénzügyi igazgatás stb.) esetében is alapvető információkat szolgáltatnának.

34 Lásd a korábbi KÖZIGTAD és a KSA létszámra vonatkozó adatait.

35 HAZAFI Zoltán (2005): Elgondolás és fejlesztési javaslat a közigazgatás személyi állománya teljesítőképességének növeléséről. 1. rész. Magyar Közigazgatás, 55:(4). 204–220.

A kormányzati személyzetpolitikai stratégiának a jogviszonyok közötti átjárhatósági elvéhez illeszkedve további pozitív hatása lenne a harmonizációnak az, hogy a közalkalmazotti (oktatási, egészségügyi, kulturális stb.) intézményi rendszerben, illetve a rendvédelmi/honvédelmi területen dolgozó munkáltatói jogkörgyakorlók a tradicionális ellenőrzési formák mellett a közszolgálati típusú ellenőrzések tapasztalatait is megismerve, a rendszeres ellenőrzések révén visszacsatolást kapnának a munkáltatói intézkedések jogszerűségéről, esetleg célszerűségéről, illetve az ellenőrzések rámutathatnának a hibás, célszerűtlen, néhány esetben jogszerűtlen munkáltatói intézkedések gyakorlatára. Nem elhanyagolható szempont az egyre gyakoribb munkaügyi perek számának jelentős csökkenése sem. A közszolgálati ellenőrzések más foglalkoztatási jogviszonyokban történő alkalmazását a vagyonyilatkozat-tételi, továbbképzési, illetve a teljesítményértékelési rendszer kiterjesztéséhez hasonló módon lehetne megoldani, nevezetesen, a jogintézményt és az ehhez kapcsolódó eljárási szabályokat egy *megfelelő adaptációval* lehetne az érintett törvényi szintű szabályokba beilleszteni oly módon, hogy az eljárási szabályok, a kormányzati felhatalmazás és az ellenőrzési jogosultságok azonosak lennének.

6. A közszolgálati életpályaprogramok és az önkormányzati HR-rendszer kapcsolatai

A 2010–2014, illetve a 2014–2018 közötti két kormányzati ciklus egyik legnagyobb hatású döntésének a tágabb költségvetési területek személyi állományát érintő, a közszféra foglalkoztatási jogviszonyaira vonatkozó életpályaprogramok kidolgozása és végrehajtása tekinthető. A közszféra szinte valamennyi foglalkoztatotti csoportjára közvetlenül vagy közvetve vonatkozott az ún. életpályarendszerre való áttérés (Kttv., Kjt., Hszt., Hjt., Bjt. stb.) kormányzati döntési hatóköre, amely ugyanakkor az egyes alkalmazotti csoportokat változó intenzitással érintette.

A közszférát érintő életpálya programok hatásait tekintve összességében megállapítható, hogy a programokra irányadó parlamenti és kormányzati szintű döntések nyomán az egyes foglalkoztatási csoportok tekintetében:

- bevezetésre került az adott ágazati/szektorális életpálya program,³⁶ s a bevezetés új törvényi szintű foglalkoztatási jogviszonyt vagy a meglévő jogviszony jelentős átalakítását eredményezte (Kttv., Hszt., Áttv. Hjt.);
- bevezetésre került az új életpályaprogram azzal, hogy a korábbi foglalkoztatási jogviszony változatlanul fennmaradt, az új elemeket az ágazati szaktörvények tartalmazzák (Kjt./pedagógusi/szociális életpályák, bírák, igazságügyi alkalmazottak, NAV stb.);
- nem került bevezetésre külön életpályaprogram, azonban jelentős kormányzati bérintézkedésekre került sor, vagy központi költségvetési finanszírozás mellett széles körű mozgásteret biztosítottak a jogszabályok (Kjt./szociális ágazat, önkormányzati tisztviselők, szabályozó hatóságok stb.), emellett jelentős mértékben nőtt a minimálbér és a garantált bérminimum;

36 Lásd bővebben a korábban idézett kormányhatározatokat és kormányzati döntéseket.

- nem került bevezetésre sem életpályaprogram, sem központi bérintézkedés (munkajogi jogviszonyban állók stb.).

A rendszertani csoportosítás értelemszerűen nem részletezi azokat a költségvetési foglalkoztatási csoportokat, ahol maga a foglalkoztatási jogviszony jellege fogalmilag kizárja az életpályaelv érvényesítését, a program bevezethetőségét, így különösen a választott közjogi tisztséget betöltők (polgármesterek, helyi önkormányzati képviselők), a kiemelt közjogi tisztséget betöltők, a Kttv. szerinti általános munkajogi jogviszonyban álló fizikaiak, a projektalapú finanszírozottak, a határozott idejű kinevezettek stb.) eseteiben.

A költségvetési szférán belül a közigazgatást, a rendvédelmet és honvédelmet érintően *egységes, ún. közszolgálati életpályamodell* került kidolgozásra, ezzel párhuzamosan a közszférát érintően további életpályaprogramok bevezetéséről is döntés született, így a pedagógusokra, az egészségügyben foglalkoztatottakra vonatkozó pályamodelleket és a szociális és a kulturális szférát érintően, valamint folyamatos a bírói és ügyészi életpályaprogramok végrehajtása is.

A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, a közszolgálati életpályák összehangolásáról szóló 1207/2011. (VI. 28.) Korm. határozat, a Kormány Személyzeti Stratégiája, valamint az új közszolgálati életpálya bevezetéséről szóló 1846/2014. (XII. 30.) Korm. határozat egy tudatos kormányzati szintű személyzeti-humánfejlesztési stratégia részeként, eltérő időbeli ütemezéssel, de egységes elvek és értékek mentén határozta meg a kormánytisztviselői, a rendvédelmi hivatásos, valamint a hivatásos és szerződéses katonai jogállású személyi állományra vonatkozó jogi szabályozás felülvizsgálatát. A közös elveken és értékeken nyugvó életpályamodell kialakításához a belépéstől a pályafutás lezárulásáig tartó életútelemekeket kellett kialakítani, megteremtve az egyes ágazatok közötti többirányú mobilitás lehetőségét.

Az összehangolás tárgyát képező három foglalkoztatási jogviszony fejlesztését ennek megfelelően önálló életpályamodellek határozták meg. Az egységes életpályaprogram közigazgatást érintő részeként lépett hatályba a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (kerettörvényként magában foglalva az önkormányzati tisztviselők és a polgármesterek jogviszonyát is), a rendvédelmet érintő részeként a rendvédelmi szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény, ezzel párhuzamosan a honvédelmi területet érintően elkészült a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény is. A hivatkozott területek szabályozási rendszereinek kidolgozásakor az alábbi keretfeltételeket kellett figyelembe venni:

- az új életpályaprogramot megalapozó kormányhatározatok szakpolitikai és jogpolitikai célrendszere;
- a 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztéspolitikai célok és feltételek;
- az államreform és közigazgatási reform keretében megvalósuló strukturális átalakítások személyi állományt érintő hatásai (területi integráció, integrált minisztériumi struktúra, járási hivatali rendszer stb.);
- a közszolgálati szabályozás fejlődésének nemzetközi trendjei (OECD, EU);
- a központi költségvetési keretek és kormányzati bérpolitika irányai.

Az új közszolgálati életpályaprogramot megalapozó kormányhatározatok részletes célrendszert határoztak meg a közigazgatás, a rendvédelem és a honvédelem személyi állományára vonatkozó foglalkoztatásjogi szabályok egységes átalakításához. A célrendszer elemei: a közszolgálat/közigazgatás munkaerőpiaci versenyképességének erősítése, a szolgálati idő mellett a feladatkör értékét is figyelembe vevő új előmenetel kialakítása, az anyagi megbeccsülés és pályabiztonság elérése, a rugalmasabb bérrendszerek bevezetése, a bérfejlesztés ütemezése és mértéke, a TÉR átalakítása, a továbbképzés és a vizsgarendszer fejlesztése. A megtakarítási célú biztosítási konstrukcióra és a lakhatás támogatásának új rendszerére mint önálló életpályapillérekre a kormányhatározatok szerint külön kormányelőterjesztések vonatkoznak.

Ennek megfelelően az önkormányzati köztisztviselőket és részben az önkormányzati intézményi kör közalkalmazottait a *különböző életpályaprogramok* vagy közvetetten, vagy eltérő intenzitással érintették. A 2010-től kezdődő időszak kormányzati döntéseit elemezve megállapítható, hogy a különböző programok kezdeti időszakaiban az életpályák hatókörének kiterjesztésére a helyi önkormányzatoknál, illetve az autonóm szerveknél alkalmazásban álló köztisztviselőkre is volt kezdeményező készség. Ennek alapja a közszolgálati életpályák összehangolásáról szóló 1207/2011. (VI. 28.) Korm. határozat, amely szerint a Kormány a magyar közszolgálat újjászervezése, a karrierlehetőségek kibővítése és a közszolgálati életpályák összehangolása érdekében döntött a korábbi kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény hatálya alá tartozó foglalkoztatottak életpályamodelljét tartalmazó ágazati személyzeti stratégiák kidolgozásáról. Az előterjesztőknek a stratégiák kidolgozásánál figyelemmel kellett lenniük a kijelölt törvények hatálya alá tartozó szerveknél más jogállásban *foglalkoztatottakra (így különösen az Mt.-s munkavállalókra, civil állományra), továbbá a helyi* önkormányzatoknál, illetve az autonóm szerveknél alkalmazásban álló köztisztviselőkre is.

Az, hogy a közszférára, ezen belül a közszolgálati életpályára vonatkozó kormányzati döntések az önkormányzati köztisztviselőket, ügykezelőket és fizikai alkalmazottakat a későbbiekben már nem érintették – mint az előzőekben is jeleztem –, a már hatályon kívül helyezett, az új közszolgálati életpálya bevezetéséről szóló 1846/2014. (XII. 30.) Korm. határozat is megerősítette. A hivatkozott határozat alapján a Kormány olyan döntést hozott, hogy az életpályaelemeket, illetve az ezekhez rendelt illetmény- és keresetnövelő bérintézkedéseket a közigazgatásban kizárólag a kormányzati szolgálati jogviszonyban álló kormánytisztviselőkre terjeszti ki. Ennek megfelelően a közszolgálati életpályaprogramból kimaradtak az önkormányzati köztisztviselők mellett az autonóm államigazgatási szervek, a szabályozó hatóságok és az alkotmányos szervek hivatalaiban foglalkoztatott köztisztviselők, ügykezelők és fizikai alkalmazottak, valamint az állami vezetők is.

Az 1846/2014. (XII. 30.) Korm. határozat a közigazgatást érintően az alanyi körre vonatkozó lehatárolást is tartalmazott, ennek megfelelően az életpálya nem vonatkozott az alábbi személyi körre:

- szakmai vezetőkre (közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, Kttv. VII. fejezet), továbbá a politikai tevékenységet ellátókra [politikai vezető, politikai (fő) tanácsadó, kabinetfőnök, Kttv. 203. §, Kttv. 205. §, Ksztv. 6. § (2)];

- a helyi önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri hivatala, közterület-felügyelete, közös önkormányzati hivatala köztisztviselőire (Kttv. VIII. fejezet);
- az autonóm államigazgatási szerveknél foglalkoztatott köztisztviselőkre [Ksztv. 1. § (3) bek.];
- az önálló szabályozó szervnél foglalkoztatott köztisztviselőkre [Ksztv. 1. § (6) bek.];
- a Kttv. 2. §-ában szereplő, az előzőekben fel nem sorolt autonóm államhatalmi szervek hivatalainál foglalkoztatott köztisztviselőkre;
- a felsorolt szerveknél foglalkoztatott közszolgálati ügykezelőkre (Kttv. IX. fejezet);
- a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalókra (fizikai alkalmazott).

A közszférát érintően a már hatályba lépett, illetve a jelenleg is zajló különböző ágazati/szektorális életpálya programok (közszolgálati, rendvédelmi, pedagógus, szociális, honvédelmi stb.) közös kormányzati rendező elvének az tekinthető, hogy a programelemek bevezetését és jelentős központi költségvetési forrásokat csak azokon a területeken biztosít, ahol a Kormány irányítása, felügyelete, valamint a munkaadói felelőssége közvetlenül megjelenik, illetve amely területeken a strukturális reformok megtörténtek. Azon foglalkoztatási csoportok esetében, ahol nem életpálya programok kerülnek bevezetésre, ott jellemzően központi bérpolitikai intézkedésekre került sor. A programokat érintő további közös szabályozási alapelv, hogy kizárólag az egyéni (esetenként a szervezeti) szintű teljesítmények növelése lehet az alapja a bér- és kereseti pozíciók javításának.

Az önkormányzati köztisztviselői kart csak közvetetten, az egységes szabályozás határait tekintve érintették a kormányzati döntések, így különösen a közszolgálati életpálya bevezetésének előkészítésével kapcsolatos egyes feladatokról szóló 1004/2013. (I. 10.) Korm. határozat, a Kormányzati Személyzeti Stratégiáról szóló 1336/2011. (X. 14.) Korm. határozat, a Magyar Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról szóló 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozat, a közszolgálati életpályához kapcsolódó otthoneremtési kamattámogatásról és egyéb feladatokról szóló 1721/2013. (X. 11.) Korm. határozat, valamint a járásk kialakításáról szóló 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat előírásai. Közvetetten – a támogatási oldalról – érintették e szféra humán területeit az EU Operatív Programjai is. Ugyanakkor az önkormányzati hivatali állomány kimaradt a kormányzati létszámcsökkentésről szóló 1106/2003. (X. 31.) Korm. határozat és az 1004/2012. (I. 11.) Korm. határozat előírásaiból.

A közszolgálati életpálya programot megelőző, egyes életpályaelemekre koncentrált kormányzati döntésekben és kialakított jogintézményekben azonban az önkormányzati köztisztviselők is érintettek lettek, így az egységes szabályozás részesei:

- az integrált teljesítményértékelési rendszernek,
- az egységes közszolgálati továbbképzési rendszernek,
- képesítési követelményeik megegyeznek a területi kormánytisztviselőkével,
- a közigazgatási alap- és szakvizsgarendszernek.

Nem vonatkozik rájuk azonban:

- az MKK kamarai kötelező tagsága;
- a kormányzati kirendelés,
- a hivatali érdekből történő átirányítás;
- az etikai rendszer és a szigorú etikai eljárási szabályok;

- a tartalékkállományi rendszer;
- az egységes kormányzati személyzetpolitikai elemek (nyugdíjpolitikai elvek, jutalmazás, kinevezés stb.).

Ugyanakkor 2017-től szabályozási oldalról a jogalkotó olyan kedvező kereteket biztosított az önkormányzatok számára, amelyeket az alkotmányos szerveknek, autonóm államigazgatási szerveknek és a szabályozó hatóságoknak már biztosított. Az önkormányzati köztisztviselőket (ügykezelőket, fizikai alkalmazottakat) érintően a Kttv. az illetményrendszer tekintetében széles körű mozgásteret (személyi illetmény, önkormányzati illetménykiegészítés, alapilletmény-eltérítés, címadományozás stb.) biztosít az önkormányzati testületek számára.

A Kttv. 235. § (1) bekezdése alapján a képviselő-testület hivatalánál minősítéssel, ennek hiányában teljesítményértékeléssel alátámasztott, kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőnek az e törvényben meghatározott illetményrendszerre vonatkozó szabályoktól eltérő személyi illetményt állapíthat meg – a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke jóváhagyásával – a jegyző, illetve a főjegyző. A tárgyév március 1-jétől a következő év február végéig terjedő időszakra vonatkozó havi illetmény nem haladhatja meg a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszeresét. A személyi illetmény megállapítása tekintetében csak a helyi források rendelkezésre állása szabhat határt.

A Kttv. 133. § (3) bekezdése alapján az önkormányzatoknál a hivatali szerv vezetője a tárgyévet megelőző év minősítése, ennek hiányában teljesítményértékelése alapján az alapilletményt a tárgyévre vonatkozóan legfeljebb 50%-kal megemelheti. Az alapilletmény eltérítés esetében is csak a helyi források rendelkezésre állása szab határt. A Kttv. 234. § (3) bekezdése alapján helyi önkormányzat rendeletben egységesen valamennyi felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselőnek a tárgyévre illetménykiegészítést állapíthat meg, amelynek mértéke a köztisztviselő alapilletményének

- a) a megyei önkormányzatnál, a megyei jogú városnál legfeljebb 40%-a,
- b) községi önkormányzatnál legfeljebb 20%-a,
- c) az a) és b) pontban nem szereplő önkormányzatnál legfeljebb 30%-a.

A 234. § (4) bekezdése szerint érettségivel rendelkező köztisztviselőnek megállapítható illetménykiegészítés mértéke legfeljebb 20%. Az illetménykiegészítés mértéke évről évre változtatható, a helyi költségvetés függvényében. A címadományozás tekintetében is széles körű mozgástér áll rendelkezésre (szakmai tanácsadó és főtanácsadó, közigazgatási tanácsadó és főtanácsadó, önkormányzati tanácsadó és főtanácsadó).

A közszféra bérrendszerei tekintetében, így az önkormányzati köztisztviselői bérek és keresetek esetében – a kötött bérrendszer mellett is – alsó és felső kereseti határok érvényesülnek. A havi (személyi) illetmény az önkormányzatoknál sem haladhatja meg a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszeresét, ugyanakkor nem lehet kevesebb, mint a garantált bérminimum összege.

Itt szükséges megjegyezni, hogy a VKF megállapodások és a kormányrendeletek szerinti minimálbér és garantált bérminimum mértékeinek évenkénti dinamikus növekedése is felélelő a központi statisztikai hivatal által hivatalosan közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszeresét, ugyanakkor nem lehet kevesebb, mint a garantált bérminimum összege.

Az önkormányzati illetményalapokat érintően a központi költségvetési törvények szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben a – az önkormányzat saját forrásai terhére – a képviselő-testület hivatalánál foglalkoztatott köztisztviselők vonatkozásában – a Kttv.-ben foglaltaktól eltérően – 38 650 Ft-nál magasabb összegben állapíthatja meg az illetményalapot. A magasabb illetményalap szerint megállapított havi illetmény nem haladhatja meg a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszeresét.

Az önkormányzati köztisztviselők esetén a központi normatív finanszírozás a köztisztviselők elismert létszáma alapján történik. A központi költségvetés által finanszírozott létszám 25 000 fő, a tényleges köztisztviselői létszám³⁷ 34 000 fő. Az önkormányzati illetményalapok a kormánytisztviselői illetményalaphoz (38 650 Ft) igazodnak, de egyre több azon önkormányzat, amelynél ez magasabb mértékű.

Emellett az autonóm államigazgatási szerveknél és szabályozó hatóságoknál, illetve az Mőtv. szerinti helyi önkormányzatoknál a személyi állomány köztisztviselői jogállásának sajátosságát az adja, hogy *munkáltatójuk nem tartozik a Kormány irányítása/felügyelete* alá. Éppen ellenkezőleg, jelentős közjogi, szervezeti és működési autonómiával rendelkeznek, amely az egységes kormányzati személyzetpolitika és az emberi erőforrás gazdálkodás területén elsősorban a törvényekben biztosított nagyobb rugalmasságban fejeződik ki. Mint jeleztük, a Kttv. alapján az önkormányzatoknál mód van arra, hogy kedvezőbb irányban eltérjenek a törvény által meghatározott illetményektől (pl. személyi illetmény alkalmazása, jutalomkorlát hiánya, mérlegelési jogkörben biztosított illetménykiegészítés), ezzel a lehetőséggel az önkormányzatok jelentős (a nagy adóerő képességgel rendelkező) része élni tud. Az önkormányzat szervezetalakítási szabadsága és a saját személyi állományának kiválasztására vonatkozó sajátosságok is indokolják azt, hogy az önkormányzat kellő mozgástérrel rendelkezzen az önkormányzati köztisztviselő bérezése és a hivatali szervezet kialakítása tekintetében.

Összegezve: a fenti indokok miatt rendszertanilag egységes köztisztviselői életpályáról nem lehet beszélni, mivel az alkotmányosan különböző, személyzetpolitikai és humánerőforrás gazdálkodás szempontjából össze nem illeszthető szervtípusokat és személyi kört foglalna magába.

Azonban a szabályozás felülvizsgálatánál az alábbi elvek érvényesítésével lehetne az önkormányzati köztisztviselők bér- és munkaerőpiaci pozícióit tovább javítani:

- az önkormányzatok feladataihoz illeszkedően a meglévő köztisztviselői munkaköröket – hasonlóan a Hszt. szabályozásához – egységes módszertan alapján kategóriákba sorolni;
- a kategórián belüli előmenetelt szigorúbb feltételekhez kötni: teljesítményértékeléshez, továbbképzési kötelezettség teljesítéséhez, várakozási idő kitöltéséhez;
- a horizontális előmenetel (belső átjárhatóság) lehetőségét kibővíteni az önkormányzati fenntartású költségvetési intézmények (Kjt.) körében;
- az önkormányzati autonómia megjelenítése a törvényi szabályozás keretei között az illetménymegállapítás körében az alábbi technikákkal:

- egy fizetési fokozathoz tartozó szorzószám szabályozása a minimum és a maximum érték megjelölésével, vagy sávós bérrendszer bevezetése,
- a teljesítményjuttatás mértékében a források függvényében testületi hatáskörbe utalni annak éves mértékét,
- önkormányzati illetményalap teljes elválása a köztisztviselői illetményalaptól (esetlegesen ez esetben is minimális és maximális mérték szabályozása, amelynek keretei között az önkormányzat dönthet a konkrét mértéktől).

Összegezve, az önkormányzatoknál dolgozó köztisztviselőkre vonatkozó szabályozásba tehát a közszolgálati életpálya-koncepcióban felvázoltak, az Alaptörvény és az Möt. által meghatározott funkciókra, a feladatok sajátosságára és – a fővárosi önkormányzatot kivéve – az önkormányzatok egyszintű felépítésére figyelemmel nem illeszthető. Megállapítható azonban, hogy egy, a jelenleginél motiválóbbr előmeneteli és illetményrendszer kialakításának vizsgálata a jövőben nem elképzelhetetlen.

Végezetül megemlítenéd, hogy az önkormányzati tisztviselők bérpozícióinak javítása – a központi költségvetés helyzetét, valamint a közszféra valamennyi munkavállalóit érintő kormányzati béripolitikai és javadalmazási hatásokat figyelembe véve – folyamatos feladatként jelentkezik.

Felhasznált irodalom

- HAZAFI Zoltán (2007): A közszolgálat szabályozási koncepcióinak változása: nemzetközi tendenciák I. *Közigazgatási Szemle*; HAZAFI Zoltán (2010): Egységes és stabil közszolgálat. *Új Magyar Közigazgatás*.
- LUDÁNYI Dávid (2017): Közszolgálati rendszerek a konvergencia és az empirikus adatok összefüggésében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*.
- BALÁZS István, Dr. (2014): *Humánerőforrás- és a közszolgálati menedzsment sajátos működése*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.
- BALÁZS István, Dr. (2009): Nemzetközi tendenciák a közszolgálat fejlődésében. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. sz.

III. KLOTZ PÉTER: A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK JOGÁLLÁSÁNAK VIZSGÁLATA NEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÁSBAN

Tartalom

1. Bevezetés	60
2. Kihívások a helyi önkormányzatok előtt	62
2.1. Urbanizáció	62
2.2. Életkörülmények változása és a városok változó szerepe	65
3. Helyi Önkormányzatok Európai Chartája	66
3.1. A Charta szerepe és jelentősége	66
3.2. A Charta felépítése	67
3.3. A Charta és a helyi önkormányzatok emberi erőforrás gazdálkodása	69
4. Helyi önkormányzati modellek	70
5. Egyesült Királyság	72
6. Franciaország	75
7. Németország	79
8. Összefoglalás	82
Felhasznált irodalom	83

1. Bevezetés

A helyi önkormányzatok komplex szerveződések, amelyek igen összetett feladatokat látnak el. Szociológiai szempontból olyan szervezetek, amelyek egy földrajzilag jól lehatárolható helyen élő emberközösségek alkotnak annak érdekében, hogy közös ügyeiket hatékonyan és eredményesen oldhassák meg. Gazdasági szempontból vizsgálva őket a helyi önkormányzatok tulajdonosként, megrendelőként vagy szolgáltatóként maguk is a helyi gazdaság részei, így a kereslet és a kínálat szabályai alapján vesznek részt a piacgazdaság működtetésében. Tevékenységüknek jelentős szociális dimenziói is vannak, hiszen a közösség leginkább ezen a szinten szembesül a helyi szociális problémákkal, például a rászorulókról való gondoskodás, a hajléktalanok ellátása, a fogyatékkal élők támogatása vagy az idősek gondozása kapcsán. E feladatokat célszerű helyi szinten, a helyi igényekhez (és lehetőségekhez) szabva, helyi önkormányzati szerepvállalással ellátni. A helyi önkormányzat ugyanakkor közigazgatási funkciókat is ellát. Szervezi és koordinálja a közszolgáltatások ellátását, szabályozza a helyi viszonyokat, és hatósági eszközökkel alkalmazza, végrehajtja a helyi vagy magasabb rendű normákat. A helyi önkormányzat ezen túl a helyi és országos politika színtere is: a választott képviselők révén képviseli a helyi akaratot, irányt szab az intézményi működésnek és fejlesztéseknek, továbbá menedzseli a helyi anyagi erőforrások begyűjtését és felhasználását.

A kifejtettek alapján jól látható, hogy milyen komplex feladatokkal szembesülnek a helyi önkormányzatok nap mint nap. E feladatok ugyanakkor nagyon nehezen szabványosíthatók: mások az igények és lehetőségek egy kistelepülésen, mint egy nagyvárosban, egy mezőgazdasági jellegű térségben, mint egy ipari központban. A helyi önkormányzatoknak úgy kell megfelelniük a helyi lakosság (és az egyéb érintettek: vállalkozók, kormányzati hivatalok, befektetők, turisták stb.) változó igényeinek, hogy a rendelkezésükre álló források és kapacitások szűkösek, a szabályozók által biztosított mozgástér pedig korlátokat szab a helyi kezdeményezéseknek.

Mindezek alapján kiemelt lehetősége van a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogi szabályok vizsgálatának. Vannak-e olyan nemzetközileg elfogadott követelmények, amelyek a helyi önkormányzatokra vonatkoznak, és ha igen, akkor ezek milyen irányban engednek mozgásteret a központi vagy helyi jogalkotó számára, illetve milyen megoldások alakítják, formálják folyamatosan a jogi kereteket annak érdekében, hogy azok ne korlátozzák, hanem támogassák, segítsék a helyi önkormányzatok munkáját és feladatainak ellátását?

A jelen tanulmányban arra vállalkoztunk, hogy bemutassuk a helyi önkormányzatok jogállását nemzetközi összehasonlításban, és feltárjuk azokat a trendeket, fő fejlődési irányokat, amelyek új kihívásként jelentkeznek a helyi önkormányzatok számára is. Tanulmányunkban tudatosan nemcsak a jogi szabályok részletes felsorolására, bemutatására szorítkozunk, hanem igyekszünk feltárni azokat a körülményeket is, amelyek e szabályokat megalapozták, illetve amelyek a jövőben hatni fognak a helyi önkormányzatokra és rajtuk keresztül a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogi szabályozásra is.

Tanulmányunk másik fő súlypontja az emberierőforrás-gazdálkodás kérdéseinek a vizsgálata. Ahol tehát lehetőségünk nyílik e kérdés elemzésére, ott részletesebben is bemutatjuk ezt a területet. Meggyőződésünk ugyanis, hogy a magas színvonalú emberierőforrás-gazdálkodás jelentős segítséget nyújthat a helyi önkormányzatok számára nemcsak a helyi

közszolgáltatások szervezésében, de a helyi lakosság valós igényeinek felismerésében és azok jobb kezelésében is.

A helyi önkormányzatokra vonatkozó modern jogelvek gyökerei a középkori városi jogokban gyökereznek. Ezeket különféle, az uralkodók által biztosított kiváltságlevelek tartalmazták, amelyek a város, illetve a városi polgárok jogait (kiváltságait) és kötelezettségeit tartalmazták. Mivel a XII–XIII. századi gazdasági fellendülés eredményeként szaporodott a városok száma és lakossága, az uralkodók egyre gyakrabban éltek e városoknak biztosított kiváltságokkal. E kiváltságlevelek, a római jog továbbélő megoldásai és a helyi jogszokások alapján kezdtek kialakulni a városok jogát összefoglaló kódexek. Ezek közül a legnagyobb hatással az 1215 és 1235 között Eike von Repgow lovag által összeállított szász tükör (Sachsenspiegel) rendelkezett. A jól bevált és működő jogi normákat a későbbiek során egyre több város átvette és alkalmazta, így – noha nem ez volt az érintett városiak elsődleges szándéka – a középkori Európában meglepően egységes jogi megoldások jöttek létre a városokra. Jellemző példa, hogy *„[a] szász tükörből a városjogok is vettek át normákat, így a hamburgi, a brémai, illetve a kölni városjog. Eike jogkönyvének hatása Hollandiában is kimutatható: a szász tükröt holland nyelvre is lefordították, s a könyvnyomtatás korában Delft és Gouda városokban is megjelent. Németország egyes tartományaiban a szász tükör több évszázadon át hatályban volt, Tübingiában például egészen 1900-ig a Német Polgári Törvénykönyv (BGB) hatálybalépéséig.”*³⁸

A középkori városjog másik jelentős forrása a magdeburgi jog, amely a németországi Magdeburg városhoz kötődik. A korabeli gazdasági élet fontos központjaiként működő városok kereskedői és kézművesei számára fontos volt a béke, a jogbiztonság és a kereskedelmi forgalom biztonságának fenntartása, amelyet a város falain belül a városjog tudott számukra biztosítani. Mivel Magdeburg a kora középkor fontos kereskedelmi és gazdasági központja volt, és a magdeburgi jog viszonylag korán, már a XII. századra kialakult, az új városok alapításakor kézenfekvő volt, hogy e városokat – egyfajta korabeli „legjobb gyakorlatként” a magdeburgi városjoggal ruházzák fel. Az uralkodó számára ez kézenfekvő volt, mivel nem kellett részletes egyeztetésekbe bonyolódnia a leendő város számára biztosított jogokról és kiváltságokról, az uralkodói kancellária számára egyszerűbb volt az oklevelek kiállítását, az alapításban érintett telepések és kereskedők pedig a korábban megszokott és megismert jog alapján intézhették kereskedelmi és jogi ügyeiket. Ahogy a telepések és kereskedők újabb városokat alapítottak, a kereskedelmi útvonalak mentén hozták magukkal a városjogot is. *„A magdeburgi jogot először a kisebb települések nyerték el. A magdeburgi érsekség területén, az anhalti grófságban, a brandenburgi őrgrófságban, Szászországban s Tübingia egyes területein található azok a települések, melyeknek már a 12. és 13. század fordulóján a magdeburgi jogot adományozták. Mivel Nyugat-Európában a 12. század végére a városhálózat már jórészt kialakult, így az új települések kelet-európai alapítása a magdeburgi jog hatásának az irányát is meghatározta. A magdeburgi jog Lengyelországban, a Baltikumban, Csehországban, a mai Ukrajna, Fehéroroszország, Szlovákia, Románia és Magyarország területén volt jelen. A középkori Magyarország szabad királyi városaiban illetve az erdélyi és*

*a szepességi szász területeken is találkozunk a magdeburgi jog hatásával. A szász-magdeburgi jog Közép-Kelet-Európában a 13. századtól kezdve hatott a városjogokon keresztül.*³⁹

Amint az az említett példákból is látható, a középkori városi jogok kialakulása jelentős hatással volt a kontinentális Európa helyi önkormányzatainak jogfejlődésére.⁴⁰ Azok a megoldások és jogintézmények (például polgárok tanácsa, polgármester, esküdtek tanácsa, jegyző, írásbeliség, önkormányzatiság, rendeletalkotási jog), amelyek a középkorban alakultak ki, és hosszú évszázadokon keresztül csiszolódtak, a polgári állam korában megjelenő törvényeken keresztül – modernizált formában – de továbbra is fennmaradtak.⁴¹

A helyi önkormányzatokra vonatkozó modern szabályozás e középkori alapok továbbfejlesztésével jött létre. Az, hogy a jelentős nyelvi, kulturális, jogi, gazdasági és társadalmi különbségek ellenére a helyi önkormányzatokra vonatkozó megoldások – bár részleteikben eltérnek – főbb vonalaikban nagy hasonlóságot mutatnak, azzal magyarázható, hogy a jogi alapok egységesítése a városi jogok segítségével már a középkor folyamán megkezdődött, és hosszú évszázadokon keresztül tovább élt, egészen a modern polgári állam kialakulásáig.

2. Kihívások a helyi önkormányzatok előtt

Amint azt az előző fejezetben láthattuk, a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogi szabályozás egységesülésének egyik legfőbb hajtóereje a kereskedelmi-gazdasági kapcsolatok fejlődéséből eredő egységes joghasználat és jogbiztonság iránti igény volt. A XXI. században a kereskedelmi kapcsolatok immár jellemzően nem városok, hanem országok és multinacionális vállalatok között zajlanak, elősegítve a globalizáció térnyerését. Az elmúlt néhány évtizedben bekövetkezett technikai-gazdasági fejlődés és társadalmi átalakulás ugyanakkor nemcsak az országokra, a vállalatokra és az emberekre van hatással, hanem a kisebb közösségekre, a helyi önkormányzatokra is. A következőkben azt vizsgáljuk meg, hogy melyek azok a legfontosabb kihívások, amelyekkel a helyi önkormányzatoknak kisebb vagy nagyobb mértékben szembesülniük kell, és amelyekre mind szervezeti működésük átalakításával, mind a rájuk vonatkozó jogi szabályok módosításával reagálniuk kell.

2.1. Urbanizáció

A világ és a helyi önkormányzatok előtt álló legnagyobb kihívások közül elsőként érdemel említést a népesség növekedése és az ezzel szorosan összefüggő urbanizáció (városiasodás). Ez a jelenség egyaránt magában foglalja a városok lakosságszámának növekedését és a városok, valamint a városias életforma terjedését. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének 2017-ben publikált adatai alapján⁴² a Föld népessége továbbra is dinamikusan növekszik, a 2017-es 7,6 milliárdról 2030-ra 8,6 milliárdra, majd 2100-ra 11,2 milliárdra. Ez

39 GÖNCZI (2015), 23. oldal.

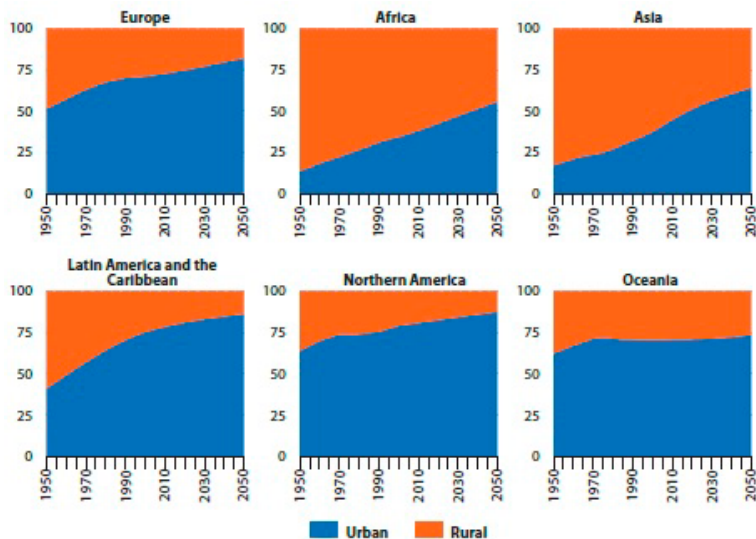
40 LADÁNYI (1996).

41 Magyarországon a középkori eredetű kiváltságokkal rendelkező városok betagozása a közigazgatási szervezetrendszerbe, valamint a modern városi igazgatási szervezetrendszer kereteinek meghatározása több lépésben történt meg a XIX. század második felében. A legfontosabb ezzel kapcsolatos törvények a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvénycikk, valamint a községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk voltak.

42 UNITED NATIONS (2017).

azt jelenti, hogy minden évben a Föld népessége átlagosan 83 millió fővel fog gyarapodni. A Föld legnépesebb országai 2050-re India, Kína és Nigéria lesznek. További, a demográfiai viszonyokra is ható változások várhatók a termékenység területén, miközben a népesség előregedése – főleg a fejlettebb országokban – is felgyorsul. 2100-ra a 80 évnél idősebb emberek száma a becslések szerint 909 millió főre fog növekedni, miközben a várható élettartam is folyamatosan nőni fog.

Az adatokból következően a népesség egyre nagyobb százaléka fog a városokban élni a Föld minden pontján. Ezt a jelenséget az alábbi ábra foglalja össze:



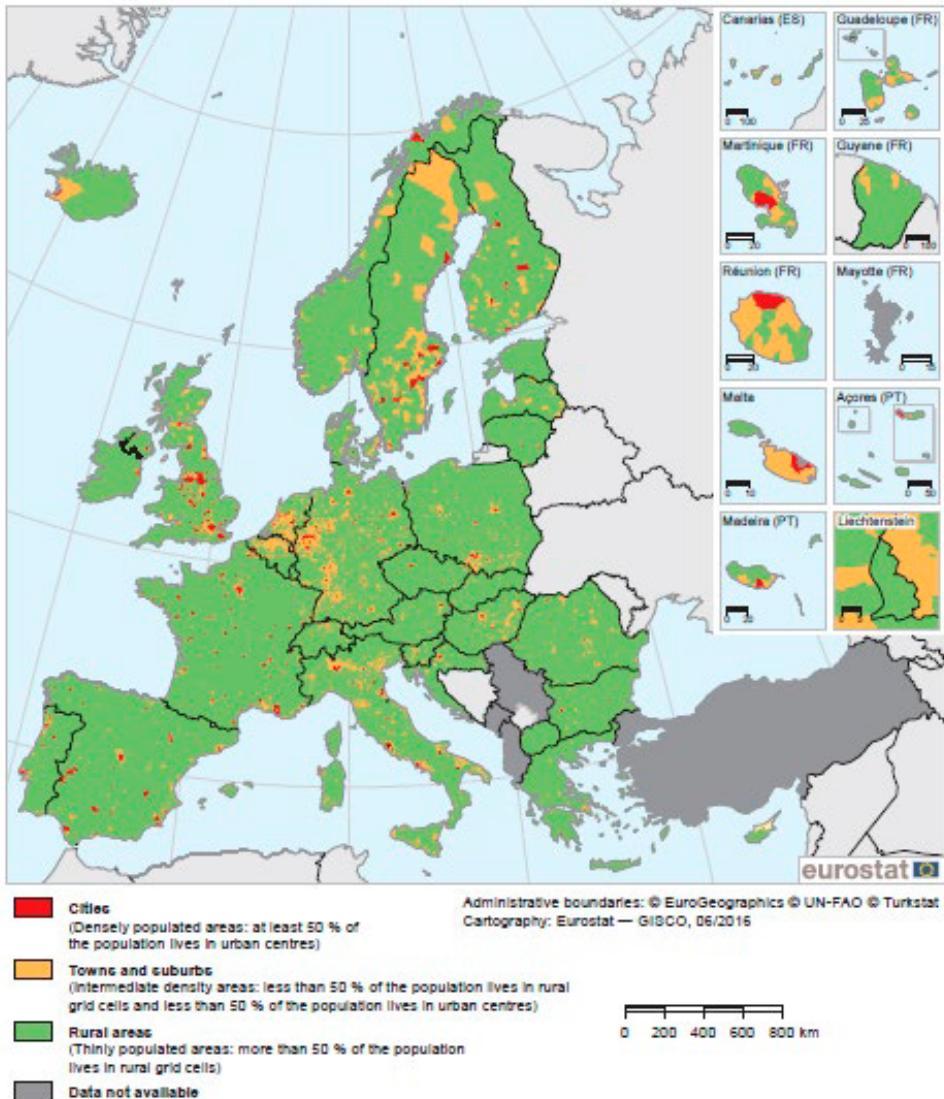
1. ábra: Urbanizáció a világban

Forrás: Eurostat 2014, 8. oldal

Amint az az ábrán is jól látható, az urbanizáció szintje 1950-től napjainkig valamennyi kontinensen jelentősen növekedett, és ez a tendencia – bár kisebb intenzitással – de valamennyi kontinensen továbbra is fennmarad. A legjelentősebb változás Afrikában, illetve Ázsiában várható, ahol az urbanizáció értékei nagyon alacsony szintről (10-15%) indulva radikálisan emelkednek 55-70% körüli értékekre. Ez a tendencia Európában is jellemző lesz, habár az 1950-es években az urbanizáció szintje már viszonylag magas volt (50%), és innen növekedett a jelenlegi 70% közelébe. Az Eurostat előrejelzései alapján ez az arány 2050-re, vagyis harminc év múlva további 10%-kal 80% közelébe fog növekedni. Ez azt jelenti, hogy a városias területek lakossága tovább fog nőni, és a vidékies települések lakosságszáma a népességnek mintegy 20%-át fogja kitenni. Ez nem elsősorban a városi lakosság növekedésében érezteti majd a hatást, hanem a vidékies települések lakosságszámának csökkenésében. Amennyiben a számítások igaznak bizonyulnak, a következő 25 évben a vidékies települések átlagosan el fogják veszíteni lakosságuk 20%-át. Ez a helyi önkormányzatokra lefordítva annyit tesz, hogy néhány évtizeden belül a működésre kialakított infrastruktúrát átlagosan ennyivel kevesebben fogják igénybe venni. Ha ezekhez az adatokhoz azt is hozzászámoljuk, hogy jellemzően a fiatalabb generációk mobilabbak és hajlandóak a költözésre,

akkor azt is mondhatjuk, hogy a vidékies településeken jelentős számban lesznek idősebb, a közösségi ellátórendszer (idősgondozást, egészségügyi ellátás, nappali otthon) igénybe vevő lakosok, míg más szolgáltatások iránt (védőnői szolgálat, bölcsőde, óvoda, iskola) csökkeni fog a helyi kereslet. Természetesen ugyanezen folyamatok fordítottjai játszódnak le a városias településeken.

A városiasodással kapcsolatos második nagy kihívás, hogy e jelenség eltérő mértékben jelentkezik az Európai Unió különböző tagállamaiban. Ezt az alábbi ábra szemlélteti:



2. ábra: Az urbanizáció szintje Európában a 2. helyi közigazgatási egység (LAU2) szintjén
Forrás: Eurostat 2014, 25. oldal

Ahogy az az ábrán is látható, már napjainkban is vannak olyan városias régiók, amelyek esetében a városok és a külvárosaik szinte teljesen egybeérnek, és összefüggő metropoliszokat hoznak létre. Ilyen terület különösen az Egyesült Királyságban London és Manchester környéke, a Rajna vidéke Németországban, Franciaország Párizs környéki területei, Hollandia és Belgium Brüsszel környéki területei, Észak-Olaszországban Milánó és környéke, valamint Svédország déli része és Finnország egyes területei. Jól látható, hogy ezeken a területeken a népesség igen nagy számban van jelen, és a városiasodás is igen előrehaladott. A népességszám koncentrálódásával várható, hogy az európai nagyvárosok környéke további népességet fog felszívni, különösen akkor, ha az országon belüli népességvándorláshoz hozzászámítjuk az országok közötti népességvándorlást is. A nagyvárosok és környezetük ugyanis sokkal több lehetőséget, munkaalkalmat biztosít az álláskeresők számára, mint a vidékies területek. Ebből ugyanakkor az is következik, hogy a nagyvárosok helyi önkormányzatai egyre nagyobb mértékben szembesülnek majd a városi infrastruktúra egyre növekvő igénybevételével, ideértve különösen az iskolákat, a tömegközlekedést, valamint a közszolgáltatások igénybevételét. Ez értelemszerűen újfajta együttműködési lehetőségek kialakítását is igényli az egyes helyi önkormányzatok között annak érdekében, hogy a települések közötti szinergiákat minél jobban kihasználhassák.

2.2. Életkörülmények változása és a városok változó szerepe

Az életkörülmények változása ugyancsak olyan tényező, amellyel a helyi önkormányzatoknak a jövőben számolniuk kell. A változás jelentős része magából az urbanizációból következik: egyre nagyobb népesség fog élni egyre kisebb helyen, miközben a rendelkezésre álló természeti erőforrások is szűkülnek. A növekvő városi népesség számára egyrészt biztosítani kell legalább a közszolgáltatások szinten tartását, másrészt lehetőleg biztosítani kell a szolgáltatások fejlesztését is. Ez azonban az önkormányzatok számára jelentős többletforrásokat igényel.

Az infrastrukturális fejlesztések szükségessége mellett az is tapasztalható, hogy egyes városok egyre inkább kénytelenek specializálódva alkalmazkodni a megváltozott gazdasági-társadalmi viszonyokhoz. Ez a jelenség az ötvenes években a nagy ipari-gazdasági központok hanyatlásával kezdődött, ami komoly politikai feszültségeket keltett elsősorban Nagy-Britanniában, Belgiumban és Franciaországban. Ezek a feszültségek akkora méretűvé váltak, hogy azokat a helyi önkormányzatok már képtelenek voltak saját eszközeikkel kezelni, így szorosabb együttműködésre volt szükség a központi kormányzattal.

A helyi önkormányzatok gazdasági lehetőségeit vizsgálva azt tapasztalhatjuk, hogy egyes városok komoly bevételi forrásokra tesznek szert a turizmusból. Ezen városok (például Barcelona, Velence) gazdaságának jelentős részét adja ez a szektor. Ebben az esetben a helyi önkormányzatnak fontos szerepe van a helyi lakosság, valamint a turizmus és a turizmusból élő vállalkozók közötti kapcsolatok rendezése és a mindenki számára elfogadható és vállalható megoldások megtalálásában annak érdekében, hogy a felek közötti kapcsolatok fenntarthatóvá váljanak. A városok gazdasági specializálódásának további példája lehet, amikor egy-egy település valamely saját iparágához (például autógyártás, biotechnológia, bankszektor) kötődik, és ahhoz alkalmazkodva alakítja ki gazdasági-képzési kereteit.

Ezekben az esetekben az helyi önkormányzatok elsődleges feladata a helyi erőforrások mozgósítása annak érdekében, hogy azok minél inkább biztosítsák a települések működésének hosszú távú fenntarthatóságát. Ilyen fontos infrastruktúrafejlesztés lehet a helyi közszolgáltatások fejlesztése, például az okos városok koncepció megvalósításával.

3. Helyi Önkormányzatok Európai Chartája

3.1. A Charta szerepe és jelentősége

Az előzőekben ismertetettek alapján különösen nagy jelentősége van azoknak a dokumentumoknak, amelyek meghatározzák a helyi önkormányzatiságra vonatkozó minimumkövetelményeket. E dokumentumok egyrészt iránymutatásul szolgálnak a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogi szabályozások szakmai megítéléséhez, továbbá jó kiindulási alapot jelentenek a jövőbeli szabályozás számára.

Ez az iránymutatás kétirányú lehet. Amennyiben egy ország helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozása nem felel meg a nemzetközi követelményeknek, sok esetben jogalkotási igényként jelentkezik az ország jogi szabályainak összhangba hozatala a nemzetközi követelményekkel. Másik oldalról egy-egy tervezett új szabályozási megoldás kapcsán is könnyebben megítélhető, hogy azt a nemzetközi közösség a minimumkövetelményekkel összhangban állónak, vagy azzal ellentétesnek tekinti-e. Értelemszerűen egy-egy tagállami szabályozás megítélése, a nemzetközi követelményeknek való megfelelés nem egyszerű feladat, a szabályozás vizsgálata kapcsán értékelni kell az adott ország alkotmányos rendjét, gazdasági-társadalmi viszonyait, a helyi önkormányzatisággal kapcsolatos gyakorlatát és megoldásait.

Ebből a szempontból is kiemelkedő jelentősége van a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának (European Charter of Local Self-Government, a továbbiakban: Charta). A Chartát az Európa Tanács keretében dolgozták ki és fogadták el 1985-ben. Olyan nemzetközi egyezmény, amelyhez az Európa Tanács mind a 47 tagállama csatlakozott, így az abban foglalt elvek és követelmények lényegében Európa valamennyi államára⁴³ vonatkoznak.⁴⁴

A Charta elfogadása és hatálybalépése több szempontból ideálisnak mondható időpontban történt. A második világháborút követően az Európa Tanács alapító tagállamaiban kiérlelődtek az önkormányzatok működésére vonatkozó elvek és gyakorlatok, amelyek térnyerését és elfogadottságát az alapító államok belső viszonyainak konszolidálódása, valamint a gazdasági fejlődés is segítette. Ez lehetővé tette a Charta konszenzusos elfogadását és hatálybalépését. Az 1989-ben meginduló közép- és kelet-európai politikai változások fontos célkitűzése volt az emberi jogok alkotmányos garanciáinak kiépítése, valamint a korábbi monolit állampárti hatalom helyett a hatalom megosztására, decentralizációjára irányuló kormányzati modell kidolgozása. E hatalommegosztásban fontos szerepet kaptak a helyi közösségek önkormányzati szervei, amelyek visszakaphatták autonómiájukat, a helyi döntéshozatal és végrehajtás jogát. Tekintettel arra, hogy e térségben az önkormányzatiság eleve nem rendelkezett erős hagyományokkal, és a polgári korszakban kialakuló önkormányzati rendszereket is egy központosított, a központi döntések végrehajtására szorítókozó (tanács) rendszer váltotta fel, a helyi önkormányzatok működésére vonatkozó európai elvek és minimumkövetelmények rögzítése különösen fontos mintaként szolgált a közép-kelet-európai térség államai számára. Amikor tehát a politikai és gazdasági rendszerváltás időszakában

43 Ez alól kivételt jelent Belarusz, Vatikánváros, a frissen függetlenné vált Koszovó, illetve a csak részben Európában található Kazahsztán.

44 A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 1988. szeptember 1-jén lépett hatályba.

ezen országokban a decentralizáció elvének gyakorlati megvalósítására került sor, készen álltak azok a minimumkövetelmények, amelyek a nyugat-európai önkormányzati sztenderdek közvetítették az új demokráciák számára. Ebből következően a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogi szabályozást nem egy kidolgozott és merev keretbe kellett beágyazni, hanem egy jelentős, az állam működésének egészét érintő reform részeként nyílt lehetőség az alapelvek adaptálására, amelyhez erős politikai és társadalmi támogatás is társult. Mindezek eredményeként a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához a kilencvenes években sorra csatlakoztak a közép-kelet-európai országok, köztük Magyarország is.⁴⁵

Magyarország a Charta megerősítéséről szóló okiratot 1994. március 21-én helyezte letétbe az Európa Tanács főtítkárnál, ugyanakkor annak kihirdetésére három és fél évvel később, 1997. március 28-án került sor az 1997. évi XV. törvénnyel.⁴⁶

Harminc évvel a hatálybalépés után a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának jelentőségét így foglalta össze Gudrun Mosler-Törnström, az Európa Tanács tagállami kongresszusának elnöke: „*Harminc éve támogatjuk az európai kormányokat, hogy jobban szervezzék meg a helyi demokráciát, és az eddig elért jelentős előrehaladás arra ösztönöz minket, hogy folytassuk ezt a politikai párbeszédet a tagállamokkal. A trendek, amelyek éveken át gyengítették a demokrácia alapjait Európában, arra kényszerítenek bennünket, hogy teljes figyelmünket a demokrácia lényegi dimenziójára összpontosítsuk, ami nem más, mint a helyi és regionális demokrácia.*”⁴⁷

3.2. A Charta felépítése

A Charta egy preambulumból, valamint három részből és ezen belül 18 cikkből áll. A preambulumban azokat az indokokat sorolja fel, amelyek a Charta elfogadásához vezettek. A preambulumban rögzíti, hogy a Chartában foglalt rendelkezések az Európa Tanács tagjainak közös örökségét képezik, a Charta célja ezen eszmék és elvek védelme és megvalósítása. A Charta a helyi önkormányzatokat a demokratikus rendszer alapintézményének minősíti, alapértéknek mondja az állampolgárok közéletben való részvételét, továbbá rögzíti, hogy csak a tényleges feladatkörökkel bíró helyi önkormányzatok biztosíthatnak az állampolgárokhoz közel álló és hatékony igazgatást.

A Charta I. része (2–11. cikk) tartalmazza az egyezmény érdemi rendelkezéseit, vagyis azokat az eszméket és elveket, amelyek a helyi önkormányzatok működéséhez minimumkövetelményként megjelennek. Ezek részletes ismertetésére jelen tanulmány keretében nincsen lehetőség, így csak azokra a cikkekre térek ki részletesen, amelyek szorosabban kapcsolódnak a helyi önkormányzatok jogállásához vagy emberierőforrás-gazdálkodásához.

A Charta 2. cikke rögzíti, hogy a helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban, és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni. Ez a rendelkezés tanulmányunk témája szempontjából azért jelentős, mivel ez alapján a helyi önkormányzás elvét (valamint valamennyi, a Charta alapján ebből fakadó kötelezettséget) a tagállamnak saját belső jogába,

45 A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény preambuluma a törvény elfogadásának céljai között – még a magyar ratifikáció előtt – külön is nevesíti az „Európai Önkormányzati Karta alapkövetelményeit”.

46 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről.

47 MOSLER-TÖRNSTRÖM (2018).

illetve Alkotmányába be kell építenie, vagyis ez alapján a nemzetközi normák hatályosakká és alkalmazhatókká válnak az egyezmény részes államaiban. A Charta hatálya kapcsán valamennyi tagállam belső jogának ismernie kell a helyi önkormányzás elvét, méghozzá úgy, ahogy azt a Charta (és természetesen a kialakult joggyakorlat) azt előírja.

Az egyezmény egyik legfontosabb rendelkezése a 3. cikk, amely 1. pontjában a helyi önkormányzat fogalmát határozza meg. Ennek azért van jelentősége, mivel e rendelkezés alapján lehet megítélni, hogy a helyi igazgatási feladatokat ellátó szervek megfelelnek-e a helyi önkormányzatiság kritériumainak. E szerint „[a] helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében”.

A Charta alapján tehát a helyi önkormányzás nemcsak deklarált jog, de egyben képesség is, amely akkor érvényesül, ha az ehhez szükséges feltételek ténylegesen is fennállnak. Itt elsősorban azokra a pénzügyi, szervezeti és személyi kapacitásokra kell gondolni, amelyek cselekvőképessé teszik a szervezetet. A definícióból ugyanakkor kiviláglik a helyi önkormányzatiság néhány további fontos kritériuma is. Ezek az önszabályozás, valamint az öngazgatás. Vagyis a helyi önkormányzat saját maga állapíthatja meg a rá vonatkozó (belső) szabályokat, illetve saját maga határozhatja meg, hogy a célul tűzött feladatokat milyen módon kívánja elérni. Ezen elvek gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban ismét két követelmény jelentkezik, amelyek az önszabályozást és az öngazgatást korlátok közé szorítják. A helyi önkormányzatok szempontjából az erősebb és konkrétabb korlátot a magasabb rendű jogszabályok jelentik. Vagyis érvényesül az a szabály, hogy a helyi önkormányzatok által alkotott szabályok csak addig terjeszkedhetnek, ameddig azt a magasabb rendű szabályok engedik. Fontos további korlát, hogy a helyi önkormányzatok szabályozása és igazgatása nem öncélú, és nem is a helyi önkormányzat érdekeit szolgálja, hanem a helyi lakosságot. E követelmény érvényesülése már egyedi és alapos mérlegelést igényel, hiszen például a helyi adók kivetése – a jövedelmek elvonása miatt – közvetlenül hátrányos lehet a helyi lakosságra, míg hosszabb távon – a megvalósuló beruházások vagy a közszolgáltatások magasabb színvonala okán – mégiscsak a helyi lakosságot szolgálja.

Érdekes ugyanakkor, hogy a Charta nem a közjő vagy a közérdek szolgálatát írja elő a helyi önkormányzatok számára, hanem a helyi lakosságét. Ebből az következik, hogy a helyi lakosság érdeke a helyi önkormányzat számára előrébb való kell hogy legyen, mint az állam által képviselt közérdek.

A Charta 3. cikk 2. pontja azt határozza meg, hogy a helyi önkormányzás jogát milyen módon kell gyakorolni. Ennek kapcsán a Charta egyértelműen a választott testületi joggyakorlás mellett teszi le a voksát. Ebből következik, hogy nem beszélhetünk helyi önkormányzásról, ha ezt a jogot egyetlen személy gyakorolja, még akkor sem, ha ezt a személyt – a Charta előírásával összhangban – egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják. A testület tagjainak választására vonatkozó szabályok azt biztosítják, hogy a helyi önkormányzatok valóban választópolgárok akaratából, demokratikus módon jöjjenek létre, és ezáltal biztosítva legyen a demokratikus működés alapfeltétele is. Érdekességként említhető, hogy a Charta nem írja elő, hogy a helyi önkormányzatot kizárólag a helyi lakosság tagjai választhatják. Ennek oka megítélésünk szerint az, hogy sok esetben nem egészen egyértelmű, hogy az emberek milyen csoportját értjük helyi lakosság alatt (például a településen az év meghatározott időszakában ideiglenes jelleggel tartózkodók rendelkezhetnek-e szavazati joggal).

A helyi önkormányzatok jogállásának kapcsán a Chartával összefüggésben mindenképpen említést érdemel két rendelkezés. A Charta 10. cikke rögzíti ugyanis a helyi önkormányzatok egyesülési jogát. A cikk (1) bekezdése szerint: „*A helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy hatáskörük gyakorlása körében közös érdekelttségű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek, és törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre.*” Vagyis amennyiben a helyi önkormányzatok úgy ítélik meg, hogy – összhangban a következőkben bemutatott 6. cikkel – feladataikat más helyi önkormányzatokkal összefogva a helyi lakosság érdekében hatékonyabban tudják ellátni, akkor erre lehetőségük van. A 10. cikk (2) és (3) bekezdése a helyi önkormányzatok szuverén együttműködését biztosítja egy-egy államon belül, illetve államok közötti viszonylatban. Ez azt a jogot foglalja magában, hogy a helyi önkormányzatok közös érdekeik védelmére és előmozdítására tagjai legyenek hazai vagy nemzetközi szövetségeknek, illetve – e szervezeti keretek hiányában – jogosultak legyenek együttműködni más államokban működő helyi önkormányzatokkal.

3.3. A Charta és a helyi önkormányzatok emberierőforrás-gazdálkodása

A helyi önkormányzatok emberierőforrás-gazdálkodásának szempontjából különösen a Charta 6. cikkének van kiemelkedő jelentősége, amely a helyi önkormányzatok feladatainak megfelelő igazgatási szervezetek és források biztosításáról szól. Az 1. pont szerint: „*A helyi önkormányzatok – anélkül, hogy ez törvény általánosabb rendelkezését sértené – a helyi szükségletekhez való alkalmazkodás és a hatékonyabb igazgatás érdekében maguk határozhatják meg belső igazgatási felépítésüket.*” E pont tehát tovább részletezi az öngazgatásra vonatkozó rendelkezéseket, és ezzel kapcsolatban a helyi szükségletekhez való alkalmazkodást és a hatékonyságot nevesíti. Ebből következően a helyi önkormányzatoknak – több más, az igazgatási tevékenységet támogató funkcióhoz hasonlóan – emberi erőforrás gazdálkodásukat úgy kell kialakítaniuk a Charta alapján, hogy az ne legyen ellentétes a magasabb rendű törvényi szabályokkal, alkalmazkodjon a helyi szükségletekhez, valamint szolgálja az igazgatás hatékonyságát. Ezen egyezményi követelmények kevésbé konkrétak, ugyanakkor rugalmas kereteket biztosítanak a helyi önkormányzatok számára az emberi erőforrás gazdálkodásukhoz köthető funkciókhoz és folyamatokhoz, különösen a munkavégzési rendszerek, az ember erőforrás áramlás és fejlesztés, a teljesítménymenedzsment és az ösztönzésmenedzsment területén.⁴⁸

A fenti kereteken túl a 6. cikk 2. pontja konkrétabb előírásokat tartalmaz a helyi önkormányzatok emberierőforrás-menedzsmentje vonatkozásában. E szerint: „*A helyi önkormányzatoknál az alkalmazási feltételeknek olyanoknak kell lenniük, hogy lehetővé tegyék magasan képzett személyi állománynak a teljesítmény és a szakértelem alapján történő alkalmazását. E célból megfelelő képzési lehetőségeket, díjazást és előléptetési rendszert kell kialakítani.*” A rendelkezés tehát – összhangban a Chartának a belső igazgatási keretek kialakítására vonatkozó korábbi rendelkezéseivel – nem írja elő konkrétan, hogy milyen HR-rendszereket kell alkalmazniuk a helyi önkormányzatoknak, hanem azokat a fő irányokat és minimum-követelményeket szabja meg, amelyek alapján az ilyen rendszereket – mérettől, valamint

48 Lásd erről részletesen: SZAKÁCS (2014).

feladat- és hatáskörtől függetlenül – ki kell alakítaniuk. Ez alapján a helyi önkormányzatok ember erőforrás rendszereivel kapcsolatos jogi és szakmai követelményeket az alábbiak szerint foglalhatjuk össze:

- a) magasan képzett személyi állomány alkalmazása,
- b) teljesítményelvűség,
- c) szakértelem,
- d) képzési lehetőségek biztosítása,
- e) díjazás,
- f) előléptetési rendszer megléte.

Ezek alapján azt mondhatjuk, hogy a Charta nem foglal állást a munkavégzési rendszerek kialakítása kapcsán, bár a követelmények mégis inkább egy karrierrendszerű közszolgálat képéhez állnak közelebb, annak ellenére, hogy a karrierpálya meglétének követelménye vagy a tartós foglalkoztatás nem szerepelnek a követelmények között. A rendszerek tipizálása helyett inkább azt mondhatjuk, hogy a Charta szakmai szempontból magas színvonalú helyi önkormányzati embererőforrás-gazdálkodást vizionál.

A minimumkövetelmények kapcsán sokkal érdekesebb, hogy azok leginkább szakmai jellegűek, és kevésbé tartalmaznak olyan előírásokat, amelyek a foglalkoztatási feltételek (illetve a munkavégzés) függetlenségére, pártatlanságára utalnak. Ugyancsak nincsenek az ajánlások között az elkötelezettségre, a tisztességre és a (személyi) integritásra vonatkozó előírások, jóllehet a mai szakmai álláspontok alapján⁴⁹ ez nélkülözhetetlen eleme a magas színvonalú közszolgálati feladatellátásnak. Ennek okaként elsősorban azt határozhatjuk meg, hogy a Charta keletkezésének időszakában, a nyolcvanas évek közepén e témák még kevésbé voltak a tudományos érdeklődés középpontjában, így a Chartában való szerepelésük sem volt kiemelt fontosságú.

4. Helyi önkormányzati modellek

A helyi önkormányzatok alkotmányos önállósága tekintetében a közigazgatási jogi szakirodalom⁵⁰ jellemzően kétfajta fő modellt különböztet meg: a kontinentális modellt és az angolszász modellt. E megkülönböztetés alapja a helyi önkormányzatiságról és annak megvalósításáról vallott felfogásból ered, amely értelemszerűen meghatározza a feladatellátás kereteit, módját, terjedelmét és eszközeit.

Az angolszász modell az Egyesült Királyságra jellemző, de emellett az Egyesült Államok, Új-Zéland, Kanada, de Ausztrália, valamint a volt brit gyarmatok helyi önkormányzatainak kialakulására is jelentős hatással volt. Alapja, hogy a helyi önkormányzatokat az államhatalom kiterjesztett részeként, helyi képviselőjeként értelmezi, vagyis feladatuk addig terjed, ameddig arra a törvény felhatalmazást ad. A helyi önkormányzatok döntési feladat- és hatásköre csak azon ügyekre terjed ki, amelyre a törvény külön felhatalmazást ad.

49 Lásd ezzel kapcsolatban OECD (1998), KLITGAARD–MACLEAN–ABAROA (2000), HUBERTS–HOEKSTRA (2016), valamint OECD (2017).

50 KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA (2018), 9. oldal

Ezen a felfogáson túl számos olyan sajátosságot is találunk, amely megkülönbözteti az angolszász és a kontinentális országok helyi önkormányzatait. Ezek közül elsőként említhető, hogy az angolszász modellben hiányoznak a helyi önkormányzatok egymásra épülő rétegei: jellemzően egyszintű helyi önkormányzati rendszerről beszélünk, amely magába olvasztja a települések, a körzetek és a megyék igazgatását.⁵¹ Ebből eredően nem érvényesül az egy település, egy helyi önkormányzat elv, és a helyi önkormányzat alapegységei jellemzően sokkal nagyobb területű és lakosságszámú egységeket foglalnak magukba.

Az angolszász modell jogállásának vizsgálata során az is szembevetendő, hogy az Egyesült Királyságnak nincsen kodifikált alkotmánya. Az alkotmányjog forrásai közé részben írott dokumentumok (törvények, statútumok, bírói ítéletek, szerződések), részben íratlan jogforrások (parlamentari szokásjog, felségjogok) tartoznak.⁵² Az alkotmány forrása a parlament szuverén döntése. Ebből következően a helyi önkormányzatiságra vonatkozó elveknek és szabályoknak sincsen egységes forrásuk, továbbá terjedelmüket alapvetően a parlament döntései határozzák meg.

A kontinentális modell sajátosságainak alapját a helyi közösségek, falled körülvett városok önigazgatásának történelmi hagyománya adja. E felfogás abból az alapvetésből indul ki, hogy minden helyi közösséget megillet az a jog, hogy belső ügyeiről saját maga dönthessen, és e jogosítványokat az államhatalom csak indokolt esetben, szűk körben korlátozhassa. Ebben a rendszerben a helyi önkormányzás joga az egy településen élő lakosok összességét illeti meg, vagyis – elviekben – minden település rendelkezik a helyi döntések meghozatalára és végrehajtására alkalmas igazgatási szervezettel. Ez a rendszer a településszerkezet sajátosságai miatt igen szétaprózott helyi önkormányzati rendszert eredményez, így szükséges azon igazgatási szintek beépítése, amelyek lehetővé teszik a helyi önkormányzatok működésének összehangolását, hatékonyságának növelését. Ez a többszintű helyi igazgatási rendszer ugyanakkor részletesebb, kifinomultabb jogi szabályozást igényel, amelynek egyúttal folyamatosan meg kell felelnie a változó demográfiai trendek által támasztott kihívásoknak is.

A kontinentális modell országaiban a helyi önkormányzatok jogállására egyrészt jellemző a helyi önkormányzati működésre vonatkozó alapvető jogok alkotmányi rögzítése, másrészt a részletező jogi szabályozás, különösen a rendeletalkotási hatáskörrel rendelkező helyi önkormányzatok szintjén.

A kontinentális modellen belül külön altípusokat különböztethetünk meg, elsősorban a francia és a germán mintát. Az előbbibe sorolják Franciaország mellett Belgiumot, Spanyolországot, Portugáliát és Olaszországot, de rajtuk kívül a volt francia gyarmati területek helyi önkormányzatainak kialakítására is hatottak ezen altípus megoldásai. Ebben a csoportban az önkormányzatok erős alkotmányjogi státuszt élveznek, továbbá a kiterjedt helyi önkormányzati rendszer mellett erősen jelen van az államigazgatás is, amellyel a helyi önkormányzatok feladatai – a jogalkotó döntése alapján – megoszthatók, továbbá amely képes biztosítani a helyi önkormányzatok működésének ellenőrzését is.

A germán mintájú helyi önkormányzatok közé sorolják elsősorban Németországot, Ausztriát és Svájcot, ugyanakkor a közép-kelet-európai politikai átalakulást követő időszak-

51 Ezen elv alól csak London, illetve néhány történelmi vidéki megye igazgatása jelent kivételt.

52 BARNETT (2005), 9. oldal.

ban a germán minta erős hatást gyakorolt a szovjet típusú helyi igazgatás lebontását követően kialakuló helyi önkormányzati megoldásokra. A germán minta sajátossága, hogy a helyi önkormányzatok számára erős alkotmányos garanciákat biztosít, a helyi önkormányzatok önállósága az alkotmány által elismert helyi közügyekre terjed ki a törvény által biztosított keretek között. E minta országainak hangsúlyos városi önkormányzati hagyományai miatt erős a helyi közösségek önkormányzatiságra vonatkozó igénye.

A helyi önkormányzatiságra vonatkozó modellek közös sajátossága, hogy azok az elmúlt évtizedekben jelentős átalakításon esnek át. Ennek oka leginkább az volt, hogy a korábban bemutatott gazdasági és demográfiai folyamatok egyaránt hatottak mind az angol-szász, mind a kontinentális modell helyi önkormányzataira. Bár a történelmi és szabályozási viszonyok jelentősen eltérők a modell országaiban, a hasonló hatások hasonló megoldások felé terelik az egyes országokat. Ebből következően azt tapasztaljuk, hogy az elmúlt néhány évtizedben a különböző országok helyi önkormányzatainak működése sok tekintetben közelített egymáshoz. Ilyen kihívásként jelentkezik például a nagyvárosok esetében a népesség növekedése, a tömegközlekedés szervezése, a szolgáltató jelleg erősítése, a digitalizáció, az emberierőforrás-politikák fejlesztése, az intelligens megoldások alkalmazása (smart cities), vagy éppen a kisebb települések esetében az öko- és biogazdálkodás, vagy éppen a turizmus különféle ágainak fejlődése. Ezen új törekvések értelemszerűen előbb-utóbb megjelennek a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogi szabályozásban is.

5. Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyság helyi önkormányzatainak jogállására vonatkozó szabályozás összehasonlító vizsgálata több szempontból is igen komplex feladat. Egyrészt mert az Egyesült Királyság önmagában is több országból áll, amelyek – bár politikai és alkotmányos rendszereik több száz éve igen szorosan egymás mellett fejlődtek, és hagyományaik is hatottak egymásra – sok esetben jelentős különbségeket mutatnak. E különbségek nagy része jellemzően helyi szinten, a helyi önkormányzatok szintjén jelenik meg, és szorosan kötődik a helyi tradíciókhoz. Az Egyesült Királyság helyi önkormányzati rendszereinek vizsgálata során ezért általános tendenciákat igyekszünk feltárni az Egyesült Királyság egészére vonatkozóan az egyes országok (Anglia, Wales, Skócia, Észak-Írország) sajátosságainak részletesebb elemzése nélkül.

A továbbiakban tehát az Egyesült Királyság helyi önkormányzati struktúráját vizsgáljuk, mely során kitérünk a helyi önkormányzatok jogállására, működési kereteire és funkcióira, továbbá igyekszünk bemutatni, hogy milyen körülmények játszottak szerepet abban, hogy ez a helyi önkormányzati működési modell létrejöhetett.

Az Egyesült Királyságban a közigazgatási rendszer kialakulása az angolszász időszakban, a VIII. században kezdődött meg. A wessexi királyság uralkodói az uralmuk alatt álló földet megyékre (shire) osztották, élükre a király képviselőjeként egy nemesembert állítottak (Ealdorman, később sheriff). A megyéken belül a területet kisebb egységekre (hundred) osztották.⁵³

E területi beosztás rendkívül időtállóan bizonyult, nemcsak az egységes angolszász királyság vette át, hanem a normann hódítást követően a középkori Angliában is tovább élt. Ahogy Anglia kiterjesztette befolyását a környező királyságokra (Walesre, Skóciára, Írországra), a közigazgatás rendszerét kiterjesztették ezekre az újonnan szerzett területekre is.

A gazdaság és kereskedelem fejlődésével a XII. századra a városok száma és népessége egyaránt megnőtt, így az angol uralkodók (különösen II. Henrik) egyre több kialakuló városnak (borough) biztosítottak kiváltságokat. E városok – a magyar királyi városokhoz hasonlóan – közvetlenül az uralkodónak fizették adójukat, és neki tartoztak hűséggel. Ez egyben azt is jelentette, hogy a választott tanáccsal és előljárával rendelkező város igazgatása elvált az környező megye igazgatásától.⁵⁴ A közigazgatásnak a megyékre és városokra épülő rendszere adta később a parlamenti képviselőt alapját is, mivel az alsóházban a megyék és a városok egyaránt 2-2 képviselőt küldhettek.

Az 1540-es évektől a megyék élén a helyi feudális urakat egyre inkább a megye katonai erejének szervezésével megbízott királyi tisztviselők (lord lieutenant) váltották fel. A meglévő bírósági funkciók mellett egyre több közigazgatási feladat (útépítés, hidak fenntartása, börtönök és kórházak működtetése) jelent meg megyei szinten, mivel ez volt az az igazgatási szervezet, ahol e feladatok ellátására kapacitás és források álltak rendelkezésre. A megyei igazgatás mellett ugyanakkor fontos feladatokat láttak el a települések egyházközségei is.

E rendszer több évszázadon keresztül jelentősebb változtatások nélkül működött Anglia és Skócia 1707-es egyesülését, illetve az Egyesült Királyság 1801-es létrejöttét követően is. Az ipari forradalom XVIII. századi kiteljesedése ugyanakkor együtt járt a népesség új ipari központokba áramlásával, valamint egyes, a középkorban jelentős városok elnéptelenedésével. Ez a választási körzetek jelentős aránytalanságával járt, amelyet a modern közigazgatási rendszer alapjait megteremtő 1832-es nagy reformtörvénnyel (Great Reform Act) változtattak meg. A törvény célja a közigazgatás rendszerének a tényleges népesedési és gazdasági viszonyokhoz igazítása volt, így az újonnan létrejövő nagy ipari városok önállóságot (és politikai képviselőt) kaptak, míg az elnéptelenedett városok önállóságát (és politikai képviselőt) megszüntették. A reformtörvény elfogadását követően 1835-ben egy új törvénnyel újraszabályozták a városok igazgatását is (Municipal Corporation Act). E törvény megszüntette a legtöbb város királyi kiváltságait, és egységes, választott önkormányzati testületek létrehozását írta elő számukra. Ugyanakkor a törvény hatályának kiterjesztése valamennyi nagyobb városra a következő évtizedek során, újabb törvények elfogadásával valósult csak meg.⁵⁵

Jóllehet a közigazgatási rendszer átalakítása a II. világháborút követően a nehézipar hanyatlásával egyre akutabb feladattá vált, a reformelképzelések csak nehezen öltöttek formát. Végül 1965-ben London és a környező megyék egyesülésével létrejött Nagy-London (Greater London), amelyen belül a belváros (City) mellett 32 nagyvárosi önkormányzati kerület (metropolitan borough) jött létre. Az alakuló reform legnagyobb hatású átalakítása a helyi önkormányzatokról szóló törvény (Local Government Act) elfogadása volt 1972-ben. A törvény radikális átalakításnak tekinthető, amely – részben a korábbi történelmi megyékre alapozva – újrajazolta a megyék térképét azzal a céllal, hogy a lehető legegyszerűbb és

54 Ez az elkülönülés napjainkig megfigyelhető az Egyesült Királyság helyi közigazgatásában.

55 WILSON-GAME (2011), 60. oldal.

leglátványosabb helyi önkormányzati rendszert hozza létre.⁵⁶ A törvény alapján valamennyi megye vezetését választott megyei tanács (country council) látja el, amelynek élén a tagok közül választott vezető (leader of the council) áll.⁵⁷ A megye felel a megyei közigazgatásért és a szolgáltatások megszervezéséért, így a különösen a rendőrség működtetéséért, a szociális ellátásokért és a tömegközlekedésért. Habár az 1972-ben kialakított rendszerben (különösen az új megyék vonatkozásában) a következő években számos törvényi változtatás történt, napjaikban a reformot követő évtizedekben kialakított keretek biztosítják a helyi önkormányzás legfontosabb kereteit.

A reform alapján a legnagyobb városok (Newcastle, Leeds, Manchester, Liverpool, Sheffield, Birmingham) nagyvárosi megyéket (metropolitan countries) alkotnak, azonban ezek tényleges hatáskör nélküli keretek a tényleges igazgatási feladatokat a városokon belüli kerületek (borough) látják el. A fennmaradó 76 megyén belül egyaránt találunk egyszintű és kétszintű helyi önkormányzatot. Az egyszintű helyi önkormányzatok közé leginkább a nagyobb városok és néhány nem nagyvárosi megye tartoznak. Ezeknél a feladatokat egyetlen helyi önkormányzat (unitary authority) látja el, élén a megyei tanáccsal. A történelmi megyékben jellemzően kétszintű az igazgatás, a megyei tanácson kívül helyi önkormányzatként működik a körzeti tanács (district council) is. A városokat jellemzően körzeti tanács irányítja, élén az évente a tagok közül választott vezetővel. E megoldás oka, hogy így akadályozzák meg a helyi vezetők részrehajlást és a közérdek eltérítését saját előny elérése érdekében. Érdekesség, hogy mindössze 16 város, köztük London rendelkezik a lakosok által közvetlenül választott polgármesterrel. Ezt a törvény akkor teszi lehetővé, ha a lakosok helyi népszavazáson a polgármesteri tisztség létrehozása mellett döntenek.⁵⁸

A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy az Egyesült Királyságban, illetve azokban az államokban, amelyek ez alapján alakították ki alkotmányos rendszerüket, úgy tekintenek az önkormányzatokra, mint a törvényhozó hatalom által létrehozott közjogi testületekre, ezekben a területi igazgatás fő feladatai és hatásköreit a törvényhozó állapítja meg. Az eredeti felfogás szerint az önkormányzati igazgatásban a szervek kizárólag azokat a feladatokat láthatták el, amelyeket a törvény kifejezetten nekik utalt. Ez a fajta felfogás azonban idővel változni kényszerült, hiszen a gazdasági és társadalmi változásokhoz a helyi közigazgatásnak is alkalmazkodnia kellett. Ez gyakran a feladat- és hatáskörök bővítésében érhető tetten, különösen a költségvetés, a finanszírozás, de akár a személyügyek területén is.⁵⁹

Az angolszász modellt követő önkormányzatok elsődleges és fő tevékenysége a humán és az infrastrukturális (településüzemeltetési, kommunális) közszolgáltatások (kötelező) ellátása. A helyi önkormányzatok a törvények alapján egyénileg kialakított feladatokat is magához vonzhat, úgynevezett fakultatív programokat, ezek az önkormányzat által választható feladatok. Az angolszász helyi önkormányzatok a hatósági feladatok közül kizárólag a rendészeti tevékenységhez kötődőket látják el, azonban ezek is kizárólag a területhez kapcsolódó feladatok lehetnek. Az állami rendészethez kapcsolódó feladatellátás – a

56 A reform egyedül az újonnan létrehozott Nagy-Londont nem érintette.

57 TRUSS (2009).

58 ABOUT BRITAIN (2018).

59 HARRIS (2004).

kontinentális modellel ellentétben – ugyanakkor nem képezi az önkormányzati igazgatás feladatrendszerét.

Az Egyesült Királyságban az önkormányzatiság terjedelme a parlament által tételesen felsorolt, valamint az ezek ellátáshoz kapcsolódó egyéb feladatok ellátásáig tart. Ilyenek például a költségvetés vagy finanszírozás és a személyzeti ügyek lebonyolítása is. Azonban az alkotmányos vagy törvényi védelem nem mondható magas szintű garanciákkal biztosítottnak, hiszen a parlament elviekben szabadon alakíthatja a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörét, amellyel szemben a helyi önkormányzatok szinte teljesen védtelenek. A nem írott alkotmányos normák ugyanakkor azt biztosítják, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok átalakítására csak az alkotmányos alapelvek tiszteletben tartásával kerülhessen sor.

6. Franciaország

Franciaország helyi önkormányzatainak jogállását indokolt az 1789-es francia forradalom előtti helyzet bemutatásával kezdeni. Ellentétben a más európai országokkal, a francia uralkodók korán, már a XVI. századra komoly sikereket értek el a központi hatalom megszilárdítása és a feudális tartományurak hatalmának visszaszorítása területén. Ezt azonban nem a gazdag kereskedővárosok polgárságára támaszkodva érték el, hanem az egyre erősebb központi államigazgatás és állandó hadsereg kiépítésével. Ebből következően nem alakult ki markáns, a német területekre jellemző saját városi jog, a városok kiváltságait leginkább az uralkodó vagy a nagyobb tartományurak által biztosított kiváltságlevelek biztosították jelentős regionális különbségekkel. A francia területek lakosságának döntő többsége nemesi birtokokon élt, a közösségek szervezésének alapja az egyházközséghez való tartozás volt. E közösségek nem rendelkeztek érdemi helyi önkormányzattal, ügyekben földesuruk döntöttek. A központi hatalom és a helyi lakosság közötti első közvetlen adminisztratív kapcsolat az I. Ferenc francia király által 1539-ben kiadott, az igazságszolgáltatásról szóló rendelet volt,⁶⁰ amely előírta az egyházközségek papjai számára a keresztelők, a házasságok és a temetések nyilvántartását.

A középkori viszonyokban jelentős változást a francia forradalom hozott. A francia nemzetgyűlés 1789-ben hozott döntése alapján radikálisan átalakult a területi közigazgatás rendszere. A korábbi széttagolt és a történelmi tradíciókat őrző területi igazgatási egységek helyét a megye (département), a körzet (arrondissement), a járás (canton) és a települési önkormányzat (commun) vette át úgy, hogy a területi igazgatás legkisebb egységévé a települési önkormányzat vált. Ez az egységes területi tagozódás jelentős mértékben elősegítette a hatalom centralizálását, a központi kormányzati intézkedések eredményes helyi végrehajtását.

Abból kiindulva, hogy minden település lakosait megilleti az a jog, hogy a helyi ügyekről saját maguk dönthessenek, valamennyi településen önálló települési önkormányzat jött létre. Ekkor alakult ki az a helyi önkormányzati szervezeti struktúra is, amely – lakosságszámtól függetlenül – valamennyi francia településen létrehozta lakosok által közvetlenül választott

60 Ordonnance d'août 1539 sur le fait de la justice (Ordonnance de Villers-Cotterêts).

önkormányzati tanácsot (conseil municipal), amelynek élén az ugyancsak közvetlenül választott polgármester (maire) áll. A polgármester feladatainak ellátását a polgármesteri hivatal (mairie) látja el, amely egyben az önkormányzati tanács székhelye is.

A francia forradalom intézkedéseivel radikálisan átrendezte a területi igazgatás szervezetrendszerét, egyben helyi szinten is biztosította a francia forradalom vívmányainak érvényesülését. Az egységes közigazgatási struktúra kialakítása hozzájárult az ország területi egységének megóvásához, mivel megakadályozta, hogy az ország történetileg nagyobb önállósággal rendelkező régiói leváljanak Franciaországról. A helyi önkormányzat szekularizációja, vagyis leválasztása az egyházszervezetről azt a célt is szolgálta, hogy az egyház és a világi állam egymástól különválva működjenek, és az állami feladatok végrehajtása ne az egyházszervezettől függjön. Az önkormányzati tanács tagjai és a polgármester közvetlen választása a rendszer demokratikus elemeit erősíti, hiszen az újonnan létrejövő szervezeti keretekben a helyi önkormányzatok vezetését azok látták el, akik erre vonatkozóan kellő felhatalmazást kaptak a választóktól. Ezen túl a helyi önkormányzati és az államigazgatási végrehajtó hatalom és erőforrások összpontosítása a választott polgármester kezében jelentősen megnövelte a helyi szintű feladatellátás hatékonyságát, egyben a polgármesterek politikai súlyát.

A forradalom időszakában született reform rendkívül tartósnak bizonyult, és mind a mai napig meghatározza a francia helyi önkormányzatok felépítését és működését. A korábbi egyházközségek önálló és egyenlő jogú helyi önkormányzatokká minősítése ugyanakkor tartóssá tette a helyi önkormányzati rendszer szétaprózottságát. Míg a forradalom idején közel 41 000 helyi önkormányzat működött, addig a 2015-ös adatok alapján a helyi önkormányzatok száma 36 681, amelyből 19 998 önkormányzat lakosainak száma nem haladja meg az 500 főt.⁶¹ Ez a helyi önkormányzati rendszer rendkívüli szétaprózódását jelenti, különösen úgy, hogy a valamennyi helyi önkormányzat – elviekben – azonos feladat- és hatáskörökkel rendelkezik.

E probléma megoldásával a francia közzolgálat hosszú évtizedek óta foglalkozik, és csak részben sikerült eredményeket elérnie. Az első átfogó reformkísérlet 1982-ben indult, és célja az államigazgatás decentralizálása, valamint ezzel együtt a területi önkormányzati szint kialakítása volt. Ennek legfontosabb lépése a több megyét összefogó régiók (région) kialakítása volt, majd a központi államigazgatás hatásköreinek átadása részben az újonnan kialakított régióknak, részben a megyéknek, részben pedig a települési önkormányzatoknak. A helyi önkormányzatiság szempontjából fontos előrelépés volt, hogy az 1982-ben hatályba lépett I. decentralizációs törvény alapján megszűnt a prefektusok előzetes kontrollja a helyi önkormányzatok jogi aktusai felett. Ezt utólagos, indokolással ellátott határozat váltotta fel, amelyet – amennyiben azzal nem értettek egyet – a bíróságok előtt a helyi önkormányzatok megtámadhattak. További újdonság volt a megyei végrehajtó hatalom átadása a választott megyei tanács (conseil général, később conseil départemental) részére.

A 2002–2004 között végrehajtott második decentralizáció legfontosabb törvénye a 2003-ban elfogadott alkotmánymódosítás a Francia Köztársaság decentralizált szervezetről⁶² volt. Ennek keretében a régiók, a megyék és a helyi önkormányzatok számára biz-

61 BALÁZS (2016), 19. oldal.

62 Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République française.

tosították a pénzügyi autonómia feltételeit annak érdekében, hogy ezek anyagilag kevésbé függjenek a központi államhatalomtól. Ezen túl az új szabályok biztosították az ügydöntő helyi népszavazás megtartásának lehetőségét, a petíciós jogot, és kiterjesztették a regionális önkormányzatok jogait a regionális vasúti közlekedés szervezése, a szakképzés, valamint a középiskolák technikai munkatársainak foglalkoztatása vonatkozásában.

A decentralizáció harmadik nagyobb hulláma hosszas előkészítés után, 2015-ben valósult meg a Köztársaság új területi szervezetéről szóló törvény⁶³ elfogadásával. E törvény célja egyrészt a régiók számának 22-ről 13-ra történő csökkentésével a nagyrégiók létrehozása, továbbá az elaprózott önkormányzati rendszer tagjainak integrációja és működésük összehangolása volt. Ez utóbbi törekvés tekinthető jelentősebb változásnak, amelynek iránya kettős: egyrészt a települési önkormányzatok együttműködésének (intercommunalité) kiterjesztését szolgálja eredetileg az 5000, majd a 15 000 lakos alatti települések tekintetében, másrészt célja a nagyvárosok (Párizs, Lyon, Marseille) és a körülöttük fekvő agglomeráció együttműködésének erősítése.⁶⁴

A francia helyi önkormányzatok együttműködésének ösztönzése abból a szempontból sikeresnek mondható, hogy ezáltal számos olyan feladat ellátása valósult meg az önkormányzatok együttműködésének szintjén hatékonyabban, amelyet korábban az igen kis lakosságú települések egyáltalán nem, vagy csak alacsonyabb hatékonysággal voltak képesek megoldani. E feladatokat ugyanakkor nem egy magasabb szintű közigazgatási egység fogja össze, hanem egy, az együttműködések során létrejött rendkívül heterogén, részben saját pénzügyi erőforrásokkal is rendelkező szervezeti háló. Ebben az új rendszerben eltérő feladat- és hatáskörökkel rendelkezik például a nagyváros (métropole), az önkormányzati közösség (communauté des communes) vagy az egycélú településszövetség (syndicat intercommunal à vocation unique).

A kistélepülések feladatellátásának összehangolása így sok esetben nem egyszerűsítette, hanem bonyolította a területi közigazgatás működését. Balázs István szavaival: „Túl sok és zömében kistépülési önkormányzat, túlméretezett és áttekinthetetlen társulási szint, egyre inkább elavuló és erejét veszítő megyei önkormányzati szint, önállósdni törekvő nagyvárosok és a föderalizáció irányába törekvő régiók. Ezt így egyben nevezik úgy a franciák, hogy »millefeuille territorial«, azaz területi »leveles tészta«.”

A francia helyi önkormányzatiságot alkotmányos szinten vizsgálva azt látjuk, hogy annak érvényesülésének garanciái a Francia Köztársaság hatályos alkotmányában⁶⁵ széleskörűen biztosítottak. Témánk szempontjából kiemelendő az 1. cikk, amely többek között rögzíti, hogy a Köztársaság oszthatatlan (indivisible). Ez a rendelkezés egyrészt biztosítja Franciaország területi integritását, másrészt gátat is szab a helyi önkormányzatiság elvének érvényesülése elé. Vagyis a helyi önkormányzatiság csak addig terjedhet, ameddig nem veszélyeztetni Franciaország területi egységét. Ugyancsak az 1. cikkben található az a rendelkezés, amely kimondja, hogy Franciaország államszervezete decentralizált.

63 LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

64 BALÁZS (2016), 22. oldal.

65 Constitution du 4 octobre 1958.

A helyi önkormányzatiságra vonatkozó legfontosabb alkotmányos rendelkezések az alkotmány területi közösségekről (collectivités territoriales)⁶⁶ szóló XII. fejezetében található. A 72. cikk – összhangban az 1. cikkben foglaltakkal – rögzíti a decentralizált igazgatás szintjeit. Ezek a települési önkormányzat, a megye, a régió, a különleges jogállású közösségek, valamint a 74. cikk hatálya alá tartozó tengeren túli közösségek. Fontos területszervezési szabály, hogy bármely más területi közösséget törvény hoz létre e cikkben említett egy vagy több közösség helyett.

A helyi önkormányzatok működésére vonatkozó, az alkotmány 72. cikkében található garanciális szabályok közül elsőként említhető a szubszidiaritás elvének rögzítése, amely szerint a területi közösségek feladata, hogy meghozzák azokat a döntéseket, amelyek legjobban a saját szintjükön valósíthatók meg.

A törvény által előírt feltételek mellett e közösségek választott tanácsaik útján szabadon igazgatják magukat és hatásköreik gyakorlásához szabályozási jogkörrel rendelkeznek. E szabályozási jogkör korlátozása elé jelentős akadályokat maga az alkotmány gördít. Akkor kerülhet rájuk sor, ha alkotmányerejű törvény által meghatározott feltételek fennállnak, és nem egy szabadság gyakorlásának lényeges feltételeiről vagy egy alkotmányosan garantált jogról van szó. Ebben az esetben a területi közösségek (lényegében a helyi önkormányzatok) vagy csoportjuk – amennyiben a törvény vagy a szabályozás azt lehetővé teszi – kísérleti jelleggel, célban és időben korlátozottan eltérhetnek azon törvényi és szabályozási rendelkezésektől, amelyek meghatározzák hatásköreik gyakorlását.

Az alkotmány tisztázza a területi közösségek egymáshoz való viszonyát is. Ennek legfontosabb eleme, hogy egyik területi közösség sem gyakorolhat gyámságot a másik felett, vagyis a területi közösségek között nincsen alá-fölérendeltségi viszony. Amennyiben egy hatáskör gyakorlásához több területi közösség együttműködése szükséges, a törvény felhatalmazhatja egyiküket vagy csoportjaikat a közös cselekvés módjainak megszervezésére.

Végül az alkotmány rögzíti a területi közösségek és az állam viszonyát is. E szerint a Köztársaság területi közösségeiben az állam képviselője a Kormány valamennyi tagját képviselve felelős a nemzeti érdekekért, az igazgatás ellenőrzéséért és a törvények betartásáért.

A francia alkotmány biztosítja a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiáját is. Az erről szóló rendelkezéseket a már bemutatott, a második decentralizációs hullámhoz köthető 2003-as alkotmányrevízió állapította meg. Az alkotmány szövegébe illesztett 72-2 cikk rendelkezései szerint a területi közösségeket megilletik azon erőforrások, amelyek felett a törvény által meghatározott feltételek mellett szabadon rendelkezhetnek. A gazdasági autonómia részletszabályainak meghatározásán túl további fontos alkotmányos rendelkezés, hogy a törvény előírja a területi közösségek közötti egyenlőség előmozdítására irányuló kiegyenlítő intézkedések alkalmazását.

Francia sajátosságként mindenképpen említést érdemel, hogy a Franciaország részét képező tengeren túli megyékre és régiókra vonatkozó szabályozás alkotmányos szinten került rögzítésre. Ezek az alkotmány 73. és 74. cikkében található rendelkezések egyrészt előírják, hogy a francia törvények és rendelkezések e területeken hivatalból alkalmazandók, másrészt e közösségek sajátosságaihoz és különös korlátaihoz adaptálhatók.

66 A francia alkotmányjog elsősorban a területi közösségek szemszögéből határozza meg a helyi önkormányzatiság lényeges elemeit, majd ezen közösségekhez rendeli a kapcsolódó jogosítványokat.

7. Németország

Németország helyi önkormányzatainak jogállását jelentős mértékben alakították történelmi hagyományai, valamint a német alkotmányfejlődésből eredő sajátosságok. Amint azt a korábbiakban bemutattuk, a középkori, a szász-magdeburgi jogon alapuló joghagyományok sokáig, egészen a XIX. század végéig tovább éltek, és alakították a német városok mindennapjait. Ebben erősítőleg hatott a francia forradalom, amely biztosította a helyi önkormányzás jogát a települések számára. A helyi ügyek intézéséhez biztosított autonómia széleskörűen érvényesült a tartományok, valamint a települések igazgatásában.

Ez az autonómia első nagyobb csorbáját az első világháborút követően, a Matthias Erzberg akkori pénzügyminiszterrel elnevezett adóreform kapcsán szenvedte el. E reform ugyanis 1919 során a német adóigazgatás és adószabályozás centralizációját irányozta elő, korlátozva a településeknek az adóigazgatásban korábban meglévő autonómiáját. A reform keretében a birodalmi pénzügyminisztérium alatt tartományi pénzügyi hivatalok jöttek létre, amelyek alárendeltségében a kerületi városokban kerületi pénzügyi hivatalok, továbbá a határokon vámhivatalok alakultak. Ezek az új hivatalok feleltek az adók kivetéséért és behajtásáért, ideértve az olyan új adófajtákat is, mint az újonnan bevezetett forgalmi adó és a jövedelemadó. Ezen központi hivatalok által összegyűjtött adókat végül részben visszautalták a városok és a települések számára (Reichsabgabenordnung).

A reform alapjaiban változtatta meg a német tartományok, illetve helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetét. Míg 1919 előtt az adókat a tartományok és a helyi önkormányzatok vetették ki és gyűjtötték be a saját maguk által meghatározott szabályok alapján, addig a reform életbelépését követően Németország egész területén egységes adószabályok és adók léptek érvénybe, amelyeket az újonnan kialakított központi hivatalok szabtak ki és gyűjtöttek be. Míg korábban a tartományok ajánlották fel a szövetségi állam működéséhez szükséges forrásokat, 1919 után ezeket már a központi állam intézte, és adta tovább a tartományok és a helyi önkormányzatok számára. E rendelkezésekkel lényegében a német helyi önkormányzatok egyrészt elveszítették a pénzügyi autonómiájukat, valamint kiszolgáltatottá váltak a mindenkor központi hatalommal szemben.

A harmincas évek közepén a hitleri Németország egyszeriben megszüntette a korábban létező tartományi szintű, helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozást, és 1935. január 30-ával egységes szabályokat vezetett be. Bár a helyhatóságok formális függetlensége megmaradt, ténylegesen az egységes állam irányítása alá kerültek. A települések polgármestereit (Bürgermeister), illetve főpolgármestereit (Oberbürgermeister) nem a települések lakossága választotta, hanem központilag nevezték ki őket. A szabályozás – megszületésének körülményei ellenére – időtállóan bizonyult, és számos rendelkezését az 1949-től a megszállási övezetekből kialakuló Német Szövetségi Köztársaság is átvette.

A német helyi önkormányzatok jogállására vonatkozó szabályozásra sorsdöntő hatással volt a második világháborút követő, a négy győztes hatalom (Nagy-Britannia, Franciaország, Szovjetunió, Amerikai Egyesült Államok) általi megszállás. Az a szövetséges hatalmak számára nyilvánvalóvá vált, hogy a központilag kinevezett, a korábbi rendszerhez kötődő helyi vezetők nem maradhatnak a helyükön, továbbá a helyhatóságoknak a helyi lakosság döntése alapján, demokratikus keretek között kell gyakorolniuk a helyi közhatalmat. A megvalósítás

módjára vonatkozóan azonban – igazodva a megszálló hatalmak alkotmányos viszonyaihoz – igen jelentős különbségek voltak.⁶⁷

Németország Szovjetunió által megszállt keleti területein 1949-től új állam, a Német Demokratikus Köztársaság jött létre. Az egypárti diktatúra erősödésével az 1945-öt követően kiépült helyi önkormányzati rendszernek egyre kevesebb mozgástér jutott. 1952-től a tartományok és velük együtt a tartományi autonómia szűnt meg, majd 1957-től az államhatalom helyi szerveiről szóló törvénnyel (Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht) a városok és községek helyi önkormányzatai is megszűntek. Ezt követően a Német Demokratikus Köztársaságban a pártirányítás alatt álló, szovjet mintájú tanácsok működtek, amelyek egyben az államhatalmi döntések helyi szintű végrehajtását biztosították. Ez az állapot csak az 1990-ben, a német újraegyesítést közvetlenül megelőző időszakban változott meg, amikor hatályba lépett a helyi önkormányzati jogokat és a helyi önkormányzatiságot helyreállító törvény (Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR). A német újraegyesítés során a Német Szövetségi Köztársaságba belépő új tartományokban még egy ideig hatályban volt az egyesülés előtti szabályozás, azonban ezeket néhány év elteltével már új tartományi szabályozások váltották fel.

Németország brit, francia és amerikai megszállás alatt álló területein a megszállási zónák egyesülésével 1949-től egy másik állam, a Német Szövetségi Köztársaság kezdte meg működését. Az új állam alkotmányos alapjait az 1949. május 24-én hatályba lépett Alaptörvény (Grundgesetz) teremtette meg, amely – a minden embert és a német állampolgárokat megillető jogokon túl – rögzítette a német állam alkotmányos berendezkedését is.

Ennek keretében az Alaptörvény 28. cikke határozza meg a területi közigazgatási szintekre, vagyis a tartományokra (Länder), a körzetekre (Kreise) és a településekre (Gemeinde) vonatkozó legfontosabb alkotmányos rendelkezéseket. Az (1) bekezdés szerint a tartományok alkotmányos rendjének meg kell felelnie a köztársasági, demokratikus és szociális jogállamra vonatkozó, az Alaptörvény szerinti alapelveknek. E cikk második mondata azokat az alkotmányos elveket foglalja össze, amelyeknek a területi közigazgatásnak meg kell felelnie. E szerint a tartományokban, a körzetekben és a településeken a népnek olyan képvisellel kell rendelkeznie, amely általános, közvetlen, szabad, egyenlő és titkos választás eredményeként jött létre.

Ugyancsak fontos követelményeket rögzít 28. cikk (2) bekezdése, amely kimondja, hogy a településeken biztosítani kell azt a jogot, hogy a helyi közösség minden ügyét a törvények által megszabott keretek között saját felelősségére szabályozza. Ezen túl az Alaptörvény azt is kimondja, hogy törvényes feladatkörükben a törvény rendelkezése szerint a települési szövetségeket is megilleti az önkormányzás joga. A német Alaptörvény biztosítja a helyi önkormányzatok számára a helyi önkormányzatiság pénzügyi alapjait is. Ennek megfelelően az Alaptörvény kimondja, hogy az öngazgatás biztosítása magában foglalja a pénzügyi önrendelkezés alapjait is, és ezen alapelvek magukban foglalják a gazdaság erejéhez illeszkedő adózási forrás biztosítását, valamint a levonás mértékét meghatározó adókulcsok meghatározását.

A német Alaptörvény ezen túl a helyi önkormányzatisághoz kapcsolódó jogok garanciáiról is rendelkezik. A 28. cikk (3) bekezdése alapján a szövetségi állam biztosítja,

67 BOGUMIL-JANN (2009), 213. oldal.

hogyan a tartományok alkotmányos rendje az alapjogoknak és az (1) és (2) bekezdésben meghatározott alapelveknek megfeleljen. További garanciális szabályokat tartalmaz a Szövetségi Alkotmánybíróságról szóló 93. cikk, amely az Alaptörvény 28. cikkében foglalt helyi önkormányzati alapjogok megsértése esetén biztosítja a helyi önkormányzatok és a helyi önkormányzatok szövetségei számára az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségét. Amennyiben a helyi önkormányzati jogok sérelmét a tartomány által elfogadott törvény valósítja meg, akkor a szövetségi alkotmánybírósághoz csak akkor fordulhatnak a helyi önkormányzatok és a helyi önkormányzatok szövetségei, ha a vitatott törvényi rendelkezés felülvizsgálatára a tartományi szintű alkotmánybíróság előtt nincs lehetőség. Ezen túl az Alaptörvény részletesen rendelkezik a tartományokat és településeket megillető pénzügyi forrásokról és a településekre vonatkozó feladatok meghatározásának korlátairól. A kifejtettek alapján tehát a német Alaptörvény kifejezetten erős garanciákat tartalmaz a helyi önkormányzatiság biztosítása érdekében. Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény 74. cikke értelmében a versengő hatáskörök⁶⁸ közé csak a helyi önkormányzatok tisztviselőire vonatkozó szabályok megalkotása tartozik, a helyi önkormányzatok működésére vonatkozó jogi keretek meghatározása alapvetően a tartományok hatásköre. Ebből eredően a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás tartományonként eltérő.⁶⁹

Ahogy az az előbbiekben láthattuk, a német szövetségi állam az alkotmányos garanciák szintjén írja elő és védi a helyi önkormányzatokat megillető jogokat, a részletszabályok kidolgozása a tartományok feladat- és hatáskörébe tartozik. E tartományi szintű rendszer kidolgozására ugyanakkor jelentős hatással voltak az adott tartományt megszálló hatalmak jogintézményei. Bár valamennyi helyi önkormányzatnál hasonló jogintézményeket találunk (polgármester, képviselő-testület), a fő különbségek ezen szereplők megnevezésében, feladat- és hatáskörében, megválasztásának módjában, valamint egymáshoz való viszonyában találhatók. Németországban a helyi önkormányzatok szabályozása így az alábbi települési modellekbe (Gemeindeordnung) sorolható:⁷⁰

1. Északnémet tanácsi modell (norddeutsche Ratsverfassung)

A brit megszállási zónában a brit helyi önkormányzati mintára alakult ki a modell. Ennek sajátossága, hogy a helyi önkormányzat legfontosabb szerve a közvetlenül választott képviselőkből álló tanács (Rat), amely tagjai közül választja elnökét, a (fő)polgármestert. A végrehajtó feladatok ellátására a tanács egy igazgatási vezetőt (Stadtdirektor) választ, aki hivatalnokként a tanács döntéseinek végrehajtásáért és a település adminisztrációjáért felel. A település vezetését így lényegében a (fő)polgármester és az igazgatási vezető együtt látja el.

68 Versengő jogalkotási hatáskörök esetében a tartományok akkor jogosultak jogsabályt alkotni, amennyiben a szövetségi állam nem gyakorolja a számára biztosított jogalkotási hatásköröket.

69 BOGUMIL-JANN (2009), 103–106. oldal.

70 JESERICH ET AL. (1988).

2. Magisztrátus modell (Magistratsverfassung)

Az amerikai megszállás alatt lévő Hessen tartományra jellemző magisztrátusi modellben a választott képviselőkől álló városi képviselőtestület (Stadtverordnetenversammlung) mellett a végrehajtó feladatokat nem egy személy, hanem egy testület (Magistrat) látja el, élén a (fő) polgármesterrel. A két testület feladat- és hatásköreit gondosan lehatárolták és biztosították, hogy a testületek tagjai között ne legyen összeférhetlenség.

3. Délnémet tanácsi modell (süddeutsche Ratsverfassung)

Az amerikai és francia megszállási zóna területén a délnémet tanácsi modell érvényesült. Ebben a közvetlenül választott képviselőkől álló tanács (Rat) élén az ugyancsak közvetlenül választott és jellemzően főállású (fő)polgármester áll, aki egyben felel a tanács döntéseinek végrehajtásáért és a helyi önkormányzat igazgatási feladatainak ellátásáért. Egyes tartományokban a (fő)polgármestert nem közvetlenül, hanem közvetetten, a tanács tagjai választották.

A német újraegyesítést követően az új tartományok helyi önkormányzataikra jellemzően a délnémet tartományi modellt vették át, és a kilencvenes években lezajlott, a helyi önkormányzatok hatékonyságának és eredményességének növelését, valamint a helyi választópolgárok döntéshozatalba való jobb bevonását célzó reformok alapján a tartományok többségében ez vált általánossá.

A német helyi önkormányzatok kapcsán mindenképpen említést érdemelnek a fenti szervezeti átalakításokhoz kapcsolódó, elsősorban a helyi önkormányzati igazgatást célzó és az új közmenedzsment koncepciójához kapcsolódó irányítási reformtörekvések (Neues Steuerungsmodell). Ezek középpontjában a helyi közigazgatás átalakítása a volt a vállalati menedzsment által használt eszközök felhasználásával. E területen említést érdemel a stratégiai irányítási szemlélet meghonosítása, a modern emberierőforrás-eszközök bevezetése, a költségvetés átalakítása és nagyobb mozgástér biztosítása a szervezeti egységek számára, a szolgáltatásorientáltság, valamint a technika által támogatott adatkezelés és -feldolgozás lehetőségeinek kiszélesítése. Jóllehet a törekvések összességében nem érték el a modell kidolgozói által meghatározott célokat, mégis jelentős mértékben hozzájárultak a német helyi önkormányzatok modernizációjához és átalakításához.⁷¹

8. Összefoglalás

Amint azt az előzőekben bemutattuk, a helyi önkormányzatok igen eltérő gazdasági-történelmi-politikai térben fejlődtek Európában. Egyes területeken a római jog továbbélése vagy egy-egy város jogának átvétele jelentős mértékben elősegítette a helyi önkormányzatiság elveinek és gyakorlatának fejlődését, ugyanakkor egységes helyi önkormányzati modellről nem beszélhetünk.

A XX. század utolsó évtizedeiben kezdődött meg az a folyamat, amely a globalizációnak a települések szintjén egyre inkább megjelenő kihívásaira válaszul a helyi önkormányzatok, valamint a működésüket meghatározó jogi keretek átalakítását tűzte ki célul, megfelelve a

71 GUNLICKS (2014).

fokozódó állampolgári és politikai elvárásoknak. Valamennyi általunk vizsgált országban komoly reformtörekvések voltak a XX. század hatvanas éveitől kezdve, azonban ezek a szerkezeti reformok – bár előrelépést hoztak – számos feszítő társadalmi, politikai problémára nem tudtak kielégítő választ adni. Az 1985-ben elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Chartája széleskörűen foglalta keretbe a helyi önkormányzatiság legfontosabb elvi és jogi követelményeit, azonban az ezredfordulóra világossá vált, hogy a jogi szabályozás megváltoztatása önmagában már nem elégséges a helyi önkormányzatok hatékony, eredményes és demokratikus működéséhez. A globalizáció kihívásainak való teljesebb megfelelés érdekében a helyi önkormányzatok szintjén is egyre nagyobb igény mutatkozik az igazgatás eszközeinek, valamint módszereinek folyamatos megújítására.

Felhasznált irodalom

- ABOUT BRITAIN (2018): *Local government or administration in England : the Local Authorities* <https://about-britain.com/institutions/local-administration.htm> (Letöltés dátuma: 2018. október 24.)
- BOGUMIL, Jörg – JANN, Werner (2009): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft (Grundwissen Politik)*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BALÁZS ISTVÁN (2016): A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. *Állam- és Jogtudomány*, 2016/2.; 16–39. oldal.
- BARNETT, Hilaire (2005): *Constitutional and Administrative Law*. 5, London, Cavendish.
- EUROSTAT (2014): *Eurostat (2014): Urban Europe – Statistics on cities, towns and suburbs*.
- GÖNCZI Katalin (2015): A szász tükör és a magdeburgi jog útja Közép-Kelet-Európában. *Miskolci Jogi Szemle*, 2015. 10. évf. 1. szám, 20–32. oldal. http://www.mjstz.uni-miskolc.hu/201501/4_gonczikatalin.pdf (Letöltés dátuma: 2018. október 27.)
- GUNLICKS, Arthur B (2014): German Federalism and Recent Reform Efforts. *German Law Journal* Vol. 06 No. 10. 1283–1295. oldal
- HARRIS, Lynette (2004): UK public sector reform and the ‘performance agenda’ in UK local government — HRM challenges and dilemmas. *In Personnel Review* 34(6). 681–696, December 2005.
- WOLLMAN, Helmut (2014): *The recent reform of German federalism - towards more heterogeneity and competition between the Länder?* http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/Wollmann_federalism_reform.pdf
- <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006070939> (Letöltés dátuma: 2018. október 10.)
- HUBERTS, Leo W. J. C. – HOEKSTRA, Alain (2016) (eds.): *Integrity management in the public sector. The Dutch approach*. The Hague, Dutch National Integrity Office (BIOS).
- JESERICH, Kurt – POHL, Hans – UNRUH, Christoph von (1988): *Deutsche Verwaltungsgeschichte, Band 5: Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt.

- KLITGAARD, Robert – MACLEAN ABAROA, Ronald – PARRIS, H. Lindsey (2000): *Corrupt Cities – A Practical Guide to Cure and Prevention*. Washington D.C., The World Bank Institute.
- KOVÁCS Róbert – BEKÉNYI József – KÓNYA László Ferenc (2018): *Önkormányzatok jogállása. Az Önkormányzatok jogállása és a helyi közszolgáltatások szervezése című tantárgy egyetemi tankönyve*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. https://akfi-dl.uni-nke.hu/pdf_kiadvanyok/Web_PDF_Onkormanyzatok_jogallasa.pdf (Letöltés dátuma: 2018. október 24.)
- LADÁNYI Erzsébet (1996): *Az önkormányzat intézményei és elméleti alapvetése az európai és hazai városfejlődés korai korszakában*. Budapest, Márton Áron Kiadó.
- Magyarország helyi önkormányzatai (Szerk. Feik Csaba). <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/8566/Teljes%20sz%C3%B6veg%21?sequence=1&isAllowed=y> (Letöltés dátuma: 2018. október 2.)
- MOSLER-TÖRNSTRÖM, Gudrun (2018): „*Thirty years after the entry into force of the European Charter of Local Self-Government, we must more than ever ensure respect for its principles*”, says Congress President. <https://www.coe.int/en/web/congress/news-2018> (Letöltés dátuma: 2018. október 3.)
- OECD (1998): *Council Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service*. <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrument-View.aspx?InstrumentID=129&Lang=en> (Letöltés dátuma: 2018. 10. 18.)
- OECD (2017): *OECD Recommendation of the Council of Public Integrity* <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 10. 18.)
- Ordonnance d’août 1539 sur le fait de la justice (Ordonnance de Villers-Cotterêts)
- SZAKÁCS Gábor (2014): *Stratégiai alapú, integrált ember erőforrás gazdálkodás a közszolgáltatásban „Közszolgálati Humán Tükör 2013”* (Ágazati összefoglaló tanulmány). https://magyaryprogram.kormany.hu/download/b/0b/a0000/13_HR_AGAZATI_TANULMANY_AROP2217.pdf (Letöltés dátuma: 2018. október 4.)
- SZENTE Zoltán (2014): *Az Európai Önkormányzati Charta végrehajtásának monitoringja az Európa Tanács gyakorlatában*. Új Magyar Közigazgatás 2014. 7. évfolyam 1. szám. 24–34. oldal.
- TRUSS, Catherine (2009): *Effective human resources processes in local government*. *Public Money & Management*, 29:3. 167–174. oldal
- UNITED NATIONS (2017): *2017 Revision of World Population Prospects* <https://population.un.org/wpp/> (Letöltés dátuma: 2018. október 4.)
- OECHSLER, Walter. A. (2004): *Human Resource Management in der öffentlichen Verwaltung — Ansätze zur organisatorischen Umsetzung*. In KOCH R. – CONRAD P. (eds): *Verändertes Denken — Bessere Öffentliche Dienste?!*. Wiesbaden Deutscher Universitätsverlag.
- WILSON, David – GAME, Chris (2011): *Local Government in the United Kingdom*. , London, Palgrave MacMillan.

IV. LINDER VIKTÓRIA: A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EMBERIERŐFORRÁS- GAZDÁLKODÁSÁNAK MEGHATÁROZÓ ASPEKTUSAI NEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÁSBAN

TARTALOM

1. Bevezetés	86
2. A helyi önkormányzati alkalmazás általános összefüggéseiről	88
3. A helyi önkormányzatnál dolgozók kiválasztásáról	92
4. Az alkalmazás jellegéről, az alkalmazottak státuszáról	94
5. A mobilitás támogatásáról	98
6. A teljesítmény értékeléséről és a juttatásokban betöltött szerepéről	99
7. Összegzés	103
Felhasznált irodalom	105

1. Bevezetés

A helyi közszolgálati rendszerek jellege számos tényezőtől függ, többek között az adott ország közalkalmazási és köztisztviselői rendszereinek modelljétől, a helyi önkormányzati rendszerek természetétől, sajátosságaitól, szintjei számától. De a helyi rendszer területi kiterjedése, mérete is döntő jelentőséggel bír a helyi funkcionális életképesség, következképp a helyi közszolgálati struktúrák és működés tekintetében. Meghatározó szerepet játszik ezen túlmenően az állami és az önkormányzati szervezetrendszer kapcsolata, a feladatelosztás mikéntje, így például a decentralizáció.⁷² A helyi közigazgatás személyi állományának létszáma, foglalkoztatási formái, összetétele, képzettségi mutatói, s mindezek egyenes következményeképpen az emberi erőforrásokkal való gazdálkodás optimális esetben szintén e tényezők függvényében, mindehhez adekvátan alakulnak. Hiszen az adminisztratív kapacitás nagymértékben függ a humán erőforrások mennyiségétől, minőségétől és a választott vezetési (menedzsment) stílusuktól is. Ez utóbbiak a fejlett országok közigazgatásainak zömében – és így természetesen a helyi önkormányzatoknál – az utóbbi időszakokban jelentős változásokat éltek meg.⁷³

A múlt évszázad hetvenes éveitől kezdődően a helyi önkormányzati intézményrendszerekben jelentős átalakulások kezdődtek.⁷⁴ Ezek súlypontja és mértéke országonként eltérő volt. A folyamatok hajtóereje – amely végül az egyes államok önkormányzati rendszereinek megreformálásához vezetett – modelleken átívelően elsősorban a demokratizmus és a teljesítmény deficitjéhez kötődött. Az országonként eltérő összetételben jelentkező gazdasági, szociális, környezeti krízis az önkormányzatokban és magában az önkormányzásban is sürgetővé tette az intézményi reformok igényeivel történő szembesülést.⁷⁵ E reformok részét képezték azok a változások is, amelyek az önkormányzatok végrehajtói, igazgatási feladat- és hatásköreit ellátó, szolgáltatásokat végző professzionális személyi állomány alkalmazási viszonyait érintették. Hiszen az emberi erőforrások menedzselését a közszektor megújulása és a szervezeti változások egyik (talán legfontosabb) motorjaként szokás számon tartani. Olyanként, amely a helyi közösségekhez kötődő önkormányzatok speciális feladat- és hatáskörei ellátásának, a helyi igazgatás megvalósításának, a közszolgáltatások nyújtásához elengedhetetlen teljesítménynek lényegi eleme.⁷⁶

72 KUHLMANN, Sabine – BOGUMIL, Jörg (2007): Public Service Systems at Subnational and Local Levels of Government: a British–German–French Comparison. In RAADSCHELDERS, Josh C. N. – TOONEN, Theo A. J. – VAN DER MEER, Frits (2007): *Civil Service Systems in the 21st Century*. New York, Palgrave Macmillan. 137–152.

73 MARCOU, Gérard – WOLLMANN, Hellmut (2008): Europe. In *Decentralization and Local Democracy in the World. First Global Report by United Cities and Local Governments*. Washington–Barcelona, World Bank and United Cities and LOCAL GOVERNMENTS. 128–166.

74 Lásd például: MARCOU, Gérard – VEREBÉLYI, Imre (1993) *New Trends in Local Government in Western and Central Europe*. Brussels, International Institute of Administrative Science; WOLLMANN (2008): Reforming Local Leadership and Local Democracy: The Cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective. *Local Government Studies*, 34:2, Taylor & Francis. 279–298.

75 WOLLMANN (2008): *i. m.* 279–298.

76 BRUNS, Hans-Jürgen (2014): HR development in local government: how and why does HR strategy matter in organizational change and development? *Business Research* (2014) 7, Springer International Publishing 1–49.; INGRAHAM, Patricia W. (2007): Striving for balance: reforms in human resource management. In FERLIE, Ewan – LYNN JR, Laurence E. – POLLITT, Christopher (eds.) (2007): *The Oxford handbook of public management*. Oxford, Oxford University Press. 521–536.; MADDOCK, Su (2002): Making modernisation work: new narratives, change strategies and people management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management* 15(1): Emeraldinsight. 13–43.

A tanulmány az önkormányzati emberierőforrás-gazdálkodás nemzetközi tendenciáit vizsgálja. Arra keresi a választ, hogy – elsősorban – az európai (uniós) és OECD-országok önkormányzati rendszerei az utóbbi évtizedekben miként alakítják közszolgálati rendszereiket, milyen formákban foglalkoztatják humán erőforrásaikat, hogyan alkalmazkodnak a megváltozott környezet kihívásaihoz. Kiemelt szempont, hogy a közszolgálati modellfelfogások (zártabb, nyíltabb rendszerek) milyen megoldásokat kínálnak az önkormányzati foglalkoztatásban. Indukál-e jelentős eltéréseket a decentralizáció és annak mértéke a többnyire egységes államigazgatási rendszerben foglalkoztatott személyi állomány státuszaival való összehasonlításban; a jogi szabályozásban, humánerőforrás-gazdálkodásban, és amennyiben igen, milyen jellegűt és volumenűt? További kérdés, hogy az országokon belül az eltérő önkormányzati megoldások, valamint az egyes szervek közötti különbségek milyen módon manifesztálódnak az említett vonatkozásokban. Szintén vizsgálati aspektus, hogy az államberendezkedés (az unitárius, föderális, félföderális jelleg, a szubnacionális kormányzat(ok) jelenléte, szintjeik száma, a devolúció mértéke), a közigazgatás területszervezési elveinek érvényre jutása mellett (a centralizáltabb, decentralizáltabb megoldásokban) miként befolyásolják az önkormányzatoknál dolgozók foglalkoztatási viszonyait. A vizsgálat szempontjából alapvető jelentőséggel bír az önkormányzati modellek léte és részben ehhez is kapcsolódóan a feladat- és hatáskörök spektruma. A helyi vezetés politikai és felső végrehajtói szintjét, valamint viszonyait érintő hatáskörmegosztás kérdései nem képezik a kutatás tárgyát, hiszen ez a jelentős aspektus mind az önkormányzatiság, mind az önkormányzati rendszer kapcsán jelentősen túlmutat a jogállási és emberierőforrás-gazdálkodási aspektusokon. A vizsgálat fókuszát alapvetően az igazgatási feladatokat ellátó (többnyire közhatalmi tevékenységet is végző) és közszolgáltató alkalmazotti állományra helyezi. További dilemma (akár ezen humán erőforrások terjedelmét tekintve is) ez utóbbi kategória viszonyainak tárgyalása. A sokszínű megoldások okán azokban az esetekben, amelyekben a közszolgáltatásokért felelős személyzet az önkormányzat alkalmazásában áll, a különválasztás nehézségekre ütközik, így a bemutatás/megállapítások e kategóriákra is kiterjednek. Ahol azonban, (elsősorban) a privatizáció, kiszervezések révén e dolgozói kategóriák kívül kerültek az önkormányzat foglalkoztatási keretein, őket nem vonjuk be a vizsgálódás körébe. Alapvetően nem térünk ki a közszolgálati alkalmazás olyan aspektusaira, amelyek politológiai, szociológiai szemszögből vizsgálják a helyi közigazgatást működtető személyi állomány viszonyait. A tanulmány célja, hogy általános helyzetképet nyújtsunk nemzetközi összehasonlításban az önkormányzatok emberierőforrás-gazdálkodásáról; a nemzetközi szakirodalomban szokásos módon, a jogi és humánerőforrás-gazdálkodási (HRM) aspektusokat egymástól elválaszthatatlan egységként kezelve. Hipotézisünk az, hogy az önkormányzati rendszerek a helyi viszonyokhoz, adottságokhoz, specialitásokhoz igazodóan változatos formákban igyekeznek közszolgálati feladatok ellátásának igényeihez igazítani. Ennek főbb korlátai tipikusan egyrészt a központi szabályozás létéhez vagy adott esetben hiányához, mikéntjéhez, másrészt a költségvetési megszorításokhoz kapcsolhatók.

2. A helyi önkormányzati alkalmazás általános összefüggéseiről

Az Európa Tanács hazánkban is kihirdetett Helyi Önkormányzatok Európai Chartája széles mozgásteret biztosít az aláíró tagállamok számára önkormányzati rendszerük kialakítása és működtetése terén úgy az intézményi, szervezeti, mint az emberi erőforrásokat illető vonatkozásokban. A dokumentum Verebéli szerint „...a modern önkormányzatiságnak a demokratikus Európában kifejlődött lényegi, koncepcionális elemeit, közös értékeit tartalmazza”.⁷⁷ E keretjellegnek is köszönhető, hogy a fejlett államok önkormányzatai által alkalmazott változatos közzolgálati emberierőforrás-gazdálkodási megoldások nem ütköznek a Charta ajánlásaiba.

A regionális, egyéb területi és helyi szintű önkormányzatok Európa-szerte mintegy 17 millió embert foglalkoztatnak.⁷⁸ Az Európai Unió tagállamaiban mintegy 90 ezer helyi, regionális és tagállami kormányzat működik.⁷⁹ Az OECD tagállamaiban ez a szám közel jár a 138 ezres nagyságrendhez.⁸⁰ Az európai helyi önkormányzatok 80%-a mindössze 5 országban található, így az önkormányzati lakosság átlagléttszáma 5530 fő körül mozog.⁸¹ Ezek a tények az önkormányzatok közzolgálati alkalmazottainak létszamarányait is determinálják. Az önkormányzati körkép igen színes, ami egyben a szektor foglalkoztatási viszonyainak változatos jellegét is előrevetíti. Egy meghatározott országon belül is lehetnek eltérések elsősorban a politikai és az adminisztratív jellemzőkön alapulóan; attól függően, hogy szövetségi vagy unitárius államról van szó. De éppígy a demográfiai, földrajzi, gazdasági, kulturális és történelmi jegyek, hagyományok is befolyással bírnak. Az önkormányzat szintje, jellege, státusza determinálja a feladat- és hatáskörök kiterjedtségét és összetételét, és ennek megfelelően az alkalmazotti létszámot, összetételt is.⁸² Az állam központi szintje alatt működő kormányzatok közzfoglalkoztatói⁸³ szerepe, a gyakorolt hatáskörök és ellátott feladatok függvényében országonként, de országokon belül is sokféle lehet.⁸⁴ A köz alkalmazottainak nagyobb részét világszerte a központi szint alatti kormányzatok alkalmazzák a területi, helyi közzigazgatási feladatok két alapvető tevékenységi területén. E területek egyrészt az igazgatási feladatok ellátását ölelik fel, és az esetek zömében közhatalom gyakorlásával járnak együtt. Másrészt a közzszolgáltatások biztosítása tartozik ide. E két

77 VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999.

78 European Public Service Union: *Decent work and „pay change” on agenda for Local Government workers*. 9 October 2018. <https://www.epsu.org/article/decent-work-and-pay-change-agenda-local-government-workers> (Letöltés ideje: 2018. október 20.)

79 OECD Regional Database. In OECD (2016): *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2016 edition*. Paris, OECD Publishing 1–25. (Letöltés ideje: 2018. január 04.)

80 OECD (2016) *i. m.* 1–25.

81 DEXIA – COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS (2009): *Factsheet on sub-national government in Europe*. http://www.lps.lv/uploads/docs_module/nuancier_2009_en.pdf (Letöltés ideje: 2018. március 23.) 1–18.

82 OECD – UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS (2016): *Subnational Governments around the world: Structure and finance. A first contribution to the Global Observatory on Local Finances*. 1–69.

83 Közzfoglalkoztatás alatt az állam és a köz által alkalmazottak kategóriái értendők az államszervezet különböző szintjein.

84 OECD – UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS (2016) *i. m.* 1–69.

terület tekintetében a munkaerő jogállása sokszor nem tér el egymástól. Számos esetben a központi szint alatti kormányzatok közvetlenül, vagy a központi kormányzat nevében alapvető közfoglalkoztatók például az oktatási, egészségügyi, társadalombiztosítási szektorban, illetve a rendészet különféle területein. A tanulmány e kategóriák tekintetében vizsgálódik, amelyek arányait és a rájuk fordított költségvetési forrásokat tekintve az Európai Unió 28 tagállamának átlagában a központi szint alatt foglalkoztatottakra fordított személyi kiadások 51,21%-ot teszik ki, míg az OECD 32 tagállamában ez 63,17%-ot jelent.⁸⁵

Az ipari forradalmak előtti időkben és a vidéki közösségekben a helyi ügyeket általában laikusok intézték; pontosabban, a helyi lakosok a helyi önzagztatásban vettek részt.⁸⁶ A polgármestert néhány, nem főfoglalkozású városatya, egy jegyző és pár hivatalnok segítette munkájában. Ezeknek az embereknek a munkája elegendő volt az összes helyi végrehajtó jellegű tevékenység ellátásához, felügyeletéhez. A jóléti állam kiteljesedésével, a közszolgáltatások általánossá válásával párhuzamosan a helyi igazgatási személyi állomány létszáma is folyamatosan növekedett, és hasonló mértékben professzionizálódott, specializálódott. E fejlődés következtében a megelőző időszakokra jellemző laikus tevékenységként végzett munka már nem bizonyult elégségesnek arra, hogy megfelelően szervezzék az általános hatáskörű helyi önkormányzat végrehajtó tevékenységét, ellássák mind a saját, mind a központi kormányzat által átruházott igazgatási jellegű feladatokat, amelyek gyakran közhatalomgyakorlással párosulnak.⁸⁷ Az iparosodás folyamatán és a polgári forradalmakon túljutott európai társadalmakban a helyhatóságok állandó adminisztratív struktúrákat alakítottak ki, amelyeket professzionális személyi állománnyal működtettek. Az európai kontinentális országokban, ahol a jog által uralt állam hierarchikus, Max Weber-i bürokratikus közigazgatást alakított ki, a helyi igazgatás is a weberi jegyeket mutatta fel. A fejlett jóléti állam közszeztorközpontú modelljének néhány országában – mint például az Egyesült Királyságban, Svédországban – a szociális jellegű szolgáltatásokat nagy többségében a közszeztork, pontosabban, a helyi közösségekhez közel álló helyi önkormányzatok személyi állománya biztosította. Más országokban, így Németországban vagy Olaszországban, ahol tradicionálisan követik a szubszidiaritás elvét, a szociális szolgáltatások zömét továbbra is a nem a közszeztorkba tartozó, nonprofit entitások biztosítják. Az új közmenedzsment (NPM) ideája felől a weberi modell jogi szabályok által kötött, hierarchikus közigazgatását annak rugalmatlansága és a gazdasági szempontú hatékonysági tényezőket elhanyagoló jellege miatt érte kritika. Az ideológia hívei úgy gondolták, hogy az üzleti szektorból kölcsönzött

85 Ezek a kategóriák az állam azon foglalkoztatottjai, akik nem az államigazgatás központi szintjén és annak területi, helyi szerveinél állnak foglalkoztatásban, illetve látnak el közfeladatokat.

Az összkormányzat négy alszektort foglal magában: a központi/szövetségi kormányzatot és az összes állami intézményt; a tagállami kormányzatokat (a föderális és félföderális államokban) és tagállami intézményeket; a helyi önkormányzatokat regionális és helyi szinteken, továbbá intézményeiket; valamint a társadalombiztosítási alapokat. Az adatok a négy alszektorra vonatkoznak. OECD (2016): *Regions at a Glance 2016*. OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en (Letöltés ideje: 2017. szeptember 15.)

86 WOLLMANN, Helmuth (2011): Local Organisational Structures. Local Administration. Organisation and Personnel. In BADIE, Bertrand – BERG-SCHLOSSER, Dirk – MORLINO, Leonardo (eds.) (2011): *International Encyclopedia of Political Science*. SAGE Publications 1468–1470. Az úrlap teteje.

87 DENTERS, Bas – KLOK, Pieter-Jan (2003): A new role for municipal councils in Dutch local democracy? In KERSTING, Norbert – VETTER, Angelika (2003): *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Urban and Regional Research International Vol. 4. 65–66. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.

menedzseri koncepciók, humánerőforrás gazdálkodási módszerek és eszközök lesznek azok, amelyek a helyi közigazgatást és annak személyi állományát is rugalmasabbá és költségtudatosabbá tehetik. Az új közmenedzsment üzenetének hatása a közigazgatásra országonként változó volt. A befolyásoló tényezők és azok különbözősége az országspecifikus kulturális és intézményi feltételekben, valamint a tradíciókban keresendők.⁸⁸ A common law hagyományait követő angolszász országokban, amelyekben nem érvényesül a jog dualizmusa, befogadóbbnak bizonyultak a magánszektor mintáin alapuló megoldások tekintetében. Ezzel szemben a kontinentális Európa országaiban az új közmenedzsment nehezebben nyert teret, mivel a római jogi hagyományok és a jogállamiság elvei mellett a tradicionális adminisztratív modell is erősebb kulturális beágyazottságot élvezett. Ennek a kettős hatásnak az eredményeként is tekinthetünk arra a tényre, hogy a tradicionális modell megtartása mellett, ugyanakkor az új közmenedzsment elemeit adaptálva egy újabb közigazgatási modell felé mozdultak el úgy a központi, mint a helyi közigazgatásban. Ezek a tényezők eredményezték a neo-weberi közigazgatás gondolatának megszületését az ezredforduló utáni időszakban.⁸⁹

A neoliberális jóléti állam kritikája és a költségvetési megszorítások szüksége arra kényszerítette az elmúlt évtizedekben az önkormányzatokat, hogy személyi állományuk létszámában jelentős csökkentéseket végezzenek. Ezen a téren talán a legszembetűnőbb eset Németországé, ahol 1991 és 2004 között a helyi önkormányzatok által alkalmazottak teljes létszáma 30%-kal csökkent (a keleti tartományokban ez még magasabb; mintegy 53%). A másik két „nagy közigazgatási és közszolgálati modellországot” tekintve, az Egyesült Királyságban 5%-os volt a csökkenés, míg ezzel szemben Franciaországban az önkormányzati létszám 24% -kal nőtt, ami az 1982-ben kezdődött decentralizációs folyamat nyilvánvaló hatásának köszönhető, amelynek következtében jelentős feladat- és hatáskörök kerültek az önkormányzatokhoz.

Az európai helyi önkormányzati rendszerekben a személyi állomány nagyságrendjét illetően alapvető különbségekkel szembesülhetünk. Mindez azonban nem meglepő; hiszen ezek a különbségek az önkormányzati feladat- és hatáskörökkel (és az ennek megfelelően alakított szervezeti és intézményi struktúrával) vannak elsősorban szoros összefüggésben. Azokban az országokban, pontosabban, azokban az önkormányzati rendszerekben, ahol a helyi közösségek önkormányzatai széles feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek, amelyekben a helyi önkormányzatok, és különösen a települések felelősek az alapvető közszolgáltatások ellátásáért és az ehhez szükséges emberi erőforrások biztosításáért, ott a legmagasabb a létszám. Így az északi országokban, Svájcban és az Egyesült Királyságban az önkormányzati alkalmazottak a közszektor alkalmazottainak körülbelül 80%-át teszik ki (Norvégiában 63%-ot). Ezek az alkalmazottak nagyrészt az oktatásban és az egészségügyben dolgoznak. Azonban annak ellenére, hogy a közép-kelet-európai helyi önkormányzatok is széles körű funkciókat tudhatnak magukénak, sokkal alacsonyabb szintű

88 WOLLMANN (2011) *i. m.* 1468–1470

89 Lásd például: BOUCKAERT, Geert (2003): La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs? *Revue française d'administration publique*, No 105–106. 39–54.; POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert (2011): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press. 94–180.

a foglalkoztatási létszám (átlagosan 40%).⁹⁰ Ez alól kivételt jelent Szlovákia, ahol kiugróan magas, 90%, illetve a 2010-es kormányváltás előtt Magyarország, a maga 69%-ával. Az azóta eltelt időszakban egyrészt a közoktatási és egészségügyi szakellátó intézmények állami fenntartásba, majd üzemeltetésbe kerülése, valamint a járási rendszer kialakítása következtében az önkormányzati feladat- és hatáskörök nagy része átkerült az állami szférába, illetve az államigazgatásba.

Bár említettük, hogy az állam politikai berendezkedése meghatározó az önkormányzati feladat- és hatáskörök megoszlása, és ezzel párhuzamosan, az e feladatokat ellátó és hatásköröket gyakorló személyi állomány tekintetében, de valójában a politikai berendezkedés, az államfelépítés – legalábbis a létszámot tekintve – a feltételezettnél csekélyebb mértékben befolyásolja a személyzeti ügyeket. Így átlagban az unitárius, a régiókkal nem rendelkező államokban található az arányában legmagasabb önkormányzati alkalmazotti létszámok. Ez nem jelent ellentmondást, mivel a tagállamokkal vagy autonóm régiókkal rendelkező államokra az a jellemző, hogy a központi kormányzat közszolgáltatásban, valamint a helyi önkormányzatoknál alacsonyabb a létszám, ezzel szemben regionális (tagállami, régiós, autonóm közösségi) szinten foglalkoztatják a köztisztviselők nagy hányadát, amelyre magyarázatként ismét az adott kormányzati szint feladat- és hatásköreinek nagyságrendje nyújt magyarázatot.⁹¹ Az adatok igen eltérőek. Ha például arra keressük a választ, hogy a görög vagy az ír önkormányzatoknál miért alacsony – 10% körüli az önkormányzati foglalkoztatás aránya az összkormányzatihoz viszonyítva – a válasz a görög és az ír önkormányzatok korlátozott feladat- és hatásköreiben rejlik. Ausztráliában és Új-Zélandon (ahol még ezt a számot sem éri el) pedig annak tudható be, hogy ellentétben az ázsiai-óceániai térség többi államának zömével, az alapfokú oktatás és az egészségügyi szolgáltatások nem a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartoznak, hanem valamely tagállam vagy a központi kormányzat felelősségébe.⁹² Így ez utóbbi kettő, az új közmenedzsment éllóvasának számító országban nem az NPM-hatások az elsődlegesek az önkormányzati létszám alacsony szintjének tekintetében.

Valójában azonban általános tendencia, hogy az elmúlt másfél évtizedben a helyi önkormányzatok által foglalkoztatottak létszámában csökkenés tapasztalható. Ennek leggyakoribb okai a megszorítások kényszere, illetve a korábban hagyományosan az önkormányzatok által ellátott tevékenységek (közszolgáltatások) kiszervezése, amely épp az új közmenedzsment hatására elterjedt megoldásokhoz köthető. A kiszervezés intézményének alkalmazása mögött pedig egyértelműen a teljesítmény növelésének szándéka keresendő, amely azonban csak meghatározott közegben képes meghozni, illetve hozta meg a tőle várt hatást. A költségmegtakarítás eléréséhez vezető megoldások körében azonban más eszközök is rendelkezésre állnak, így például a személyi állomány juttatásainak csökkentése,

90 POLLITT et al. (2011) *i. m.* 94–180.

91 A helyi önkormányzatok foglalkoztatási arányát illetően néhány konkrét adalék (amely, láthatjuk, valójában az államszervezeti berendezkedést alapul véve nem ad egyértelmű támpontot): Németországban 28%, Franciaországban 31%, Spanyolországban 24%, Belgiumban 34%, Olaszországban és Portugáliában 18% az önkormányzati alkalmazottak aránya az összes állami alkalmazott körében.

92 NICKSON, Andrew – DEVAS, Nick – BRILLANTES, Alex B. – CABO, Wilhelmina L. – CELESTINO, Alice: Asia-Pacific. In *Decentralization and Local Democracy in the World. First Global Report by United Cities and Local Governments*. Washington–Barcelona, World Bank and United Cities and Local Governments. 50–94.

visszafogása; amelyet a múlt évtized végén kibontakozott pénzügyi-, gazdasági világválság hatására sokhelyütt alkalmaztak is.⁹³

3. A helyi önkormányzatnál dolgozók kiválasztásáról

A helyi lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásának minőségéhez szervesen kapcsolódó kérdéskör a feladatok ellátására rendelkezésre álló emberi erőforrások mennyisége, de talán még lényegesebb, hogy az önkormányzat milyen minőségű személyi állománnyal biztosítja azokat: az önkormányzatnál dolgozók milyen kompetenciákkal, képességekkel, végzettségi szinttel, tapasztalattal, tudással stb. rendelkeznek. A megfelelő személyi állomány alkalmazásához elengedhetetlen a megfelelő kiválasztási rendszer alkalmazása. A „*best practice*” megoldások körében első helyen az érdemi alapú kiválasztást kell megneveznünk. Az érdemalapú kiválasztás működtetése esetében feltételezhető, hogy a közszolgálat semlegessége is védelmet élvez. Ez a gyakorlatban azonban csak korlátozott körben és mértékben érvényesül. Csakúgy, mint a központi kormányzatban, garancia lehet erre a központi szabályozás megléte mellett működtetett kiválasztási rendszer, amely nem teszi lehetővé az adminisztráció szintjén a diszkrecionális jogkörben hozott döntéseket. Ami a kiválasztási eljárásokat, módszereket illeti, a fejlett országok önkormányzatainak zömében a közszolgálati rendszerekben elterjedt eljárásokat, technikákat alkalmazzák az önkormányzatok is.⁹⁴ Számos esetben ezt maga az alkotmány, illetve jogszabály rögzíti. Ez a francia típusú rendszerekben a versenyvizsgákat, a német típusban a pályázatokat, angolszász területeken, Skandináviában javarészt vegyes megoldásokat jelent általában. A közép-kelet-európai régióban változatos és gyakran változó a kép; a jogi szabályozás pusztán léte nem feltétlenül garantálja a klientelizmus, a patronázsrendszer, a politikamentesség kiküszöbölését. A hagyományos kiválasztási módszerek mellett egyre több helyen alkalmazzák a kompetenciaalapú kiválasztást akár kiegészítő elemként a rugalmasság, modern követelményekhez való alkalmazkodás reményében (erre példa Franciaország, ahol továbbra is a versenyvizsgákat egészíti ki), akár a régi megoldás felváltására (ez történt Belgiumban, ahol a munkaköri rendszerre tértek át, amely esetében munkakörökre alkalmazzák a tisztviselőket; bár a pályabiztonság továbbra is él az ügyintézői szinteken).

A helyi önkormányzatok – különösen a kistelepüléseken – foglalkoztatóként két dimenzióban is nehézségekkel küzdenek a munkaerőpiacon. Elsőként jelentős konkurenciát jelenít meg számukra az üzleti szféra, ahol a jogi kötöttségek és nem ritkán a többnyire mérsékeltebben korlátozott anyagi lehetőségek kevésbé gördítenek akadályokat a vállalatok humán erőforrás-gazdálkodása terén a jó képességű alkalmazottak megszerzése és

93 Egyes szerzők a nemzetközi trendek körében említést tesznek egy új jelenségről, a remunicipalizációról. Az elgondolás lényege, hogy a magánszféra sem látja el hatékonyabban a közszolgáltatásokat, így azok javát az önkormányzat kezébe kellene visszaadni, mely folyamat pozitív hozadékkal járna a helyi közösségek számára. TERZIC, Laurentius (2017): *Las remunicipalizaciones en Alemania y Austria: consecuencias para el personal*. In KISHIMOTO, Satoko – PETITJEAN, Olivier (eds.): *La recuperación de los servicios públicos Como ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios públicos*. Transnational Institute. Amsterdam/Paris. 81–93.

94 Lásd például: LŐRINCZ Lajos (2000): Kiválasztás a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 50/6, 321–337.; LINDER Viktória (2008): A közigazgatás személyi állományának kiválasztása. In GAJDUSCHEK, György (2008): *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. MKI-KSZK, Budapest. 171–187.

megtartása elé. A béreket nem határolják be a jogi és költségvetési előírások; így elviekben lehetőség nyílik mind a munkáltató, mind az alkalmazott számára kölcsönösen előnyösnek ígérkező differenciálásra; amelynek köszönhetően „elszipkázzák” a potenciális munkaerőt az önkormányzattól. Kiemelten igaz ez a kiegyensúlyozottabb gazdasági helyzetben lévő, és különösen a kevésbé főváros-, illetve nagyvároscentrikus államok tekintetében, ahol a centrumtól távolabb eső területeken is jelen van a magán munkaerőpiac is. A másik dimenzió a központi kormányzattal – közigazgatási alrendszerekben gondolkodva, az államigazgatás szerveivel – való kapcsolatban ragadható meg. Az államigazgatásban – különösen a központhoz közelebb eső szintjein – dolgozók az esetek zömében magasabb vagy legalábbis kiszámíthatóbb módon garantált juttatásokra tehetnek szert. Hiszen ismert, hogy sok esetben az illetmények a közigazgatási (és elsősorban az államigazgatási) szintekkel egyenes arányban növekednek.⁹⁵ Az egységes és átjárható szervezetrendszer okán az államigazgatásban a mobilitás lehetősége is könnyebben elérhetőnek bizonyulhat; szemben az önkormányzatokkal, amelyek között általában nem létezik ilyenfajta kapcsolódási pont, mert valójában elkülönülnek egymástól. Mindezek a jelenségek a helyi önkormányzatok számára, különösen az elszigeteltebb területeken, komoly kihívásokat jelentenek. Így előfordulhat, hogy a kisebb önkormányzatok nem találnak megfelelő mennyiségű és minőségű/képzettségű jelentkezőt, mert az adekvát szaktudással rendelkező munkát vállalók inkább a frekvenciát több területre vándorolnak; akár a köz-, akár a magánszektorba. Így a helyi önkormányzatok, különösen a települések, gyakran nem tudják betölteni a meghirdetett munkaköröket.⁹⁶ Ellenszereként az önkormányzatok, szövetségeik a fiatal tehetséges munkaerő megszerzése érdekében kampányokat indítanak, tájékoztató anyagokat bocsátanak ki az önkormányzati karrierutakról; kidomborítva az önkormányzati munka közösségi jellegét; amely ezesetben a helyi közösség szolgálatát jelenti. Megoldás lehet, és a legtöbb államban törekednek is erre, hogy a személyzet észszerű szintű, önkormányzatok közötti mobilitásával megkönnyítsék a kis és közepes méretű önkormányzatok számára, hogy magukhoz vonzzák a képzett munkaerőt. Számos praktika áll rendelkezésre e célok elérésére, de a hatóságok éppúgy sikertelnek is lehetnek ebben, ha nem megfelelő foglalkoztatási rendszert működtetnek.⁹⁷ Ezért az utóbbi évtizedben néhány országban a közigazgatáson belüli intenzívebb átjárás előmozdítása érdekében mobilitási törvényeket fogadtak el, amelyek az önkormányzati rendszerekre is alkalmazhatók. Az ilyen jellegű jogi szabályozás a megfelelő összetételű ösztönzési rendszerrel karöltve elsősorban a karrier jellegű rendszerekben – ahol a tisztviselő elbocsátása többnyire még ma sem fér össze a közszolgálati felfogással – megoldást jelenthet a kereslet és a kínálat összehangolására.

Németországban is foglalkoztatja az önkormányzatokat a munkaerő-utánpótlás kérdése. A proaktív reagálás érdekében kutatások folynak a stratégiai humán erőforrás-gazdálkodás bevezetése/folytatása, a vonzó alkalmazási feltételek kialakítása érdekében. Egy nagy volumenű kutatás során a megkérdezettek a településeken történő alkalmazásnál egyértelműen a teljes pályabiztonságot ítélték meg mint legnagyobb vonzerőt (amely teljes

95 Korábban Franciaországban a három közszolgálati kategória közül az államigazgatásban dolgozók kerestek a legjobban, majd az önkormányzati tisztviselők következtek, és az egészségügyi szolgálat zárta a sort; mára kiegyenlítődni látszanak az illetményrendszerek.

96 Számos nyugat-európai közszolgálat küzd ilyen problémákkal; például a francia, spanyol stb.

97 Ez fokozottan igaz lehet a már megszerzett jó munkaerő megtartására.

mértékben csak a kinevezett állományt illeti meg). Az egyéb emberierőforrás-gazdálkodási tényezők köréből fontossági sorrendben a rugalmas/atipikus foglalkoztatási formák jelenlétét, a garantált életpálya-tervezést, az önállóságot; a munkaadó jó hírnevét; összetett és kihívást jelentő feladatokat; teljesítményalapú javadalmazási elemeket; a munkáltató közérdekű orientációját jelölték meg (a magánszektorbelivel versenyképes illetmény kérdése csak sokadik helyen szerepelt).⁹⁸

Az Egyesült Királyságban néhány évvel ezelőtt a potenciális jövődöbeli önkormányzati menedzserek számára olyan posztgraduális képzési rendszert alakítottak ki, amely a központi kormányzatban már jó ideje ismert. Ez az új, gyors előrehaladást biztosító (*fast track*) rendszer kétéves időtartamú.⁹⁹ Az NGDP-gyakornokok két évig egy helyi önkormányzatnál dolgoznak, és fél évente más-más területre helyezik át őket tapasztalatszerzés céljából. Két év után vezetői/menedzseri képzettséget kapnak, majd munkába állásuk után tisztességes illetményre jogosultak.¹⁰⁰

4. Az alkalmazás jellegéről, az alkalmazottak státuszáról

Az önkormányzatok esetében – éppúgy, mint az államigazgatásban – két közszolgálati modellípust különböztethetünk meg. Az egyik karrierrendszer, amely közjogi alapon szabályozott, jellemző rá a kinevezéses alkalmazás, a kötött előmeneteli és illetményrendszer, a pályabiztonság és a semlegesség. Jól jellemzi a karrierrendszer – köztük például a spanyol – létjogosultságának indokolását a következő mondat: „A közigazgatási karrier a közszolgálati rendszer fontos eleme, hiszen, mint a tóba dobott kő, a foglalkoztatás stabilitása által jellemzett rendszerben a szükséges dinamizáló elemet alkotja. A karrierrendszerben foglalkoztatott köztisztviselők elmozdíthatatlansága nem testületi privilégium, hanem a pártatlanságuk legfontosabb garanciája.”¹⁰¹ A másik a szerződéses alapú rendszer, amelyet a magánjog szabályoz, és a pályabiztonság (elvieken) nem garantált. Az európai közszolgálati rendszerek nagymértékben különböznek egymástól, és gyakran a két alapmodell egyvelegéből építkeznek; változatos formában és módokon alkalmazva a két alapmodell elemeit. Némelykor az osztályozás azonban félvezető is lehet, mert a közjogi struktúra és a karrieralkalmazás

98 A Német Városok és Községek Szövetsége tartományi tag városai és községei (*DStGB*) által végzett, „Települések emberi erőforrás menedzsmentje a demográfiai változás időszakában” című online kérdőíves kutatás. A felmérésben 766 város, illetve község (70%-ban 50 fő alatti kistélepülés, 5%-ban 500 fő feletti település) vett részt 11 tartományból. A válaszadók nagy része maga a polgármester volt. Deutschlandsforum. Verwaltungsmo-
dernisierung – Publecon (2011): Personalmanagement der Kommunen demografischen Wandel. Ergebnisse der Online-Befragung 2011. https://www.innovatorsclub.de/innovatorsclub/Projekte/Demographie%3A%20Herausforderungen%20f%C3%BCr%20die%20Kommunalverwaltungen/DStGB%20Studienergebnisse%20Personal%20und%20Demografie_Final.pdf (Letöltés ideje: 2018. január 13.)

99 Ez a National Graduate Development Program (NGDP), amelynek honlapja a következő: <https://www.local.gov.uk/national-graduate-development-programme>

100 Mindazonáltal a fiatal menedzserek tapasztalatai – az önkormányzatoknál is szükségessé vált megszorítások következtében előállt magas fokú fluktuáció okán – megoszlanak az önkormányzatoknál elérhető perspektívák tekintetében. Lásd például: KHAN, Inara (2015): Soon there won't be enough senior council roles left for graduates like me. *The Guardian* 15 Sep 2015 <https://www.theguardian.com/public-leaders-network/2015/sep/15/senior-council-roles-graduates-local-government-scheme> (Letöltés ideje: 2018. október 20.)

101 LAGÚNA DE PAZ, José Carloz (2008): La carrera administrativa en la función pública: promoción y movilidad. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Madrid. Instituto Nacional de la Administración Pública. 47–63.

nem minden esetben vezetnek a gyakorlatban ugyanarra az eredményre. Ezekre a kivételekre példaképpen említhető Hollandia, ahol szerződéses alkalmazási rendszer érvényesül közjogi struktúrában. Ennek megfelelően a holland önkormányzatoknál a személyi állományt az önkormányzat alkalmazza, és a munkáltatói jogköröket az alkalmazottakhoz hasonló módon kinevezett önkormányzati titkár gyakorolja. Az önkormányzati tisztviselők szakszervezete az önkormányzati munkáltatóval kollektív szerződésben állapodik meg a bérekről, a nyugdíjakról, a szabadságról, a képzésre/továbbképzésre vonatkozó jogosultságokról és egy sor egyéb alkalmazási feltételről. További példa a vegyes rendszerre, hogy Olaszországban és a Cseh Köztársaságban a helyi önkormányzati alkalmazottak kollektív szerződések által meghatározott alkalmazási struktúrában élvezhetik karrierútjukat. Mindazonáltal a helyi önkormányzati foglalkoztatási rendszerek az alkalmazási feltételek tekintetében a fokozott rugalmasság és az ösztönzésalapú illetményezés irányába indultak el, és így, a New Public Management által inspiráltan, különböző formákat öltenek a speciális nemzeti tradíciók és az utóbbi évtizedek reformjai által megvalósított – gyakran hibrid megoldások – kialakításának függvényében. Míg némely országok határozottan a szerződéses alapú foglalkoztatás útját választották, mások a karrieralapú alkalmazást tartották meg fő modelljükként. Így sok esetben az eredmény a két modell egyfajta mixtúrájában ölt testet, illetve országon, önkormányzati rendszeren, sőt, egy-egy szerven belül is dolgoz(hat)nak egymás mellett a kinevezéses, karrierre szegődött köztisztviselők, és a foglalkoztatás változatos, de az előzőhöz képest mégis mindenképp rugalmasabb formáiban munkát végző köz alkalmazottjai vagy munkavállalói.¹⁰² A dilemma összefüggést mutat egyrészt a decentralizáció mértékével; hiszen minél önállóbb egy önkormányzati rendszer – a személyzeti kérdésekben is –, annál problematikusabb a központi szabályozás alapján működő karrierrendszer kivitelezése. A munkajogias rendszerekben pedig a közhatalom gyakorlása vet fel megoldásra váró kéréseket; mivel az ilyen hatásköröket implikáló munkaköröket célszerű közjogi kinevezéssel rendelkező tisztviselőkkel betölteni.

Azok az országok, amelyek továbbmentek azon az úton, amely a helyi önkormányzatok személyi állományának jogállását és alkalmazási feltételeit a magán munkaerőpiac szabályozása által meghatározott megoldásokhoz közelítette, az Egyesült Királyság és egy olyan országcsoport, amely többnyire teljes mértékben elhagyta a régi karrierrendszerű alkalmazási struktúrát, és szerződéses alapú rendszerre tért át. Így tett például Dánia 1969-ben,¹⁰³ Svédország 1974-ben, Portugália 2007-ben. A tengerentúlról Új-Zélandot és Ausztráliát szokás említeni. A legtöbb országban a szerződéses alapú rendszert részben vezették be, miközben fenntartottak egy karrieralapú struktúrát a vezetői posztok tekintetében. Az európai vegyes önkormányzati közszolgálatok erős karrierelemekkel rendelkező alkalmazási rendszereikkel különösen jellemzők Németországban, Finnországban és Svájcban. Németor-

102 LINDER Viktória (2014): A területi humán közszolgáltatások foglalkoztatási viszonyai – nemzetközi kitekintés. In HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Külön utak: Közfeladatok megoldásai*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 113–143.; LINDER, Viktória (2016): A területi közigazgatás civil hivatalnokai. In HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 861–874. (Közszektor-olvasmányok.)*

103 2009-es adatok szerint a települési önkormányzati állomány több mint 90%-át szerződéssel alkalmazzák. A regionális önkormányzatok esetében még alacsonyabb a kinevezésesek aránya. Local Government Denmark (2009): The Danish Local Government System. http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_38221/cf_202/Background_Paper_-_Local_Government_in_Denmark.PDF (Letöltés ideje: 2018. március 02.)

számban ez a rendszer régóta jellemző volt a helyi önkormányzatoknál azzal a sajátossággal, hogy a személyi állomány nagy többségét határozott idejű szerződésekkel alkalmazták, de a két rendszer végül is konvergál, mivel 15 éves határozott idejű foglalkoztatás után a köztisztviselő alkalmazása határozatlan idejűre változik.¹⁰⁴ Ugyanakkor – akárcsak a központi és a tartományi kormányok közigazgatásában – köztisztviselőket, közalkalmazottakat és munkavállalókat egyaránt találhatunk a német szerveknél.

A volt közép-kelet-európai szocialista államokban az 1990-es évek elején – a helyi önkormányzati rendszerek kialakításával párhuzamosan – bizonytalan folyamat során alakították ki a helyi önkormányzatok alkalmazási rendszereit.¹⁰⁵ Ebben a folyamatban – nemritkán számos irányváltás után – a választott megoldásra számtalan tényező volt hatással. Így például a posztkommunista átalakulásra való eltérő reagálás, a sajátos nemzeti tradíciók, a rendelkezésre álló személyi állomány minősége, a kvalifikált személyi állomány továbbképzésére fordított erőfeszítések nagyságrendje és mikéntje, a korrupció megelőzésére tett erőfeszítések stb. nyomták rá a bélyegüket mind a folyamatra, mind a kialakult rendszerre. Az európai integrációra készülő országok a csatlakozás érdekében is változtatásokat eszközöltek. Ezeknek a tényezőknek a kombinációja, együttthatója különböző eredményekre vezetett. Így néhány ország, köztük Magyarország, Lettország, Litvánia, Románia és Szlovénia többségében a karrierrendszer jegyeivel jellemzett modellt vezették be, míg mások – például Bulgária, Lengyelország és a Szlovák Köztársaság – inkább a szerződéses alapú alkalmazás felé hajlottak. Az összkép azt mutatja azonban, hogy a fejlett országok önkormányzatainál a közjogi alapú, karrierjellegű foglalkoztatás még mindig uralkodó tendencia. Marcou és szerzőtársai szerint a munkajogi jellegű foglalkoztatási formák közszolgálati alkalmazása szigorú kollektív szerződések létét feltételezi. Az önkormányzati szektorban ehhez erős helyi önkormányzati szövetségekre, valamint szintén erős szakszervezetekre van szükség; a stabil kollektív szerződések létrejötte ezen szereplők nélkül nem valósulhat meg.¹⁰⁶ A szocialista múlttal rendelkező országok azonban e tekintetben általában deficittel jellemezhetők. Hozzá kell tenni továbbá, hogy ezen országok körében az utóbbi években a politikai zsákmányrendszeri elemek újraerősödésére is számtalan példát találhatunk; függetlenül attól, hogy látszatra a zárt; az előmenetelt és illetményt, egyéb elemeket jogszabályban meghatározó rendszer működik.

Mint említettük, a nemzetközi gyakorlatban nemritkán előfordul az is, hogy a karrierrendszer és a munkajogias szabályozás egymás mellett létezik. Ekkor többnyire a közjog által szabályozott karrierrendszert a végrehajtói és a menedzseri pozíciókra alkalmazzák, bár előfordulhat, hogy határozott idejű szerződéseket alkalmaznak e posztok tekintetében is. Az utóbbi megoldás egyre inkább meghatározó tendencia az emberierőforrás-menedzsmentben, és ennek kulcsszerepe van a menedzserek és a politikai állomány kapcsolatában. Itt említhető meg érdekességként, hogy a New Public Management hatására pozíció-rend-

104 MARCOU et al. (2008) *i. m.* 128–166. E megoldás nem ismeretlen más államokban sem.

105 Lásd például: HORVÁTH M. Tamás (2007): *Mintha-követés – Globalizációs problémák az önkormányzati fejlődés példáján. Nemzetközi Közöny – Közép-Kelet-Európai Közigazgatási Folyóirat*, 2007/2. 2–20.; VEREBÉLYI Imre (2015): Az önkormányzati rendszerváltoztatás kezdetei Magyarországon. In Zongor Gábor (szerk.): *A magyar önkormányzatok 25 éve: Visszaemlékezések, adatok és tények a magyar önkormányzatiság történetéből.* Budapest, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége. 11–22.

106 MARCOU et al. (2008) *i. m.* 128–176.

szerűvé átalakított ausztrál és új-zélandi közszolgálatban az önkormányzati alkalmazottak jogviszonyát mégis közjogi jogszabály rendezi, továbbá csupán a jegyzőéhez hasonló vezetői feladatokat ellátó adminisztratív vezetőt nevezi ki az önkormányzati tanács határozott időre (Új-Zélandon 7 éves határozott, megújítható időtartamra). A jegyző az önkormányzatnál dolgozó kinevezéssel rendelkező, közjogi alapú karrierrendszerben foglalkoztatott tisztviselők tekintetében a munkáltatói jogkör gyakorlója.¹⁰⁷

A következő táblázat jogállás szerint tipizálja az önkormányzatok személyi állományát európai uniós és néhány OECD-tagállam tekintetében.

Az önkormányzati alkalmazás jogi tipológiája közszolgálati modellek szerint Európában					
Általában közjogi alapú karrierrendszer alkalmazása		Szerződéses alapú magánjogi vagy közjogi alkalmazás		Közjogi vagy magánjogi alapú alkalmazás a végrehajtói szintű és a vezetői posztokon (vegyes rendszer)	
Belgium Ciprus Franciaország Görögország Írország Japán Lettország Litvánia	Luxemburg Magyarország Málta Montenegró Portugália Románia Spanyolország Szlovénia	Bulgária Dánia Egyesült Királyság Hollandia	Lengyelország Macedónia Norvégia Svédország Szlovákia	Albánia Ausztrália Ausztria Bosznia-Hercegovina Csehország Észtország	Finnország Horvátország Németország Olaszország Svájc Szerbia

1. számú táblázat: Az önkormányzati közszolgálati rendszerek és az alkalmazottak státuszainak főbb csoportjai

Forrás: saját szerkesztés, saját gyűjtés és MARCOU et al. (2008) i. m. 128–166. alapján

A táblázat egyes oszlopaiban szereplő adatok orientáló jellegűek. Például az első oszlopban található „Általában közjogi alapú karrierrendszer alkalmazása” megfogalmazás sem takar egyértelmű kategóriát. Nem is kell távolra tekintenünk ezen állítás alátámasztására; hiszen Magyarország is itt kerül feltüntetésre, mivel az osztályozás szempontjából jelentőséggel bír, hogy az önkormányzati alkalmazottak túlnyomó többsége kinevezett köztisztviselőként, közjogi törvény hatálya alatt látja el feladatait.¹⁰⁸ Azonban a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló törvény csupán látszatra szabályoz karrierjelleggel. A Kttv. szerint valóban az évek múlásával, a szenioritás alapján lép előre a magyar köztisztviselő a besorolási rendszerben, azonban sem a kiválasztásnak, sem a pályabiztonságnak nincs valós kötődése a karrierrendszer-beli megoldásokhoz. Továbbá említettük, hogy jellemzően az országok zömében különböző jogállású kategóriák dolgoz(hat)nak egymás mellett, akár azonos munkakörökben az adott közigazgatási szerveknél.¹⁰⁹

107 NICKSON et al. (2008) i. m. 50–96.

108 A közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV törvény (Kttv.) személyi hatálya alatt.

109 Sőt, egyre nagyobb a részmunkaidőben és egyéb atipikus foglalkoztatási formákban alkalmazottak aránya. (Ezzel kapcsolatban egyre több olyan jogszerűtlen esetről lehet olvasni, amely arról szól, hogy a részmunkaidősök csökkentett illetményért teljes munkaidőben kénytelenek dolgozni. Például az angol önkormányzatoknál: WAKEFIELD, Heather (2014): *Overworked and underpaid: the truth about part-time workers in councils*. Theguardian. 24 Jun 2014 <https://www.theguardian.com/local-government-network/2014/jun/24/overworked-and-underpaid-truth-part-time-workers-local-government> (Letöltés ideje: 2018. október 26.)

További tendencia az önkormányzatoknál – csakúgy, mint az államigazgatásban –, hogy a rugalmas munkaerő-gazdálkodás könnyítése érdekében a közjogi kinevezéssel rendelkező kategóriák számát csökkentik, illetve csökkenteni szándékoznak. Így tettek például Olaszországban 1993-ban, Portugáliában 2007-ben, illetve az NPM megoldásait sikeresen alkalmazó országokban még korábban. Az utóbbi években még a karrierrendszer legfőbb bástyáit képező olyan országokban is felmerült a szándék, mint Belgium,¹¹⁰ valamint Franciaország, ahol azért sajátos a helyzet, mert az önkormányzatok közszolgálata csupán a 80-as évektől indult erőteljes növekedésnek, a decentralizációs hullám hatására.¹¹¹ A mai magas önkormányzati létszám (mintegy kétmillió) háromnegyede határozatlan idejű kinevezéssel rendelkező köztisztviselő, de az önkormányzatok jogosultak nem állandó kinevezéssel történő foglalkoztatásra is toborozni, korlátozott feltételek mellett. Az ezredforduló környékén, amikor a szerződésesek aránya a francia önkormányzatoknál is jelentős volt, szándék mutatkozott ennek csökkentésére,¹¹² de a jelenlegi törekvések ellentétes előjelűek. Macron elnök a 2017-es választási küzdelemben a köztisztviselők létszámában 120 ezres csökkentést helyezett kilátásba megválasztása esetére az előtte álló 5 éves elnöki időszakra. Ezekből 70 ezer álláshely helyi szinten szűnne meg, elsősorban a nyugdíjba vonulók álláshelyeinek üresen hagyása révén. Ugyanakkor a szerződésesek arányának növelését is kilátásba helyezte.¹¹³

5. A mobilitás támogatásáról

A mobilitási törvények, amelyek az elmúlt egy-két évtizedben születtek meg egyes nyugati közszolgálatokban, figyelemre méltó jogi, intézményi, pénzbeli és egyéb eszközökkel igyekeznek támogatni a pályabiztonság intézményét, illetve elősegíteni azt, hogy az elhagyatottabb területekre, kisebb településekre is jusson tisztviselő. Ezt néhány példával illusztráljuk.

Franciaországban minden corps (köztisztviselői testület) és munkakör nyitott a néhány éve elfogadott mobilitási törvény rendelkezéseinek hatására az áthelyezés és a belső integráció szempontjából; beleértve a mindeddig zárt katonai corps-okat is. Amennyiben a toborzási feltételek és a gyakorolt hatáskörök/funkciók hasonlóak a különböző corps-ok és munkakörök tekintetében, ezentúl a köztisztviselő egyenes úton integrálódhat egy olyan egységhez, ahová korábban erre nem nyílt lehetősége. A közigazgatási szervek a jövőben nem állhatnak a mobilitási igénnyel fellépő köztisztviselő útjába, kivéve, ha azt a szolgálati érdek indokolja. A szabályozás meg kívánja könnyíteni a

110 Chambre des représentants de 23 octobre 2017: Note de Politique Générale DOC 54 2708/020 Steven VANDEPUT miniszter beszéde. http://www.cerap.be/IMG/pdf/note_pol_generale.pdf
<https://fedweb.belgium.be/fr/actualites/2017/fonction-publique-note-de-politique-g%C3%A9n%C3%A9rale-2018> (Letöltés ideje: 2018. március 30.)

111 BOUQUET, Jean-Pierre (2013): *État des lieux des effectifs de la fonction publique territoriale. Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. 27 février 2013.* www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/144000164.pdf (Letöltés ideje: 2018. január 17.)

112 DESBARATS, Isabelle – KOPEL, Sandrine (2005): Les agents contractuels de la fonction publique territoriale française. De la précarité juridique à l'atout managérial? *Revue française d'administration publique* 2005/3 (no 115), p. 481–493.

113 NORMAND, Grégoire (2018): *Macron: un an de réformes.* LATRIBUNE. 07/05/2018 <https://www.latribune.fr/economie/france/macron-un-an-de-reformes-777761.html>; ATTALI, Jacques (2018): Ne pas boudier son plaisir. <http://blogs.lexpress.fr/attali/2018/01/22/ne-pas-boudier-son-plaisir/> 22/01/2018. (Letöltés ideje: 2018. július 14.)

távollévő köztisztviselők helyettesítésének megoldását is, amelynek érdekében mindhárom közszolgálatban (a központi igazgatásban [államigazgatás szintjein]; a helyi közigazgatásban [önkormányzatoknál]); illetve a kórházi [egészségügyi] szektorban) is lehetővé teszi helyettesítési célból a szerződésesek alkalmazását. De nem csupán e jogi-intézményi jellegű, hanem pénzügyi intézkedések is elő kívánják segíteni, hogy ott is rendelkezésre álljon köztisztviselő, ahol ez nehézségekbe ütközik. Így például 10 000 eurós időleges mobilitási hozzájárulásra jogosultak azok a köztisztviselők, akik legalább 3 évre elszigetelt, kevésbé frekvenciált helyen vállalnak munkát. Az átszervezés keretében áthelyezett köztisztviselőket maximum 15 000 eurós prémium illetheti.

Spanyolországban is problémát jelent a kis önkormányzatok számára a megfelelő munkaerő megtalálása, illetve hogy az ott dolgozó köztisztviselők (gyakran néhány főről van szó) számára karrierlehetőséget biztosítsanak. Erre az új (2007-es) közszolgálati törvény a helyi önkormányzatok tekintetében két pilléren alapuló megoldást kínál; i) a megfelelően szabályozott horizontális előmenetelt, ii) a gyakorlatban is lehetővé tett közigazgatás-közi átjárást, mindenekelőtt a nemzeti vagy autonóm közösségi szintű minősítéssel rendelkező köztisztviselői testületek (*cuerpos*) segítségével.¹¹⁴ A jogszabályi rendelkezés szerint a nemzeti vagy autonóm közösségi szinten akkreditált köztisztviselők (akik ilyen testületbe tartoznak) bármikor, bármely önkormányzatnál jogosultak állásokat megpályázni. Természetesen nem csupán az említett közigazgatás-közi mobilitás minősül támogatandó jelenségnek, de éppúgy az azonos szerven belüli horizontális és vertikális mobilitás és előmenetel is.

Portugáliában a közszolgálat néhány évvel ezelőtti irányváltása idején – amikor az addig szigorúan karrierjellegű modellt nyílt rendszerűvé alakították – szintén mobilitási törvénnyel igyekeztek elősegíteni a közszolgálati állomány átjárását és egyben a pályabiztonságot. A mobilitás általános formája értelmében az átjárásnak gyakorlatilag minden formája elképzelhető, míg a speciális forma a „közszolgálati struktúraváltás” (magyar terminológia szerint az átszervezések) esetén hivatott támogatni a közszolgálati dolgozót.

6. A teljesítmény értékeléséről és a juttatásokban betöltött szerepéről

A valóban karrierrendszert működtető európai önkormányzati közszolgálatokkal szemben – éppúgy, mint a központi kormányzatok esetében – a kritikusok azt vetik fel, hogy az illetményrendszer nem kötődik a teljesítményhez; a rossz teljesítményt nem bünteti, a kiemelkedőt pedig nem díjazza megfelelően. Az előmenetel alapvetően a közszolgálati idő hosszúságától függ, csakúgy, mint az illetmény. A karrierjellegű foglalkoztatástól a szerződéses rendszer felé történő elmozdulás célja valójában az volt, hogy belső versenyt indukáljon, és ösztönzésen alapuló javadalmazást vezessen be. Az ösztönzőkre legnagyobb mértékben fókuszáló rendszereket Európában az Egyesült Királyságban, Svédországban és Olaszországban vezették be. A tengeren túlról ismét Ausztráliát, Új-Zélandot, valamint az Egyesült Államokat emelhetjük ki. Azokban az államokban, ahol az önkormányzatok alkalmazási rendszerei továbbra is a közjogi szabályozás által dominált karrierstruktúrákban építkeznek, a rugalmasabb előmeneteli

és illetményrendszerek felé történő elmozdulás lassúbb és kevésbé jelentős volt. Ugyanakkor a nagy karrierrendszerek mintaoszágai, Franciaország és Németország, amelyek szigorúan őrzik a közszolgálat zárt megoldásait, szintén tettek lépéseket az ösztönzéses alapon nyugvó illetményrendszerek, vagy legalábbis ilyen jövedelmezési elemek felé történő elmozdulás irányába. A múlt század '80-as évtizedétől kezdődően a közigazgatási és közszolgálati modernizációra az új közmenedzsment-irányzat javaslati nyomtárak rá bélyegüket, amelyek az ezredforduló utántól – úgy tűnt – gyengültek.¹¹⁵ Az NPM alapgondolata szerint a közigazgatásnak (és következésképpen a közszolgálatnak) hagyományosan tulajdonított rugalmatlanságán és hatékonysági deficitjén változtatni kell. Hierarchikus felépítését és ellenőrzési mechanizmusait fel kell váltani a teljesítménymutatók által vezérelt menedzsmenttel, a visszacsatolás (*feedback*) mechanizmusaival és a nyomon követéssel (utólagos ellenőrzéssel). Az Egyesült Királyságban a Thatcher-érában 1979 után a reformok arra kényszerítették a helyi önkormányzatokat, hogy a közszolgáltatásokat végző szervezeti struktúrájukat igazítsák az igényekhez, nyissák ki a szolgáltatási piacot a verseny irányába. 2000-ben ezeket az elveket felülvizsgálták egy új program segítségével („*Best Value Authorities*”), amely nagyobb hangsúlyt helyez a költségeket illetően a teljesítményre (a program tekintetében azóta számos kritika fogalmazódott meg).¹¹⁶ A közszolgáltatások tekintetében hasonló irányú változtatásokat eszközöltek Svédországban és más skandináv országokban is. Németországban az irányzat később új igazgatási modell néven (*Neues Steuerungsmodell*) jelent meg, amely új kihívást jelentett a legalitási és hierarchikus kontroll hagyományos elsőbbségének. Franciaországban az új közmenedzsment törekvései – a „*gestion publique nouvelle*” – ugyancsak több fenntartással, lassabban és szűkebb körben jelentek meg a közigazgatás és a közszolgálat modernizálása terén.¹¹⁷ Az 1983-as helyhatósági választások során olyan polgármestereket választottak meg, akik egy új önkormányzati menedzsmentmodell által inspiráltak azt vallották, a településeket úgy kell igazgatni, mint egy kereskedelmi vállalatot. De a későbbi választások eredményei arról tanúskodtak, hogy a modell elvesztette vonzó jellegét; hiszen a köz-, illetve a magánszektor céljai, eszközei igen eltérők. Azonban a modernizációs lépéseket nem fordították vissza egyértelműen, illetve a programalapú, eredményorientált menedzsment továbbra is napirenden szerepel; elsősorban a közszolgáltatások biztosítása terén. A közép-kelet-európai államokban a hagyományos modellt elsődlegesen az új adminisztratív struktúrák kialakításánál alkalmazták, a menedzsmentmodell csak később és lassabban kezdett beszivárogni az önkormányzati rendszerbe.¹¹⁸

A teljesítményalapú bérezésről és a bónuszrendszerrel¹¹⁹ a hívei úgy hitték, ha megfelelően kerülnek kialakításra és megvalósításra – ami tulajdonképpen az üzleti szektor humánerőforrás-gazdálkodási eszközeinek adaptációját jelenti –, jelentős motivációs tényezőként jelennek meg a közszolgálati jogviszonyban. Alkalmasak a teljesítmény és a hatékonyság növelésére, a közigazgatási munka, a közszolgáltatások biztosítása szín-

115 POLLITT et al. (2011) *i. m.* 94–180.

116 HARRIS, Lynette (2005): 'UK public sector reform and the 'performance agenda' in UK local government – HRM challenges and dilemmas. *Personnel Review*, Vol. 34 Issue: 6, pp. 681–696.

117 BOUCKAERT, Geert (2003): La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs? *Revue française d'administration publique*, No 105–106. 39–54.

118 MARCOU et al. (2008) 128–166.

119 A magyar közszolgálati szabályozásban ezek az éves illetményeltérítésnek és a teljesítményalapú jutalomnak feleltethetők meg.

vonalaának jobbítására. A Nemzetközi Valutaalap 2016-os felmérése szerint 45 ország a teljes kormányzatra kiterjedő, átfogó teljesítményértékelést vezetett be, de csak mintegy negyedük alkalmaz teljesítményen alapuló bónuszokat.¹²⁰ E humánerőforrás-gazdálkodási eszköz áldásos hatásaihoz fűződő fokozott várakozások azonban – úgy tűnik – eltúlzottak voltak. Az elmúlt évtizedek közszolgálati humánerőforrás-gazdálkodásának egyik legtöbbet tárgyalt és legvitatottabb eszköze az egyéni teljesítményértékelés intézménye. Előnyeiről, hátrányairól és az értékelés alapján rugalmasabbá tett bérezés főbb változatairól továbbra is eltérők a nézetek.¹²¹ A közszeaktor szervezeteiben a személyzeti politikák alapvető jelentőséggel bírnak a közszolgáltatások jobbítása szempontjából, hiszen hatást gyakorolnak mind a szervezeti, mind az egyéni teljesítményre. Az emberierőforrás-menedzsment szerteágazó területein a teljesítményalapú bérezési rendszerekről sokan úgy tartják, hogy sarokkövei a közszeaktor menedzserreformjainak.¹²² Mások fenntartással viseltetnek vele szemben; a számos indok közül a leggyakrabban előforduló, hogy valójában nem alkalmas a közszeaktorbeli munka hatékonyságának objektív mérésére. Az utóbbi évtizedekben a teljesítményértékeléssel és számos esetben az ezen alapuló illetményezéssel való kísérletezést a helyi önkormányzatok is emberierőforrás-gazdálkodásuk középpontjába állították. Valójában a közszolgálati humánerőforrás-gazdálkodásnak ebben a közegben is ez volt a leggyakrabban tárgyalt intézkedése. A helyi önkormányzatok arra törekedtek, hogy a helyi viszonyokhoz igazodó teljesítményértékelési rendszereket hozzanak létre, és ehhez kapcsolódóan olyan illetményezési megoldásokat vezessenek be, amelyek jobb teljesítményre ösztönöznek, rugalmasabbá teszik bérgazdálkodásukat, ezáltal megtörik és modernizálják a hagyományos, lassú előrehaladás rendszerét, és a hozzá kötődő csekély vonzerővel bíró minimális bérnövekedést biztosító struktúrákat. Ismert tény, hogy – elsősorban – a konszolidált nyugati közszolgálatok évtizedek óta versenyt futnak a magán/üzleti szektor munkaadóival, ráadásul az önkormányzati munkáltatókra általában az is igaz, hogy gyakran elszigeteltségük, illetve korlátozott anyagi lehetőségeik révén a központi kormányzattal is meg kell vívniuk a megfelelő kompetenciákkal rendelkező munkaerő megszerzéséért és megtartásáért. Az európai országokban közös, hogy mindenhol megvalósították az egyéni teljesítményértékelés valamilyen formáját, és sok helyütt bevezették a teljesítményen alapuló illetményrész egy-egy változatát is. A különbségek azonban számosak; országonként, sőt, sokszor önkormányzatonként is. Ennek oka az önkormányzatok működési (nem kismértékben gazdasági) feltételeiben és környezetében, az ellátandó feladatok mennyiségében, minőségében, összetételében, a tradíciókban, a szervezeti kultúrák eltéréseiben keresendők elsősorban.¹²³ Sok helyütt az egyéni teljesítmény értékelése – és adott esetben az eredménynek a juttatásokban történő elismerése mellett – alapvetően i) vagy illetmény-

120 INTERNATIONAL MONETARY FUND (2016): *Managing Government Compensation and Employment – Institutions, Policies and Reform Challenges*. Washington D. C., IMF. 1–47.

121 Lásd például: POLLITT et al. (2011); HASNAIN, Zaid. – MANNING, Nick (2014): *Pay Flexibility and Government Performance. A Multycountry Study*. Washington, World Bank. 1–72.

122 SPANO, Alessandro – MONFARDINI, Patrizio (2017): Performance-Related Payments in Local Governments: Do They Improve Performance or Only Increase Salary? *International Journal of Public Administration*, Volume 41, 2018, Issue 4. 321–334.

123 PROELLER, Isabella et al. (2014): *Performance related pay in European local government. A comparative analysis of France, Germany and Italy*. Speyer, Conference Paper. European Group of Public Administration 2014 Annual Conference. 1–28.

eltérítés ii) vagy illetménybónusz formájában – megjelent a teamek, csoportok, szervezeti egységek teljesítményének értékelése és díjazása is. Ezek természetesen nem a szervezeti teljesítmény értékelését váltják ki, hanem tulajdonképpen az egyéni teljesítményértékelések összeadódását jelentik azon tapasztalatokon alapulóan, amelyek e magánszférából adaptált HR-eszköz közszolgálati alkalmazása során gyűltek össze. Az egyéni teljesítményértékelés közsférabeli bevezetése, a közigazgatási munkára történő adaptálása, történetének mintegy két-három évtizedes múltját tekintve, nehézséggel küszködött és küzd még ma is. A teljesítményértékelést implementáló közszolgálati szervek sok esetben azzal próbálták hatékonyságát növelni, és a köztisztviselőkre gyakorolt negatív hatásait csökkenteni (például a rivalizálást elkerülendő), hogy a munkateamek teljesítményértékelésére tértek át az egyéni értékelésről. Így például a német, a francia és az olasz önkormányzatoknál is lehetőség nyílik olyan rendszer kialakítására, amely mind az egyének, mind a csapatok szintjén bónuszok kifizetését teszi lehetővé.¹²⁴ Humánerőforrás-gazdálkodási, munkaszervezési és motivációs szempontból ez a megoldás életszerű. Hiszen vannak olyan tevékenységek, amelyek tekintetében a célokhoz való egyéni hozzájárulás mértékét és milyenségét célszerű értékelni, míg más tevékenységek esetében ez a kollektív hozzájárulás tekintetében nyer értelmet. A közigazgatási munka vonatkozásában egyébként is hosszú évtizedeken keresztül átívelő vita tárgyát képezi az, hogy az üzleti szektorban vagy annak meghatározott területein jól működő teljesítményértékelés közszolgálati adaptálása életképes-e. Az üdvözítő megoldást, kivitelezést még azokban az országokban sem találták meg, ahol az intézmény már évtizedek óta működik (elsősorban az NPM-et sikerrel megvalósító országokban). Azonban abban mindenki egyetért, hogy a szervezeti kultúrára hatást gyakorol, és a berögzült, merev struktúrák oldása, valamint nem utolsósorban a közszolgálati foglalkoztatás vonzóbbá tétele érdekében szükség van rá.

Számos különbség is tapasztalható az önkormányzati alkalmazottak teljesítményértékelési rendszerei kapcsán, így például bevezetésének kötelező, illetve fakultatív jellegét, valamint elterjedtségét érintően. Így például Olaszországban az önkormányzatok számára kötelező bevezetni az egyéni teljesítményértékelés rendszerét, amelyet mind a helyi szintű felügyeleti szervek, mind egy központi független felügyelő szerv ellenőriz. Azonban a bevezetés megvalósulása (még) nem történt meg teljeskörűen.

Franciaországban nem kötelező az önkormányzatok számára a teljesítményértékelési rendszer bevezetése; a képviselő-testületek hatáskörébe tartozik az erről szóló döntés meghozatala. Így azt is tekintetbe veszik, hogy a rendszer működtetése általában megnöveli a személyi kiadásokat, továbbá a szakszervezetekkel is egyezsége kell jutniuk a kérdést illetően. Ez utóbbi azonban korántsem egyedi jelenség, hiszen a nyugati demokráciákban ilyen nagy volumenű, a közszolgálatot alapjaiban érintő intézkedések bevezetése elképzelhetetlen a munkavállalók érdekképviselőivel való megegyezés, szociális párbeszéd nélkül.

Sajátos a német megoldás. A helyi önkormányzatoknak paradox módon el kell költenüik költségvetésük azon részét, amelyet a teljesítményen alapuló értékelés ellentételezésére különítenek el. Ugyanakkor az is lehetséges, hogy ugyanezen összeget az összes foglalkoztatott között osztják szét; amely esetben természetesen sérül a teljesítményen alapuló díjazás és az ösztönzés elve. Az önkormányzatok nagyobb része azonban kialakítja a

124 PROELLER et al. (2014) i. m.1–28.

szervezeti szinten egységes, de egyéni megállapodásokon alapuló teljesítményértékelési rendszerét és az első megoldást valósítja meg.

A teljesítményalapú illetményezési rendszereken belül a pénzbeli ösztönzőket az egyes alkalmazottaknak és/vagy a teameknek az előre meghatározott teljesítménycélok elérése függvényében kell kifizetni. Míg a szakma (ezzel párhuzamosan a tudományos szakirodalom) folyamatos vitát folytat a rendszerek szerepéről, adekvát jellegéről, addig egyes országokban e pénzbeli ösztönzőket az egyéni bérek növelésére használják; és nem úgy tekintenek rá, mint egy szélesebb spektrumú humánerőforrás-gazdálkodási rendszer motivációs eszközére.¹²⁵

Az Európai Unió Tanácsa belga elnöksége alatt 2010-ben az akkori 27 tagállamban és néhány más európai országban egy hosszabb távú kutatás részeként felmérést végeztek az önkormányzatok 2000 és 2010 közötti NPM és poszt-NPM menedzsment-reformjairól.¹²⁶ A megkérdezettek a humánerőforrás-menedzsment témakörökben egyértelműen kiemelkedő szerepet tulajdonítottak a teljesítménynek, így a teljesítményalapú illetményrendszereknek, az integritás és a közösségi értékek menedzsmentjének, a gender- és diverzitási kezdeményezéseknek. Az országok többsége megegyezett abban, hogy olyan menedzsmentreformokra fókuszálnak, amelyeknek célja az önkormányzati személyi állomány teljesítményének növelése – különböző módokon, de mindenképpen a hatékonyság, hatásosság és a minőség növelésének céljával. Ennek eszközei köréből a kötelező pályázatást, a teljesítményalapú szerződéseket és illetményeket, a teljesítménymenedzsmentet, a továbbképzéseket, a személyzetfejlesztést, az alkalmazottak eredményorientált értékelését, az elért eredményeken alapuló ösztönzést és előmenetelt, valamint elégtelen teljesítmény esetén a szankciók vagy felmentés alkalmazását említették. További, a részt vevő országok által említett reformok olyan intézkedéseket foglaltak magukban, mint a politikai változó és az adminisztratív állandó réteg közötti együttműködés, a karriermobilitás, a diverzitás, a kisebbségek reprezentációja, a nemek közötti egyensúly, a helyi közszolgálati etika, a munkaegészségügy és az elismerést nyújtó vezetés léte. Mint látjuk, a célok és irányok a rendszerek dinamikusan változó jellegét és sokszínűségét reprezentálják.

8. Összegzés

A területi és helyi önkormányzatok közszolgálatainak nemzetközi összehasonlítása sokkal kevésbé kutatott terület, mint a központi kormányzati rendszereké. Az önkormányzatok általában hibrid jellegű megoldásokat alkalmaznak az emberierőforrás-menedzsment terén. Ez jelentős mértékben a helyi önkormányzatok sajátos kulturális közegének és az ottani vezetési-irányítási viszonyoknak tudható be. Kutatások mellett érvelnek, hogy az ideáltipikus HR-menedzsmentmodell mellett létezik az önkormányzati HR-menedzsmentmodell is. A jobb szervezeti teljesítmény eléréséhez nélkülözhetetlen, hogy az önkormányzati

125 SPANO et al. (2017) *i. m.* 321–334.

126 BOUCKAERT, Beert – VOETS, Joris – DE HERDT, Dries (2010): *Local government in the EU at a glance: survey analysis. Preparatory paper for the High Level Meeting on Local Governance 2010*. Public Management Institute & Policy Research Centre on Governmental Organization in Flanders. 1–31.

HR-stratégia kialakításánál e különbséget tekintetbe vegyék.¹²⁷ E tanulmányban általános helyzetképet kívántunk nyújtani nemzetközi összehasonlításban az önkormányzatok embererőforrás-gazdálkodásáról; a nemzetközi szakirodalomban szokásos módon, a jogi és humánerőforrás-gazdálkodási aspektusokat egymástól elválaszthatatlan egységként kezelve. A megfogalmazott hipotézist, miszerint az önkormányzati rendszerek a helyi viszonyokhoz, adottságokhoz, specialitásokhoz igazodóan változatos formákban törekednek emberi erőforrásaikat a feladatok ellátásának igényeihez igazítani, továbbá, hogy ennek főbb korlátai tipikusan egyrészt a központi szabályozás létéhez vagy adott esetben hiányához (például a kiválasztás és a mobilitás területén), másrészt a költségvetési megszorításokhoz (a létszám nagyságrendje és az illetmény vonatkozásában) kapcsolhatók, a nemzetközi tendenciák igazolni látszanak.

A nemzetközi gyakorlatban az önkormányzatok egymás mellett foglalkoztatják az igazgatási feladatokat ellátó (általában közhatalom gyakorlásában részt vevő) és a közszolgáltatásokat biztosító személyi állományt. A foglalkoztatás jellege szerint kinevezéses köztisztviselői (pályabiztonsággal együtt járó) státuszban, vagy egyfajta közalkalmazotti jogállásban. Másokat épp úgy alkalmaznak, mint a magánszektor munkavállalóit. A legtöbb országra az a jellemző, hogy mindezek a foglalkoztatási formák megtalálhatók egy-egy önkormányzaton belül is. Így a megoldások sokszínűek, az esetek egy részében még az sem ad támpontot, hogy adott munkakör feltételezi-e közhatalom gyakorlását. Az önkormányzatok esetében általánosan szabály, hogy a helyhatóságok rendelkeznek az emberi erőforrásaik kiválasztásának és menedzselésének jogosultságával. De néhány országban találkozhatunk olyan speciális helyi közalkalmazottakkal, akiket a központi vagy a regionális kormányzat toboroz vagy választ ki, és akik mint hivatalnokok vagy titkárok kulcs- vagy kivételes funkciókat töltenek be a mindennapi helyi tevékenységben.¹²⁸ Általánosan jellemző – annak ellenére, hogy a decentralizáció adott országban, időszakban esetleg erősödött –, hogy a személyi állomány létszáma az utóbbi évtizedekben csökkent. E jelenség általában nem a decentralizáció mértékére, az állami és önkormányzati feladat-elosztás mikéntjére vezethető vissza, hanem inkább az új közmenedzsment-ideológia mentén a közszolgáltatások privatizációs, kiszervezési megoldásaira.¹²⁹ A központi kormányzati szándékok napjainkban a létszám-csökkentést, költséghatékonyt helyezik előtérbe, ami a helyi közszolgálati állások üresen hagyása mellett a munkaszerződéses alkalmazás közszolgálati arányának növekedését indukálják, csökkentve a közjogi kinevezésen alapuló jogviszonnyal rendelkező kategóriák számát. Ez utóbbi megoldás a zárt jellegű rendszerek rugalmasságát, egyre nyitottabbá válását idézi elő területi/helyi szinteken is. A humánerőforrás-gazdálkodás módszereinek, eszközeinek alkalmazását vizsgálva igen nagy a szórás, de az önkormányzatok valójában hasonló technikákat alkalmaznak, mint a központi igazgatások, ami jelentős mértékben a

127 LOWE, Martyn – LEAVER, Griselda (s. a.): Does Human Resource Management in Local Government Match the 'Ideal Type' as defined in classical HR literature? What lessons can Human Resource Professionals learn to help them get the best from the Local Government Model. *International Journal of Applied HRM*, Volume 3, Issue 1. 1–12.

128 MORENO, Manuel-Angel (2012): Foreword. In MORENO, Manuel-Angel (ed.) (2012): *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

129 Ezzel a megoldással szemben jelentkeznek napjainkban – a mintegy félszáz országot elért – remunicipalizációs jelenségek, tulajdonképpen a visszarendeződés ígéretével.

magánszférából adaptált modern módszerek, eszközök átvételét jelenti. Egy mondatban összefoglalva az önkormányzati közszolgáltatásra legjellemzőbb aktualitásokat, minden jel arra mutat, hogy a központi kormányzati rendszerekhez hasonlóan helyi, területi szinteken is egyre nagyobb mértékben tűnnek el a közszolgálat hagyományos előnyei, úgymint a teljes pályabiztonság, a kedvezményes nyugdíj és nyugdíjrendszerek, míg a teljesítménynek, a modern viszonyoknak megfelelő kompetenciák birtoklásának és fejlesztésének növekvő szerepe van a közigazgatás ezen alrendszerében és szintjein is.

Felhasznált irodalom:

- BALÁZS István (2014): Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Working Papers* 2014/03 http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_03_Balazs_Istvan.pdf
- BOUCKAERT, Geert (2003): La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs? *Revue française d'administration publique*. No 105–106. 39–54.
- BOUCKAERT, Beert – VOETS, Joris – DE HERDT, Dries (2010): *Local government in the EU at a glance: survey analysis. Local government in the EU at a glance: survey analysis. Preparatory paper for the High Level Meeting on Local Governance 2010*. Public Management Institute & Policy Research Centre on Governmental Organization in Flanders.
- BOUQUET, Jean-Pierre (2013): *État des lieux des effectifs de la fonction publique territoriale. Conseil supérieur de la fonction publique territoriale*. 27 février. www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/144000164.pdf
- BRUNS, Hans-Jürgen (2014): HR development in local government: how and why does HR strategy matter in organizational change and development? *Business Research* (2014) 7, Springer International Publishing. 1–49.
- DESBARATS, Isabelle – KOPEL, Sandrine (2005): Les agents contractuels de la fonction publique territoriale française. De la précarité juridique à l'atout managérial? *Revue française d'administration publique* 2005/3 (no115). 481–493.
- DENTERS, Bas – KLOK, Pieter-Jan (2003): A new role for municipal councils in Dutch local democracy? In KERSTING, Norbert – VETTER, Angelika (2003): *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Urban and Regional Research International Vol. 4. 65–66. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.

- Deutschlandsforum. Verwaltungsmo­dernisierung – Publecon (2011): Personalmanagement der Kommunen demografischen Wandel. Ergebnisse der Online-Befragung. https://www.innovatorsclub.de/innovatorsclub/Projekte/Demographie%3A%20Herausforderungen%20f%C3%BCr%20die%20Kommunalverwaltungen/DStGB%20Studienergebnisse%20Personal%20und%20Demografie_Final.pdf
- DEXIA – COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS (2009): *Factsheet on sub-national government in Europe*. http://www.lps.lv/uploads/docs_module/nuancier_2009_en.pdf
- European Public Service Union: *Decent work and „pay change” on agenda for Local Government workers*. 9 October 2018 <https://www.epsu.org/article/decent-work-and-pay-change-agenda-local-government-workers>
- HARRIS, Lynette (2005): UK public sector reform and the ‚performance agenda’ in UK local government – HRM challenges and dilemmas. *Personnel Review*, Vol. 34 Issue: 6. 681–696.
- HASNAIN, Zaid – Manning, Nick (2014): *Pay Flexibility and Government Performance. A Multycountry Study*. Washington, World Bank.
- HORVÁTH M. Tamás (2007): Mintha-követés – Globalizációs problémák az önkormányzati fejlődés példáján. *Nemzetközi Köz­löny – Közép-Kelet-Európai Közigazgatási Folyóirat*, 2007/2. 2–20.
- INGRAHAM, Patricia W. (2007): Striving for balance: reforms in human resource management. In FERLIE, Ewan – LYNN JR, Laurence E. – POLLITT, Christopher (eds.) (2002): *The Oxford handbook of public management*. Oxford, Oxford University Press. 521–536.; INTERNATIONAL Monetary Found (2016): *Managing Government Compensation and Employment — Institutions, Policies and Reform Challenges*. Washington D.C., IMF. 1–47.
- KUHLMANN, Sabine – BOGUMIL, Jörg (2007): Public Service Systems at Subnational and Local Levels of Government: a British–German–French Comparison. In RAADSCHELDERS, Josh C.N. – TOONEN, Theo A.J. – VAN DER MEER, Frits (2007): *Civil Service Systems in the 21st Century*. New York, Palgrave Macmillan 137–152.
- LAGÚNA DE PAZ, José Car­loz (2008): La carrera administrativa en la función pública: promoción y movilidad. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*. Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública. 47–63.
- LINDER Viktória (2008) : A közigazgatás személyi állományának kiválasztása. In: GAJDUSCHEK György (2008): *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. Budapest, MKI-KSzK. 171–187.

- LINDER Viktória (2014): A területi humán közszolgáltatások foglalkoztatási viszonyai – nemzetközi kitekintés. I: HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Külön utak: Közfeladatok megoldásai*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 113–143.
- LINDER Viktória (2016): A területi közigazgatás civil hivatalnokai. In HORVÁTH M. Tamás – BARTHA, Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 861–874. (Közszektor-olvasmányok)
- Local Government Denmark (2009): The Danish Local Government System. http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_38221/cf_202/Background_Paper_-_Local_Government_in_Denmark.PDF
- LOWE, Martyn – LEAVER, Griselda (s. a.): Does Human Resource Management in Local Government Match the 'Ideal Type' as defined in classical HR literature? What lessons can Human Resource Professionals learn to help them get the best from the Local Government Model. *International Journal of Applied HRM*: Volume 3 Issue 1. 1–12.
- LŐRINCZ Lajos (2000): Kiválasztás a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 50(2000)/6. 321–337.
- MADDOCK, Su (2002): Making modernisation work: new narratives, change strategies and people management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management* 15(1): Emeraldinsight. 13–43.
- MARCOU, Gérard – VEREBÉLYI, Imre (1993): *New Trends in Local Government in Western and Central Europe* Brussels. International Institute of Administrative Science); WOLLMANN (2008) *i. m.* 279–298.
- MARCOU, Gérard – WOLLMANN, Hellmut (2008): Europe. In *Decentralization and Local Democracy in the World. First Global Report by United Cities and Local Governments*. Washington – Barcelona, World Bank and United Cities and LOCAL GOVERNMENTS. 128-166.
- MORENO, Manuel-Angel (2012): Foreword. I: MORENO, Manuel-Angel (ed.) (2012): *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Instituto Nacional De Administración Pública.
- MORLINO, Leonardo (eds.) (2011): *International Encyclopedia of Political Science*. SAGE Publications. 1468–1470.

- NICKSON, Andrew – DEVAS, Nick – BRILLANTES, Alex B. – CABO, Wilhelmina L. – CELESTINO, Alice: Asia-Pacific. In *Decentralization and Local Democracy in the World. First Global Report by United Cities and Local Governments*. Washington – Barcelona, World Bank and United Cities and Local Governments.
- OECD (2016): *Regions at a Glance 2016*. Paris, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en
- OECD Regional Database. In OECD (2016): *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2016 edition*. Paris, OECD Publishing.
- OECD – UNITED Cities and Local Governments (2016): *Subnational Governments around the world: Structure and finance. A first contribution to the Global Observatory on Local Finances*.
- PATYI András: *Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól*. <http://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/bihari/patyi.pdf>. 1–17
- POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert (2011): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press. 94–180.
- POLLITT, Christopher (eds.) (2002): *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press. 521–536.
- PROELLER, Isabella et al. (2014) : Performance related pay in European local government. A comparative analysis of France, Germany and Italy. Speyer, Conference Paper. European Group of Public Administration 2014 Annual Conference.
- Spano, Alessandro – Monfardini, Patrizio (2017): Performance-Related Payments in Local Governments: Do They Improve Performance or Only Increase Salary? *International Journal of Public Administration*, Volume 41, 2018 Issue 4. 321–334.
- TEMESI István (2011): Gondolatok az önkormányzati alapjogokról. *Pro Publico Bono Online* http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/gondolatok-az-onkormanyzati-alapjogokrol-1.original.pdf
- TERZIC, Laurentius (2017): Las remunicipalizaciones en Alemania y Austria: consecuencias para el personal. In KISHIMOTO, Satoko – PETITJEAN, Olivier (eds.): *La recuperación de los servicios públicos Cómo ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios públicos*. Amsterdam–Paris, Transnational Institute.
- VEREBÉLYI Imre (1999) (szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

- VEREBÉLYI Imre (2015): Az önkormányzati rendszerváltoztatás kezdetei Magyarországon. In Zongor Gábor (szerk.): *A magyar önkormányzatok 25 éve: Visszaemlékezések, adatok és tények a magyar önkormányzatiság történetéből*. Budapest, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége.
- WOLLMANN, Hellmut (2008): Reforming Local Leadership and Local Democracy: The Cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective. *Local Government Studies*, 34:2, Taylor & Francis. 279–298.
- WOLLMANN, Helmuth (2011): Local Organisational Structures. Local Administration. Organisation and Personnel. In BADIE, Bertrand – BERG-SCHLOSSER, Dirk – MORLINO, Leonardo (eds.) (2011): *International Encyclopedia of Political Science*. SAGE Publications. 1468– 1470.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa



Kiadó:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Dorogi Katalin

Tördelőszerkesztő:

Friebert Máté

ISBN 978-963-498-368-2 (elektronikus)